

Н. А. Мамедова, А. Н. Байкова, О. Н. Трушанова

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ

**УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ**

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 351.712(075.8)

ББК 65.42я73

М22

Авторы:

Мамедова Наталья Александровна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления образовательно-научного центра «Менеджмент» Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова;

Байкова Александра Никитична — экономист 2 категории отдела организации государственных закупок Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральное агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения»;

Трушанова Ольга Николаевна — помощник юрисконсульта ЗАО «Правовое бюро «Олевинский, Буюкян и партнеры»».

Рецензенты:

Кузнецов В. И. — профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры общего менеджмента и предпринимательства Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;

Ласковец С. В. — кандидат экономических наук, доцент кафедры регионального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Мамедова, Н. А.

М22

Управление государственными и муниципальными закупками : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Н. А. Мамедова, А. Н. Байкова, О. Н. Трушанова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 347 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-8398-2

Подготовленный учебник обобщает правовую и методическую информацию, необходимую для эффективного управления закупками, он максимально иллюстративен для того, чтобы улучшить восприятие и запоминание теоретических данных и систематизировать знания по дисциплине «Государственный заказ». Практические задания призваны подготовить слушателей к решению разнообразных практических задач по управлению государственными и муниципальными закупками.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования и методологическим требованиям, предъявляемым к учебным изданиям. Законодательство приводится по состоянию на 5 июня 2015 г.

Для бакалавров, магистрантов и преподавателей вузов.

УДК 351.712(075.8)

ББК 65.42я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

© Мамедова Н. А., Байкова А. Н., Трушанова О. Н., 2015
© Мамедова, Н. А., Байкова, А. Н., Трушанова, О. Н., 2016,
с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2016

ISBN 978-5-9916-8398-2

Оглавление

Принятые сокращения.....	8
Предисловие	12
Глава 1. Основы контрактной системы: принципы и терминология контрактной системы	14
1.1. Основные положения	14
1.2. Терминология контрактной системы	19
1.3. Принципы контрактной системы.....	21
1.4. Участники контрактной системы	22
1.5. Централизация закупок в контрактной системе.....	28
1.6. Совместные конкурсы и аукционы	30
1.7. Особенности закупок бюджетными учреждениями в соответствии с Законом о контрактной системе.....	31
<i>Контрольные вопросы</i>	32
<i>Тесты</i>	33
Глава 2. Правовая база, регламентирующая вопросы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	35
2.1. Основы законодательства о контрактной системе.....	35
2.2. Структура и сфера действия Закона о контрактной системе.....	36
2.3. Подзаконные акты по Закону о контрактной системе	37
<i>Контрольные вопросы</i>	48
<i>Тесты</i>	49
Глава 3. Участники закупок. Заявки на участие в закупке. Преференции в системе закупок.....	52
3.1. Статус участника закупки. Требования к участникам закупки	52
3.2. Предоставление преимуществ в контрактной системе	60
3.3. Применение национального режима при осуществлении закупок	64
3.4. Структура и состав заявок на участие в закупках.....	67
<i>Контрольные вопросы</i>	74
<i>Тесты</i>	74
Глава 4. Единая информационная система. Реестры официального сайта единой информационной системы. Электронный документооборот в контрактной системе	77
4.1. Единая информационная система и информационные системы в сфере закупок.....	77
4.2. Реестр контрактов, заключенных заказчиками.....	83
4.3. Реестр недобросовестных поставщиков	87

4.4. Электронный документооборот в контрактной системе в сфере закупок.....	89
<i>Контрольные вопросы</i>	92
<i>Тесты</i>	93
Глава 5. Планирование закупок в контрактной системе.	
Обоснованность закупок. Нормирование закупок	95
5.1. Правовое регулирование планирования закупок.....	95
5.2. Обоснование и нормирование закупок	104
<i>Контрольные вопросы</i>	107
<i>Тесты</i>	107
Глава 6. Порядок расчета начальной (максимальной) цены контракта	110
6.1. Правовые основы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта	110
6.2. Методы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта	113
<i>Контрольные вопросы</i>	118
<i>Тесты</i>	119
Глава 7. Контрактная служба. Контрактный управляющий	121
<i>Контрольные вопросы</i>	124
<i>Тесты</i>	125
Глава 8. Комиссия по осуществлению закупок	127
8.1. Общие положения и порядок деятельности комиссии по осуществлению закупок	127
8.2. Функции конкурсной комиссии	130
8.3. Функции аукционной комиссии	132
8.4. Функции котировочной комиссии	133
8.5. Функции комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений.....	134
<i>Контрольные вопросы</i>	135
<i>Тесты</i>	135
Глава 9. Специализированные организации, эксперты, экспертные организации	138
9.1. Специализированная организация.....	138
9.2. Эксперт, экспертная организация.....	139
<i>Контрольные вопросы</i>	144
<i>Тесты</i>	144
Глава 10. Описание объекта закупки. Разработка технического задания.....	147
10.1. Подходы к разработке технического задания.....	147
10.2. Порядок определения требований к объекту закупки	152
<i>Контрольные вопросы</i>	155
<i>Тесты</i>	156

Глава 11. Способы закупки в контрактной системе.

Антидемпинговые меры	158
11.1. Способы закупки и условия их применения	158
11.2. Антидемпинговые меры	163
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>166</i>
<i>Тесты</i>	<i>166</i>

Глава 12. Правила оценки заявок на участие в закупке..... 169

12.1. Оценка заявок, окончательных предложений участников закупки. Критерии оценки заявок.....	169
12.2. Порядок оценки заявок на участие в закупке.....	173
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>178</i>
<i>Тесты</i>	<i>179</i>

Глава 13. Правовое регулирование закупок в форме конкурса..... 182

13.1. Особенности проведения торгов в форме конкурса	182
13.2. Содержание извещения о проведении конкурса и конкурсной документации	184
13.3. Требование об обеспечении заявки и контракта при проведении конкурса.....	186
13.4. Порядок предоставления конкурсной документации, разъяснение ее положений и внесение в нее изменений.....	187
13.5. Отказ от проведения конкурса	188
13.6. Порядок подачи заявки на участие в конкурсе	188
13.7. Порядок вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам.....	189
13.8. Порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе	190
13.9. Порядок заключения контракта по результатам определения победителя.....	192
13.10. Отстранение участника закупки от участия в конкурсе, отказ заказчика от заключения контракта.....	193
13.11. Признание конкурса несостоявшимся.....	194
13.12. Особенности проведения конкурса с ограниченным участием.....	195
13.13. Особенности проведения двухэтапного конкурса	197
13.14. Особенности проведения закрытого конкурса.....	199
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>200</i>
<i>Тесты</i>	<i>200</i>

Глава 14. Правовое регулирование закупок в форме аукциона..... 203

14.1. Особенности проведения торгов в форме аукциона	203
14.2. Электронные площадки	205
14.3. Документооборот при проведении электронного аукциона	206
14.4. Аккредитация участников на электронной площадке	207
14.5. Реестр участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке.....	210
14.6. Извещение о проведении электронного аукциона	211
14.7. Документация об электронном аукционе	212

14.8. Подача заявок на участие в электронном аукционе.....	213
14.9. Рассмотрение первых частей заявок на участие в электронном аукционе	218
14.10. Порядок проведения электронного аукциона	219
14.11. Рассмотрение вторых частей заявок на участие в электронном аукционе	220
14.12. Заключение контракта по результатам электронного аукциона	222
14.13. Признание электронного аукциона несостоявшимся и его последствия	224
14.14. Особенности проведения закрытых аукционов.....	226
<i>Контрольные вопросы</i>	230
<i>Тесты</i>	230

Глава 15. Правовое регулирование закупок в форме запроса

котировок	233
15.1. Понятие и условия применения запроса котировок	233
15.2. Извещение о запросе котировок	235
15.3. Изменение, отмена запроса котировок.....	236
15.4. Заявка на участие в запросе котировок.....	236
15.5. Порядок проведения запроса котировок	237
15.6. Заключение контракта по итогам запроса котировок.....	239
15.7. Признание запроса котировок несостоявшимся.....	240
15.8. Особенности проведения запроса котировок для обеспечения деятельности заказчика на территории иностранного государства	240
15.9. Особенности проведения запроса котировок для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан	241
15.10. Особенности проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.....	242
<i>Контрольные вопросы</i>	245
<i>Тесты</i>	246

Глава 16. Правовое регулирование закупок в форме запроса

предложений	248
16.1. Понятие и основания проведения закупок в форме запроса предложений	248
16.2. Содержание извещения и документации по проведению запроса предложений	250
16.3. Порядок проведения запроса предложений	252
16.4. Признание закупки в форме запроса предложений несостоявшейся	255
<i>Контрольные вопросы</i>	256
<i>Тесты</i>	256

Глава 17. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	259
17.1. Случаи закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	259
17.2. Процедура заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)	268
<i>Контрольные вопросы</i>	270
<i>Тесты</i>	271
Глава 18. Государственный и муниципальный контракт (гражданско-правовой договор)	273
18.1. Понятие государственного (муниципального) контракта	273
18.2. Исполнение контракта. Изменение, расторжение контракта. Отчет об исполнении контракта	286
<i>Контрольные вопросы</i>	295
<i>Тесты</i>	295
Глава 19. Мониторинг, аудит и контроль в контрактной системе. Ответственность за нарушения в сфере закупок.....	298
19.1. Наблюдение и контроль в сфере закупок.....	298
19.2. Мониторинг в сфере закупок.....	300
19.3. Аудит в сфере закупок.....	301
19.4. Контроль в сфере закупок.....	302
<i>Контрольные вопросы</i>	317
<i>Тесты</i>	318
Кейсы.....	320
Литература	340
Ключи к тестам	347

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты¹

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016)

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016)

Закон о естественных монополиях — Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (ред. от 05.10.2015)

Закон о закупках — Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 13.07.2015)

Закон о защите конкуренции — Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 05.10.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016)

Закон о контрактной системе — Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 30.12.2015)

Закон о некоммерческих организациях — Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 30.12.2015)

Закон о развитии предпринимательства — Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2015)

Закон о размещении заказов — Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение

¹ При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>).

работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 02.07.2013)

Закон об оборонном заказе — Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ред. от 13.07.2015)

Закон об электронной подписи — Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015)

Положение о размещении информации о закупке — Положение о размещении на официальном сайте информации о закупке, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 № 908 (ред. от 25.12.2015)

Правила оценки заявок — Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 (в соответствии с публикацией на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> — 02.12.2013)

Постановление о закупках инновационной продукции — Постановление Правительства РФ от 25.12.2015 № 1442 «О закупках инновационной продукции, высокотехнологичной продукции отдельными видами юридических лиц и внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации»

2. Органы власти, организации¹

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минздрав России — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минкомсвязь России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

¹ Наименования органов власти сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Распоряжением Администрации Президента РФ № 943 и Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008 (в соот. с Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»).

Росфиннадзор — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации
ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

3. Прочие сокращения

абз. — абзац(-ы)

ВТО — Всемирная торговая организация

гл. — глава(-ы)

ГОСТ — государственный стандарт

ЕГРИП — Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей

ЕГРЮЛ — Единый государственный реестр юридических лиц

ЕИС — единая информационная система

ЗАО — закрытое акционерное общество

ИНН — идентификационный номер налогоплательщика

ИС — информационная система

КД — конкурсная документация

контракт — государственный или муниципальный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, гражданско-правовой договор бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг

КПП — код причины постановки на учет

МНН — международное непатентованное наименование

НИР — научно-исследовательские работы

НМЦК — начальная (максимальная) цена контракта, а также цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

НПА — нормативные правовые акты

ОАО — открытое акционерное общество

ОКВЭД — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности

ОКПД — Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности

ООО — общество с ограниченной ответственностью

перечень ЖНВЛП — перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов

п. — пункт(-ы)

подп. — подпункт(-ы)

продукция — товары, работы, услуги

разд. — раздел(-ы)

РНП — реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

Росатом — Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»

Роскосмос — Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»

РФ — Российская Федерация

см. — смотри

СГОЗ — совокупный годовой объем закупок

СМИ — средства массовой информации

СМП — субъекты малого предпринимательства

СОНКО — социально ориентированные некоммерческие организации

СРО — саморегулируемые организации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья(-и)

ТЗ — техническое задание

УИС — уголовно-исполнительная система

ч. — часть(-и)

Предисловие

Сфера управления государственными и муниципальными закупками является одной из самых активно развивающихся и реформируемых областей государственного регулирования. Современная экономическая политика, управление государственными и муниципальными финансами тесно связаны с вопросами формирования и осуществления закупок для целей обеспечения государственных и муниципальных нужд. Внимание к развитию контрактной системы тем более усиливается в условиях текущей и прогнозируемой социально-экономической ситуации в стране. Управленческие решения по усовершенствованию и оптимизации контрактной системы направлены как на повышение эффективности расходов бюджетов всех уровней управления, так и на стимулирование развития реального сектора экономики.

Образовательные программы по направлению «Управление государственными и муниципальными закупками» являются весьма востребованными на рынке образовательных услуг, в связи с чем становится востребованным формирование учебно-методической базы, сопровождающей процесс обучения с учетом современных образовательных технологий и технологий управления проектами. Настоящий учебник «Управление государственными и муниципальными закупками» предназначен для слушателей учебного курса «Государственные закупки», обучающихся по программам высшего и дополнительного профессионального образования.

Его содержание ориентировано на изучение и разъяснение положений законодательства о контрактной системе и НПА, регулирующих отношения между субъектами контрактной системы. Ключевыми вопросами, рассмотренными в учебнике, являются: нормативная правовая база в сфере закупок, процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), государственные и муниципальные контракты, контроль в сфере закупок, практика, ситуационные задания по тематике закупок. Учебник содержит теоретический материал по всему циклу осуществления закупок — формирования и функционирования систем планирования, размещения, мониторинга, контроля, автоматизации закупочного процесса, организации деятельности субъектов контрактной системы.

В результате освоения дисциплины «Государственные и муниципальные закупки» студент должен:

знать

- порядок планирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением государственных и муниципальных закупок;
- порядок формирования и управления проектами государственных и муниципальных закупок;

- специфику применения информационно-аналитических инструментов, обеспечивающих функционирование системы государственных и муниципальных закупок;

уметь

- находить и принимать организационные управленческие решения;
- использовать различные источники информации, связанные с размещением заказа;
- анализировать КД;
- составлять конкурсную заявку с учетом требований заказчика;
- производить оценку представляемой заявки по заданным критериям;
- использовать современные технические средства и информационные технологии для принятия управленческих решений;

владеть

- нормативной базой, регулирующей систему государственных и муниципальных закупок в России;
- навыком применения полученных научных знаний в сфере своей профессиональной деятельности;
- навыком алгоритмизации процессов размещения государственного заказа;
- навыком составления статистических группировок для оценки структуры и динамики показателей размещения государственного заказа;
- навыком мониторинга информации о размещении заказа в различных источниках, необходимой для принятия управленческих решений.

Глава 1

ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: ПРИНЦИПЫ И ТЕРМИНОЛОГИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

В результате изучения главы студент должен:

знать

- сущность и содержание общественных отношений, регулируемых законодательством о контрактной системе в сфере закупок;
- основные процессы и субъектов контрактной системы;

уметь

- определять формы реализации основных принципов контрактной системы;
- определять виды централизации закупок;

владеть

- терминологией контрактной системы;
 - навыком реализации принципов организации закупок.
-

1.1. Основные положения

В настоящее время продолжается интенсивная реформа системы закупок. Ранее действующий Закон о размещении заказов многократно изменялся и дополнялся. Постоянная и конструктивная критика указанного закона привела к осознанию необходимости проведения коренной реформы, которая выразилась в формировании контрактной системы. В 2010 г. Правительство РФ заявило о необходимости формирования системы, регулирующей не только вопросы осуществления закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, но и вопросы планирования закупок и исполнения контрактов.

Первым шагом послужило издание распоряжения Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года». Данным правовым актом были предложены направления принятия решений в области совершенствования инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок. Реализация предложенных решений должна была способствовать обеспечению более тесной связи стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей, а также созданию механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ.

Таким образом, была начата работа над подготовкой законодательного акта, который на разных стадиях процесса законотворчества выносился на общественное обсуждение. В марте 2013 г. был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ и одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ, а 5 апреля 2013 г. подписан Президентом РФ Закон о контрактной системе, который вступил в силу 1 января 2014 г. за исключением положений, в отношении которых специально установлены иные сроки вступления в силу. В полном объеме Закон о контрактной системе вступит в силу с 1 января 2017 г. (рис. 1.1).

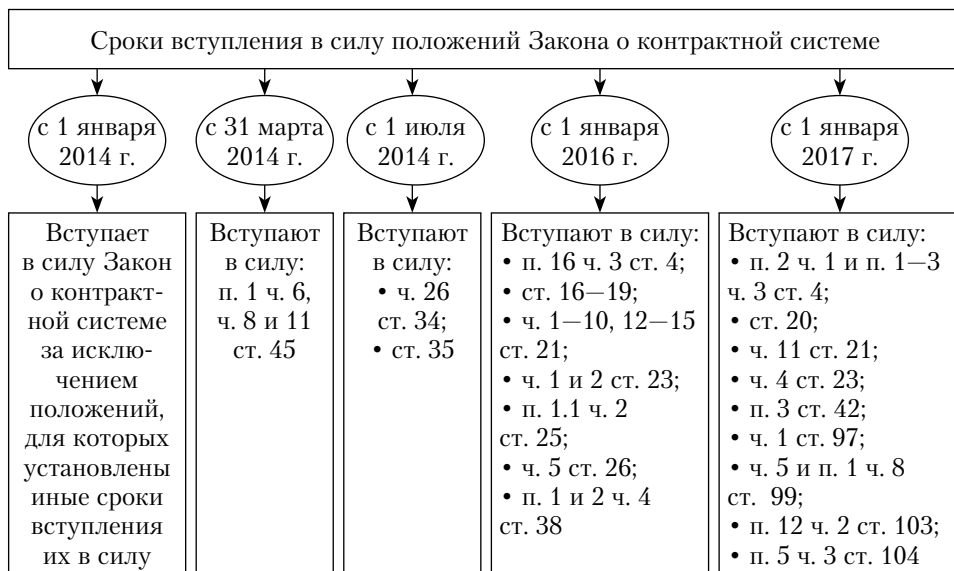


Рис. 1.1. Порядок вступления в силу Закона о контрактной системе

Закон о контрактной системе внес принципиальные изменения в систему закупок. Если ранее приоритетом было максимальное снижение цены контракта, то в настоящих условиях заказчику необходимо обосновать саму закупку. Кроме того, оценке подлежит результативность закупки, направленной на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Смещается акцент в закупочной деятельности заказчиков от суммы бюджетных средств, направленных на размещение закупки, к результату, полученному от ее размещения. Этому, в частности, способствует расширение регулируемого цикла закупки (рис. 1.2).

Если ранее регулированию подлежал только этап размещения закупок, то в условиях контрактной системы этапы планирования, размещения закупки, так же как и этапы исполнения контракта, аудита полученных результатов по итогам исполнения контракта, контроля в сфере закупок и постоянного мониторинга закупок, составляют полноценную конструкцию контрактной системы. Принципиальными новациями внедренной контрактной системы стали обоснование целесообразности расходования бюджетных средств на размещение закупок, аудит эффективности закупок

и публичность отчетности и результатов исполнения контрактов. Приоритеты развития контрактной системы находятся в области целеполагания, структурирования, а также унификации деятельности (действий) участников контрактной системы в соответствии с рядом фундаментальных принципов. На стадии планирования закупок акцент государственного регулирования смещен на такие сегменты, как определение объема и структуры нужд, соотношенных с объемом расчетно-нормативных затрат на оказание услуг и выполнение функций, а также проведение мониторинга начальных цен, предметов закупки, поставщиков товаров, работ, услуг. В отношении стадии размещения закупок наибольшей регламентации подвергнуты вопросы разработки требований к предмету закупки, определению начальных цен контракта и разработке закупочной документации. Постепенно усиливается связь между стадиями планирования и размещения закупок путем обеспечения соответствия документов, формируемых на этих этапах и размещаемых в информационной среде, что обеспечивает возможность мониторинга, контроля движения бюджетных средств от программного документа до отдельного контракта. Тенденции правового регулирования стадии исполнения контрактов заключаются в регламентации проведения мониторинга цен по заключенным контрактам, требований к обеспечению контрактов, порядка предоставления информации об исполнении контрактов. С учетом накопленной практики регламентируются вопросы работы заказчика с исполнителем контракта, в том числе применение санкций, расторжение и изменение контракта, организации контроля за исполнением со стороны заказчика и приемки результатов. Расширение сферы применения контрактных отношений происходит в сторону перевода на контрактную систему размещения заказов на оказание социально значимых услуг и реализацию движимого и недвижимого имущества публично-правовых образований. Подходы к организации контрактной системы также направлены на развитие иных областей государственного регулирования. В частности, в рамках развития комплексной контрактной системы прогноз государственных (муниципальных) закупок, необходимых для реализации государственных (муниципальных) функций и задач, вырабатывается в рамках прогноза социально-экономического развития.

Бюджетная реформа, в рамках которой предусмотрен переход на программно-целевое бюджетное планирование, нуждается во внедрении инструментов мониторинга и аудита осуществления закупок, расходования бюджетных средств, обоснования и нормирования закупок. Это позволит эффективно проводить бюджетную политику расходов, что предполагает оптимизацию и результативность расходов бюджета, а также полноценный контроль достижения государственными и муниципальными заказчиками показателей и индикаторов документов программно-целевого планирования. Принципы организации контрактной системы также направлены на реализацию программно-целевого принципа организации деятельности заказчиков, заложенного в основу бюджетной реформы.

В рамках развития системы информационного управления государственными финансами существенно изменяется система информационного

обеспечения контрактной системы в рамках принятых концептуальных решений в области создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

В целом развитие системы контрактных отношений направлено на создание открытой конкурентной среды для всех участников контрактной системы, обеспечение баланса интересов участников контрактной системы.



Рис. 1.2. Основные процессы контрактной системы

Продолжающаяся административная реформа также оказывает влияние на организацию контрактной системы. Так называемый принцип «разумной централизации» в системе государственного и муниципального управления учитывается и при формировании контрактных отношений. Так, в частности, субъекты РФ в рамках своей компетенции наделены правом принимать НПА, регулирующие общественные отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок продукции, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Результатами действия указанного принципа являются практика развития региональных информационных систем, осуществление ведомственного

контроля в сфере закупок, осуществление централизованных и совместных закупок.

Согласно п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе **контрактная система в сфере закупок** — это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, 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 том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием ЕИС в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой ЕИС не предусмотрено Законом о контрактной системе), в соответствии с законодательством РФ и иными НПА о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Если максимально упростить данное определение, то получится, что контрактная система в сфере закупок представляет собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием ЕИС, в соответствии с законодательством РФ и иными НПА о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе названный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд 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 гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4, 5 ст. 15 Закона о контрактной системе;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок продукции;
- 6) аудита в сфере закупок продукции;

7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок продукции для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

1.2. Терминология контрактной системы

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

В соответствии с Законом о контрактной системе даны следующие определения понятий, которые используются в сфере отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд:

1) **определение поставщика** (подрядчика, исполнителя) представляет собой совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки либо в установленных законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), и завершаются заключением контракта;

2) **закупка продукции** для обеспечения государственных или муниципальных нужд — совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае если в соответствии с законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта;

3) **государственный контракт, муниципальный контракт** — договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд;

4) **единая информационная система** (ЕИС) в сфере закупок — совокупность информации, указанной в ч. 3 ст. 4 Закона о контрактной системе и 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»;

5) **официальный сайт** — сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации, содержащейся в единой информационной системе (www.zakupki.gov.ru);

6) **реестр недобросовестных поставщиков** — реестр, ведение которого осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, и в который включается информация об участниках закупки, 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 (ст. 104 Закона о контрактной системе);

7) **реестр контрактов** — перечень сведений о заключении, исполнении и прекращении контрактов, ведение которого осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (Федеральное казначейство). В реестр контрактов не включается информация о контрактах, заключенных в соответствии с п. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе (ст. 104 Закона о контрактной системе);

8) **совокупный годовой объем закупок** — утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок в соответствии с Законом о контрактной системе, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году;

9) **совместные конкурсы и аукционы** — способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), проводимый в форме конкурса или аукциона в интересах нескольких заказчиков, имеющих потребности в одной и той же продукции (ст. 25 Закона о контрактной системе);

10) **способы закупок** — правила определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с целью заключения с ним контракта (ст. 24 Закона о контрактной системе);

11) **конкурс** — способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта (ч. 3 ст. 24 Закона о контрактной системе);

12) **аукцион** — способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта (ч. 4 ст. 24 Закона о контрактной системе);

13) **открытый аукцион в электронной форме** — аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором (ч. 1 ст. 59 Закона о контрактной системе);

14) **запрос котировок** — способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о потребностях заказчика в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта (ч. 1 ст. 72 Закона о контрактной системе);

15) **запрос предложений** — способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о потребностях в продукции

для нужд заказчика сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика в продукции (ч. 1 ст. 83 Закона о контрактной системе);

16) закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) представляет собой неконкурентный способ закупки, осуществляемый по основаниям, предусмотренным ст. 93 Закона о контрактной системе, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (подрядчику, исполнителю);

17) комиссия в сфере закупок — коллегиальный орган, создаваемый заказчиком или уполномоченным органом, уполномоченным учреждением для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (ст. 39, ч. 11 ст. 26 Закона о контрактной системе). Допускается создание единой комиссии (ч. 3 ст. 39 Закона о контрактной системе).

1.3. Принципы контрактной системы

В соответствии со ст. 6 Закона о контрактной системе данная система базируется на принципах 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 РФ 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 том числе 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 организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством РФ (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 РФ о контрактной системе и НПА, указанными в ч. 2 и 3 ст. 2 Закона о контрактной системе (ст. 12 Закона о контрактной системе).

1.4. Участники контрактной системы

Все участники контрактной системы оказывают влияние на ее функционирование и развитие. Функционал каждого из участников специфичен и зависит от деятельности иных участников контрактной системы. Взаимная обусловленность деятельности участников между собой по осуществлению действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, и составляет ядро контрактной системы.

Органы исполнительной власти. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок (п. 12 ст. 3 Закона о контрактной системе). Таким органом на федеральном уровне является Министерство

экономического развития РФ. Федеральными органами исполнительной власти, признаваемыми участниками контрактной системы, также являются Президент РФ, Правительство РФ, они наделены правом в случаях, предусмотренных законодательством, принимать НПА, регулирующие контрактные отношения в сфере закупок.

На уровне субъектов РФ функционируют органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок (во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок). Они уполномочены на осуществление функций по обеспечению реализации государственной политики в сфере закупок, по организации мониторинга закупок, по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки, для обеспечения нужд субъекта РФ. На местном уровне функционируют органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования в сфере закупок в пределах предоставленных им полномочий. В частности, принимать правовые акты в сфере закупок в соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона о контрактной системе и осуществлять мониторинг в сфере закупок в соответствии с ч. 8 ст. 97 Закона о контрактной системе.

Контрольные органы. Принято различать органы, осуществляющие контроль в сфере закупок (контроль в сфере закупок), и органы, осуществляющие финансовый контроль в сфере закупок (финансовый контроль в сфере закупок).

Контрольные органы в сфере закупок функционируют на федеральном, региональном и местном уровнях. На федеральном уровне органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, является ФАС России. На данный орган возложены также функции контроля (надзора) 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. На уровне субъекта РФ функции контроля в сфере закупок осуществляют органы исполнительной власти субъекта РФ. На местном уровне — органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа.

Специальными функциями финансового контроля в сфере закупок наделены органы на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, местном уровне. К органам финансового контроля в сфере закупок отнесено, в частности, Казначейство РФ, осуществляющее правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. Казначейство РФ, а также финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика, а также за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок. Данные органы вправе передать указанные полномочия Казначейству РФ на основании соглашений (п. 7 ст. 99 Закона о контрактной системе).