



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«27» апреля 2012 г.

№ ОМ-72/04-02

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Оценка эффективности и меры по совершенствованию системы управления поставками товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 20 апреля 2012 г. № 18К (851), п.9)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты на 2011 год, пункт 2.1.2.9).

Предмет мероприятия: законодательное регулирование и деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд, меры по минимизации коррупционных рисков и повышению эффективности системы поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы.

Цель (цели) мероприятия:

Цель 1: Оценка уровня нормативного правового регулирования поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд.

Цель 2: Анализ эффективности сложившейся системы управления поставками товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд. Анализ системы управления закупками товаров работ и услуг.

Цель 3: Анализ коррупционных рисков, сложившихся в системе поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд.

Цель 4: Анализ возможностей и мер по минимизации коррупционных рисков и повышению эффективности системы поставок товаров, выполнения

работ и оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы.

Объект (объекты) мероприятия:

Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросам при необходимости);

Федеральная служба государственной статистики (по запросам при необходимости);

Институт управления закупками и продажами им. А.Б.Соловьева НИУ ВШЭ (по запросу при необходимости).

Исследуемый период: 2010 год – 1 квартал 2012 года.

Сроки проведения мероприятия: с ноября 2011 года по апрель 2012 года.

Результаты мероприятия:

Цель 1. Оценка уровня нормативного правового регулирования поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд.

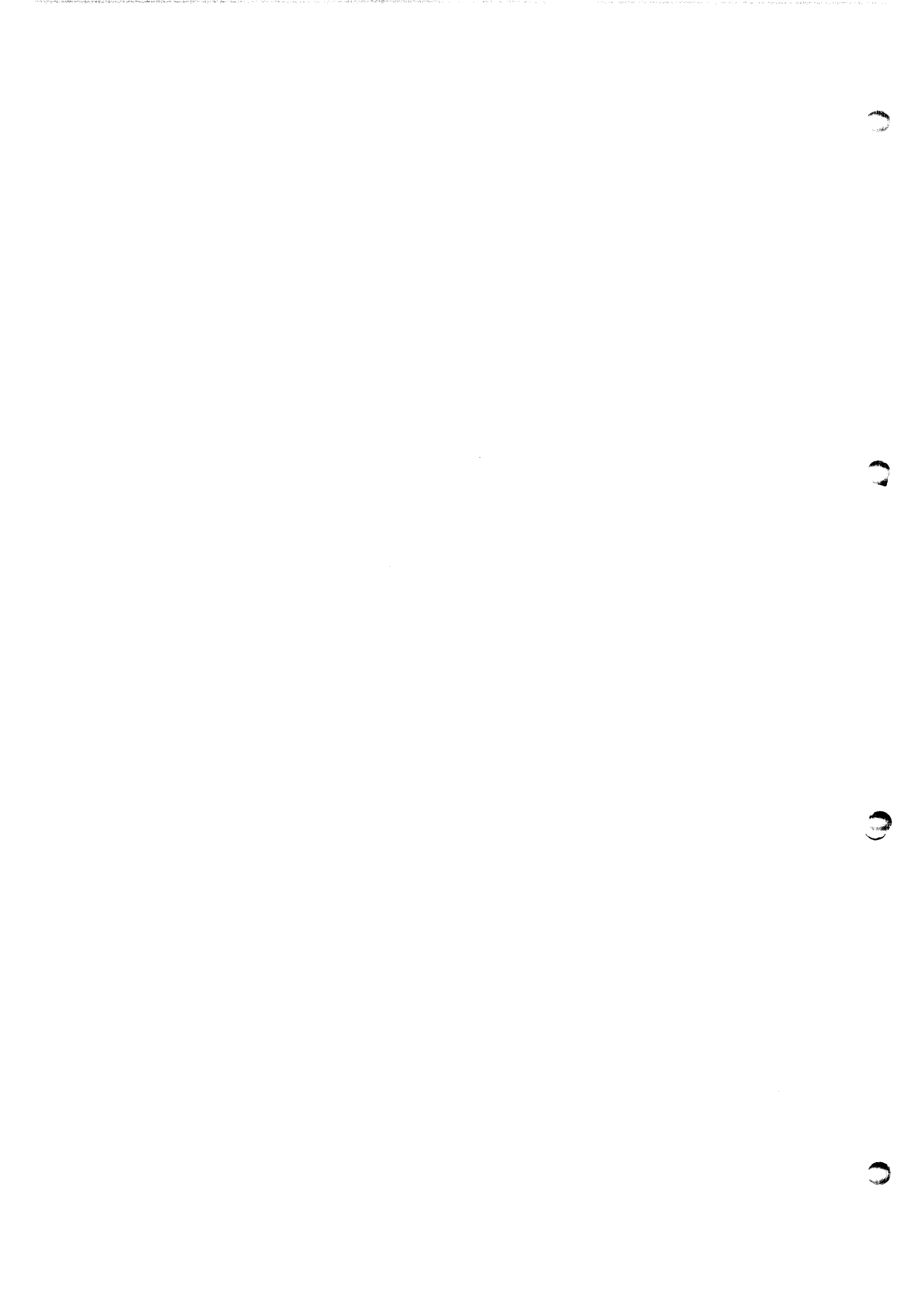
1.1. Соответствие нормативных правовых актов, регулирующих организацию поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд, существующим международным стандартам и обязательствам

1.1.1. Законодательство Российской Федерации о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон № 94-ФЗ), иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов.

Отношения, связанные с размещением заказов для государственных нужд, регулируют более 30 законодательных актов федерального уровня.

Закон № 94-ФЗ принят в целях систематизации законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках, а также создания основополагающего нормативного правового акта, регламентирующего гражданско-правовые и процедурные вопросы закупок для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 1 Закона № 94-ФЗ предметом его регулирования являются отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, он также устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического



пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

После вступления Закона № 94-ФЗ в силу в него 32 раза вносились изменения, направленные, в том числе, на совершенствование процедур размещения заказов, уточнение отдельных положений в целях их единого понимания в процессе правоприменительной практики.

Данные изменения касались:

уточнения перечня лиц, выполняющих функции государственных заказчиков;

конкретизации (детализация) отдельных процедур размещения заказов; специфики размещения заказов в отдельных областях социально-экономической сферы;

регламентации формирования начальной (максимальной) цены контракта при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

В процессе действия Закон № 94-ФЗ был дополнен:

главой 2.1 «Особенности размещения заказа путем проведения открытого конкурса на право заключить государственный или муниципальный контракт на создание произведения литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма»;

главой 3.1 «Размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме»;

главой 7.1 «Размещение заказов на энергосервис для государственных или муниципальных нужд».

При этом необходимо отметить, что процесс внесения ежегодных поправок осуществлялся бессистемно, целостная концепция его совершенствования не разработана.

Практика применения Закона № 94-ФЗ свидетельствует о том, что, несмотря на постоянно вносимые в него изменения, не удалось, в полной мере обеспечить единство экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширить возможности для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развить добросовестную конкуренцию, совершенствовать деятельность органов государственной



власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечить гласность и прозрачность размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Проведенный анализ сформировавшейся в настоящее время в Российской Федерации нормативной правовой базы в сфере государственного заказа, свидетельствует о ее достаточной сложности.

Во-первых, в состав нормативно-правовой базы входят акты различной правовой природы. Для правового регулирования используются гражданско-правовые, публично-правовые, а также комплексные правовые акты. Последние состоят из норм как гражданского, так и публичного (административного, финансового и др.) права.

Использование наряду с гражданско-правовыми нормами публично-правовых норм обусловлено рядом причин.

Во-первых, предмет правового регулирования выступает целенаправленная деятельность государства в сфере государственного заказа как форма организованного потребления товаров (результатов работ, услуг) для государственных нужд (т.е. речь идет о публичных интересах), удовлетворение государственных потребностей осуществляется за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов и т.д.

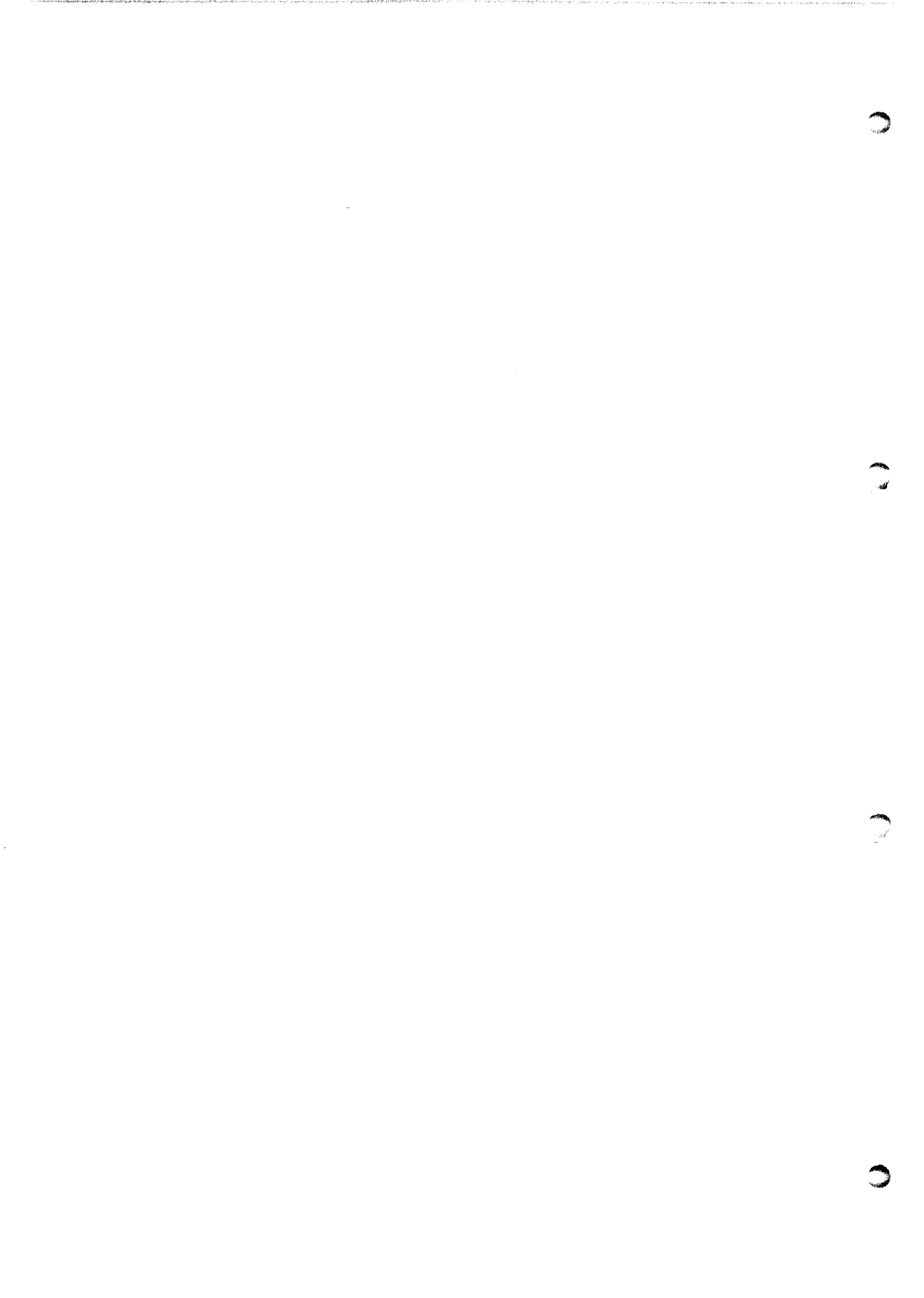
Во-вторых, отдельными нормативными актами регулируются поставки некоторых видов товаров (например, сельскохозяйственной продукции), выполнение отдельных видов работ (строительных подрядных работ и др.).

В-третьих, правовое регулирование осуществляется на различных уровнях государственного управления (федеральном и региональном). При этом субъектами Российской Федерации для регулирования отношений по региональным государственным заказам применяются правовые акты как федерального, так и регионального уровня.

В-четвертых, нормативными правовыми актами устанавливаются особенности отношений в отдельных отраслях (сферах) экономики (государственный оборонный заказ, государственный резерв, сельскохозяйственное производство и проч.).

Кроме того, некоторыми правовыми актами регулируются отдельные стадии формирования и реализации контрактных отношений: определение государственных нужд, формирование состава государственного заказа, размещение государственного заказа, заключение и исполнение государственных контрактов, а также разработка и реализация целевых программ различных уровней и т.п.

Анализ нормативно-правовой базы в сфере государственных закупок также свидетельствует об отсутствии системного и функционально взаимосвязанного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере специфических отраслевых подрядных государственных закупок.



Так, согласно статье 768 Гражданского кодекса Российской Федерации к отношениям по государственным или муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной Кодексом, применяется закон о подрядах для государственных или муниципальных нужд, что предусматривает необходимость принятия отдельного закона о подрядах для государственных и муниципальных нужд. Однако соответствующий закон до настоящего времени не принят, регулирование подрядных работ для государственных и муниципальных нужд осуществляется только общими нормами, закрепленными статьями 763 - 767 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в зависимости от вида подрядных работ положениями параграфа 3, 4 главы 37 Кодекса.

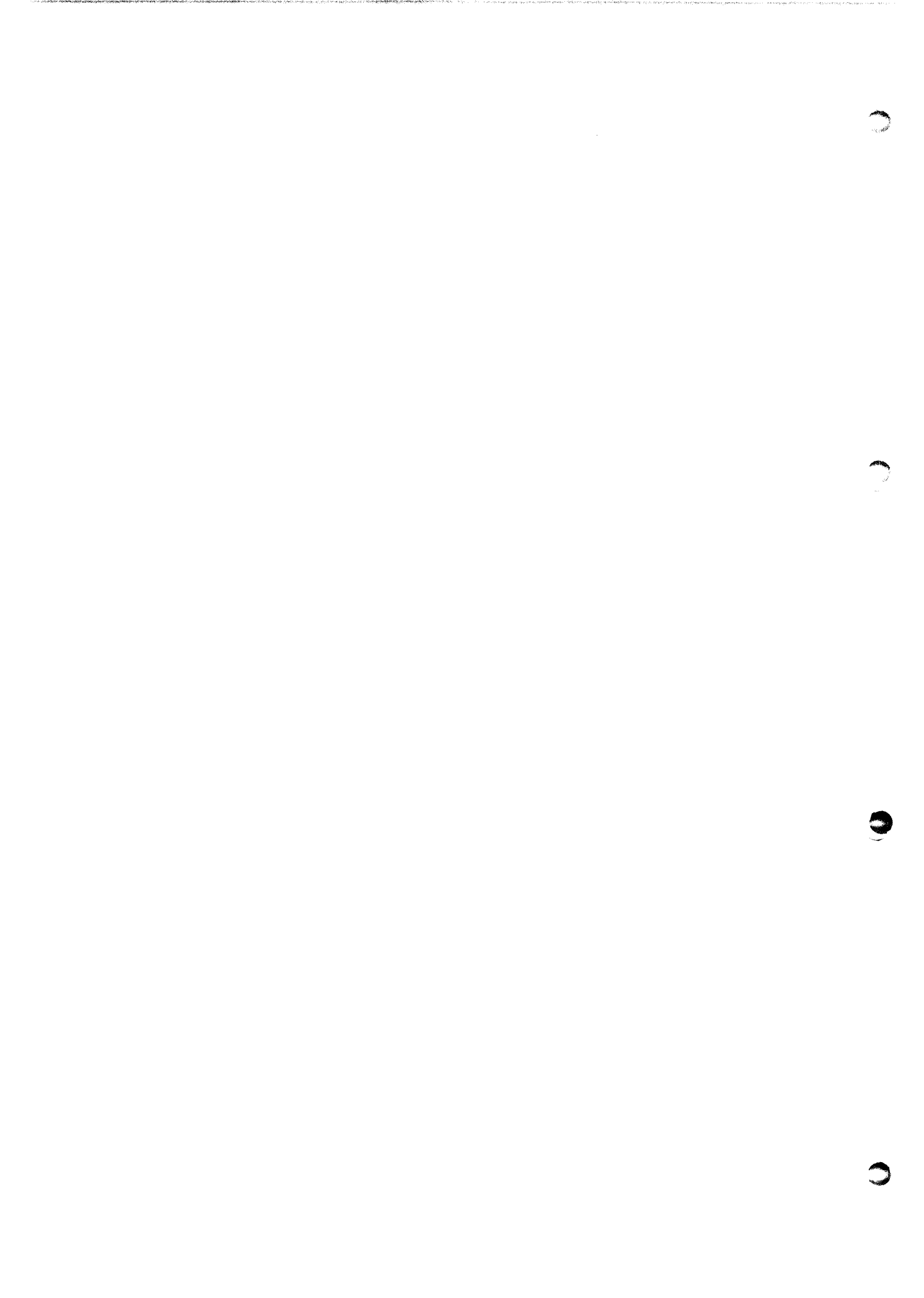
Так, например, согласно пункту 2 статьи 715 Гражданского кодекса Российской Федерации, если подрядчик не приступает своевременно к исполнению договора подряда или выполняет работу настолько медленно, что окончание ее к сроку становится явно невозможным, заказчик вправе отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков. При этом в силу пункта 3 статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации в случае одностороннего отказа от исполнения договора полностью или частично договор считается соответственно расторгнутым или измененным.

Однако правоприменение пункта 2 статьи 715, пункта 3 статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации в практике государственных закупок крайне затруднено ввиду недопустимости согласно части 8 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ расторжения государственного или муниципального контракта в одностороннем порядке.

Анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы закупок для государственных нужд позволяет сделать вывод о их недостаточной согласованности, а в ряде случаев противоречивости (межотраслевая и внутриотраслевая), недостаточном соответствии требованиям системности и унифицированности. По мере формирования нормативной базы в ранее принятые правовые акты не всегда вносились изменения и дополнения, обусловленные дальнейшим развитием рыночной системы хозяйствования, а более поздние акты не всегда в достаточной степени согласовывались с ранее принятыми.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований сформировалась отдельная система нормативных правовых актов, регламентирующих закупки.

1.1.2. В 1994 году при поддержке международных финансовых институтов Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) был принят Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг (Далее – Типовой закон ЮНСИТРАЛ), целями которого являлось оказание помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в



совершенствовании законодательства по государственным закупкам, а также устранение препятствий в международной торговле.

Типовой закон включает общие положения, методы закупок и условия их использования, описание процедур торгов, особенности закупок услуг, процедуры, применяемые при закупках альтернативными методами и порядок обжалования. Данный типовой закон использовался при разработке национального законодательства о государственных закупках в странах Центральной и Восточной Европы, а также в странах постсоветского пространства, в том числе в Российской Федерации.

Анализ показал, что цели регулирования, установленные федеральными законами от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", соответствуют целям и принципам закупок товаров (работ) и услуг, обозначенным в преамбуле к Типовому закону ЮНСИТРАЛ, в том числе:

а) обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок;

б) расширение и стимулирование участия в закупках поставщиков (подрядчиков), особенно, где это возможно, поставщиков (подрядчиков), независимо от государственной принадлежности, содействуя тем самым международной торговле;

Норма Закона № 94-ФЗ, устанавливающая запрет на взимание с участников размещения заказа платы за участие в конкурсе, за исключением платы за предоставление конкурсной документации (статья 20 «Конкурс на право заключить контракт») согласуется с положениями Типового закона ЮНСИТРАЛ и направлена на реализацию такой цели, как расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия.

В части 4 статьи 32 «Аукцион на право заключить контракт» Закона № 94-ФЗ установлен запрет взимания с участников размещения заказа платы за участие в аукционе, за исключением платы за предоставление документации об аукционе. Данная норма, согласующаяся с положениями Типового закона ЮНСИТРАЛ, направлена на реализацию такой цели как расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия.

Статьей 45 «Порядок проведения запроса котировок» Закона № 94-ФЗ (часть 5) установлено, что заказчик обязан направить запрос котировок лицам, которые могут осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных запросом котировок, исходя из необходимости получения котировочных заявок не менее чем от трех таких лиц, что согласовывается с положением п. 1 ст. 50 Типового закона ЮНСИТРАЛ.



Норма Закона № 94-ФЗ о том, что может быть подана только одна котировочная заявка, внесение изменений в которую не допускается (часть 1 статьи 46 «Порядок подачи котировочных заявок»), согласуется с положением п. 2 ст. 50 Типового закона.

с) развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в отношении закупаемых товаров (работ) или услуг;

Часть 6 Закона № 94-ФЗ (статья 20 «Конкурс на право заключить контракт») устанавливает запрет каких-либо переговоров заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или конкурсной комиссии с участником размещения заказа при проведении конкурса, что согласуется со ст. 35 Типового закона ЮНСИТРАЛ, согласно которой между покупающей организацией и поставщиком (подрядчиком) не ведется никаких переговоров в отношении тендерной заявки, представленной данным поставщиком (подрядчиком).

д) обеспечение справедливого и беспристрастного отношения ко всем поставщикам (подрядчикам);

Часть 1 статьи 46 «Порядок подачи котировочных заявок» Закона № 94-ФЗ устанавливает запрет проведения переговоров между заказчиком, уполномоченным органом или котировочной комиссией и участником размещения заказа в отношении поданной им котировочной заявки. Данная норма, направленная на обеспечение равного доступа участников размещения заказа к участию в запросе котировок согласуется с положением п. 2 ст. 50 Типового закона ЮНСИТРАЛ.

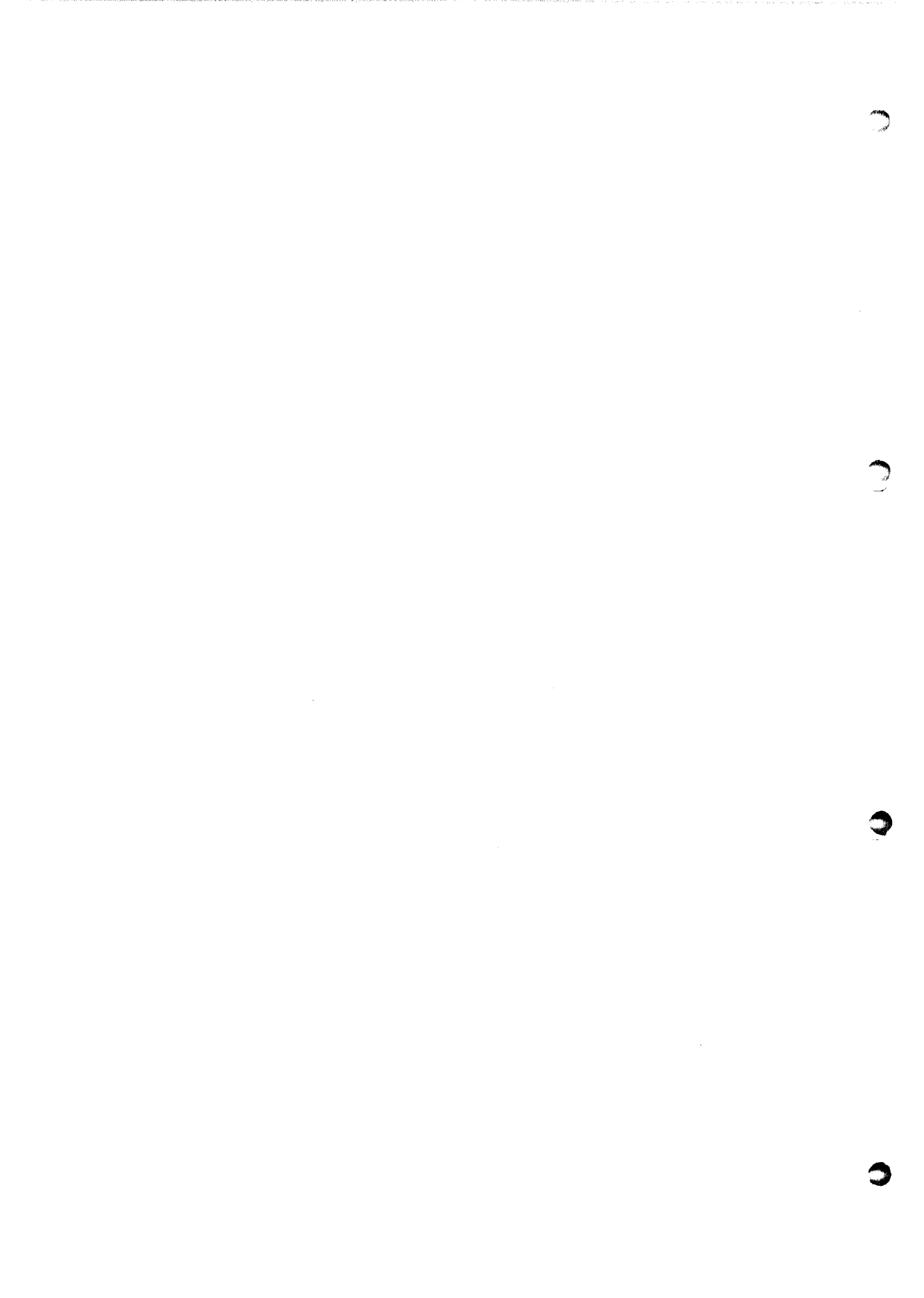
е) содействие объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему;

В части 2 статьи 42 «Запрос котировок» Закона № 94-ФЗ установлены три условия, при одновременном выполнении которых заказчик, уполномоченный орган вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок, данная норма согласуется с положением п. 1 ст. 21 Типового закона ЮНСИТРАЛ об условиях использования запроса котировок).

Также необходимо отметить, что положение п. 7 статьи 43 «Требования к запросу котировок» Закона № 94-ФЗ об обязательности указания в запросе котировок сведений о включенных (не включенных) в цену товаров, работ, услуг расходах согласуется с положением п. 1 ст. 50 Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг.

Часть 2 статьи 47 «Рассмотрение и оценка котировочных заявок» Закона № 94-ФЗ закрепляет правило, которым обязана руководствоваться котировочная комиссия при определении победителя в проведении запроса котировок согласуется с положением п. 3 ст. 50 Типового закона ЮНСИТРАЛ.

Положения главы 8 «Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов» и статьи 57 «Обжалование действий



(бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии» согласуются с положениями гл. VI "Обжалование" Типового закона ЮНСИТРАЛ.

f) обеспечение открытости процедур закупок.

1.2. Наличие исполнительных нормативных актов, регламентирующих бланкетные нормы законов, регулирующих организацию поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд

Необходимо отметить, что Закон № 94-ФЗ предусматривает принятие большого числа подзаконных актов, то есть содержит бланкетные нормы, предоставляющие государственным органам право самостоятельно устанавливать правила поведения и запреты.

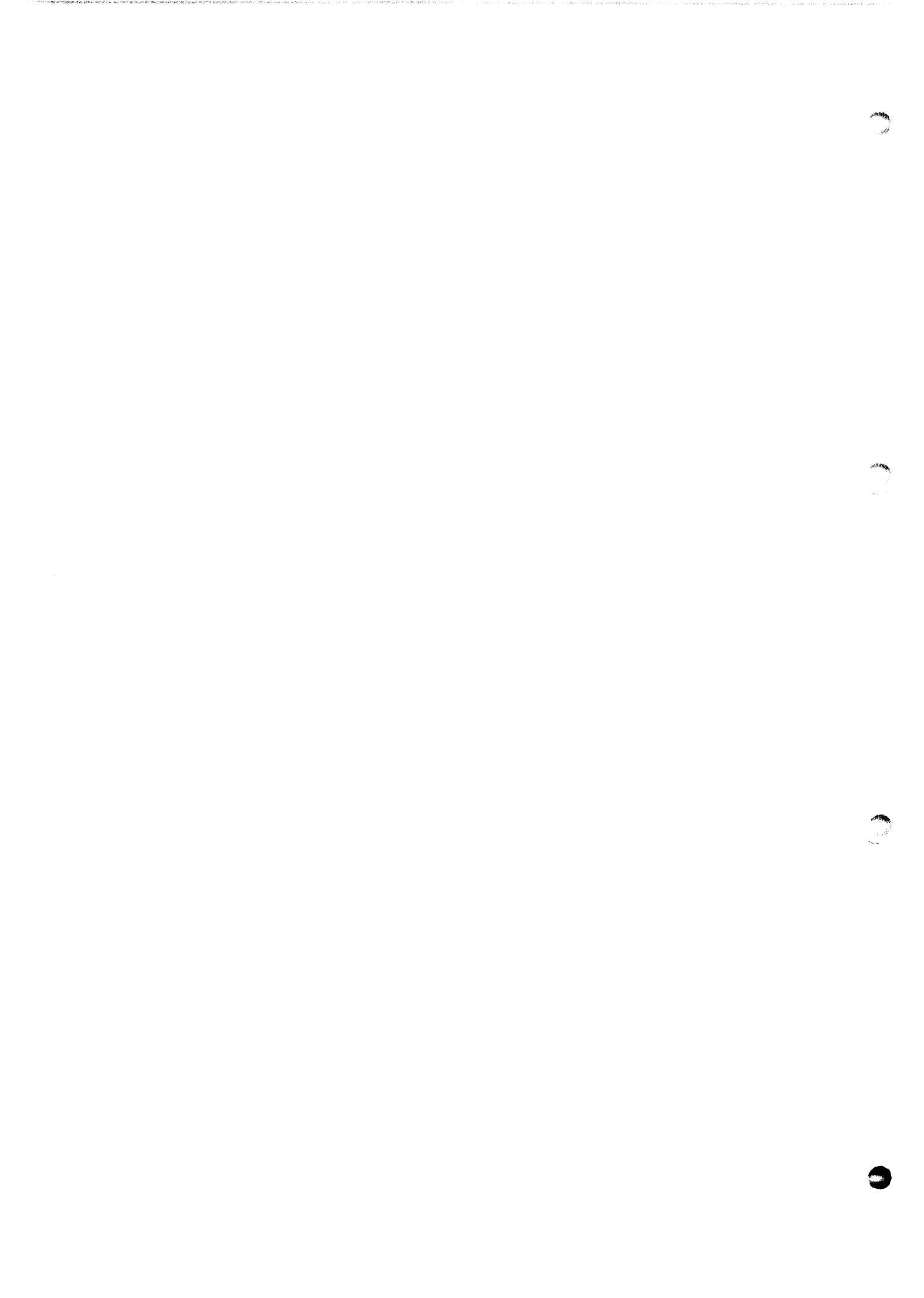
Правоприменительная практика показывает, что бланкетное изложение, с одной стороны, позволяет устранить ненужные повторения и обеспечить стабильность правового регулирования при изменении текущего законодательства, а, с другой стороны, обоснованными являются опасения, что такие нормы могут приводить к узковедомственному подходу и нарушениям законодательства, в том числе к коррупции.

Наличие некоторых неконкретных отсылок позволяет субъектам правоприменительной деятельности действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Кроме того, коррупциогенность увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая в свою очередь отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или правовым актам.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются отсутствие или неопределенность сроков, а также определение компетенции по формуле «вправе» или «может» (часть 7.1 статьи 9, подпункт 1.1 пункта 2 части 1 статьи 10, часть 7 статьи 10, части 2.2 и 3 статьи 11, часть 3 статьи 13, часть 4 статьи 19.1 и другие Закона № 94-ФЗ).

По состоянию на 1 апреля 2012 года в Законе № 94-ФЗ содержится более тридцати норм с бланкетной диспозицией и бланкетными признаками, многие из которых реализованы в подзаконных актах.

Согласно плану мероприятий по реализации положений Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и по повышению эффективности проведения закупок продукции для государственных нужд, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. N 2154-р, принято и в настоящее время действует 11 подзаконных нормативных правовых актов, в том числе 7



постановлений Правительства Российской Федерации, 2 распоряжения Правительства Российской Федерации и 2 приказа Министерства экономического развития Российской Федерации.

Бланкетные нормы Закона № 94-ФЗ и перечень изданных нормативных правовых актов представлены в Приложении № 1.

1.3. Методическое обеспечение организации поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд

Анализ методического обеспечения размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд показал, что данными вопросами занимались Минэкономразвития России, Рособоронзаказ, ФАС России, ФСТ России и федеральные органы исполнительной власти в рамках своей компетенции.

Основным инструментом методического обеспечения организации поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд являются информационные и разъяснительные письма федеральных органов исполнительной власти по вопросам правоприменения положений законодательства, регламентирующего закупки товаров, работ, услуг.

Правоприменительная практика Закона 94-ФЗ показала, что его искусственно усложненная юридическая техника, формулировки, терминологический аппарат и язык представляют определенные трудности для большинства государственных заказчиков, поставщиков и подрядчиков и требуют дополнительного разъяснения.

Иллюстрирующим примером может служить норма, закрепленная в части 5 статьи 9 Закона № 94-ФЗ «При заключении и исполнении контракта изменение условий контракта, указанных в частях 11 и 12 настоящей статьи, части 12 статьи 25, части 5 статьи 27, части 3 статьи 29, части 1 статьи 31, части 7 статьи 31.4, части 3 статьи 31.5, части 12 статьи 35, части 6 статьи 36, части 13 статьи 37, части 3 статьи 38, части 1 статьи 40, части 14 статьи 41, части 22 статьи 41.8, части 11 статьи 41.9, части 15 статьи 41.11, частях 10 и 14 статьи 41.12, части 6 статьи 42, частях 6 и 8 статьи 46, части 8 статьи 47, части 10 статьи 53 и частях 5 и 6 статьи 54 настоящего Федерального закона, по соглашению сторон и в одностороннем порядке не допускается, за исключением случаев, предусмотренных частями 6 - 6.7 и 8.1 настоящей статьи, частью 26.1 статьи 65 настоящего Федерального закона.»

В соответствии с определением понятий нормативного правового акта и правовой нормы, данным в постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», обязательным для правоприменителя является лишь изданный в установленном порядке нормативный правовой акт. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Однако федеральные органы исполнительной власти в нарушение пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных



органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, механизмы и дополнительные регламентации действий (бездействий) заказчиков, уполномоченных органов, поставщиков, подрядчиков устанавливают не в форме нормативного правового акта, а путем издания информационных и разъяснительных писем, не являющихся обязательными для правоприменителя.

Так, письмом ФАС России от 23 мая 2011 г. № ИА/19716 был рекомендован порядок оплаты по контрактам при неисполнении или ненадлежащем исполнении поставщиком своих обязательств. Согласно указанному письму заказчик производит оплату на основании акта приемки товара, в котором указывается: сумма, подлежащая оплате в соответствии с условиями заключенного контракта; размер неустойки (штрафа, пени), подлежащий взысканию; основания применения и порядок расчета неустойки (штрафа, пени); итоговая сумма, подлежащая оплате исполнителю контракта.

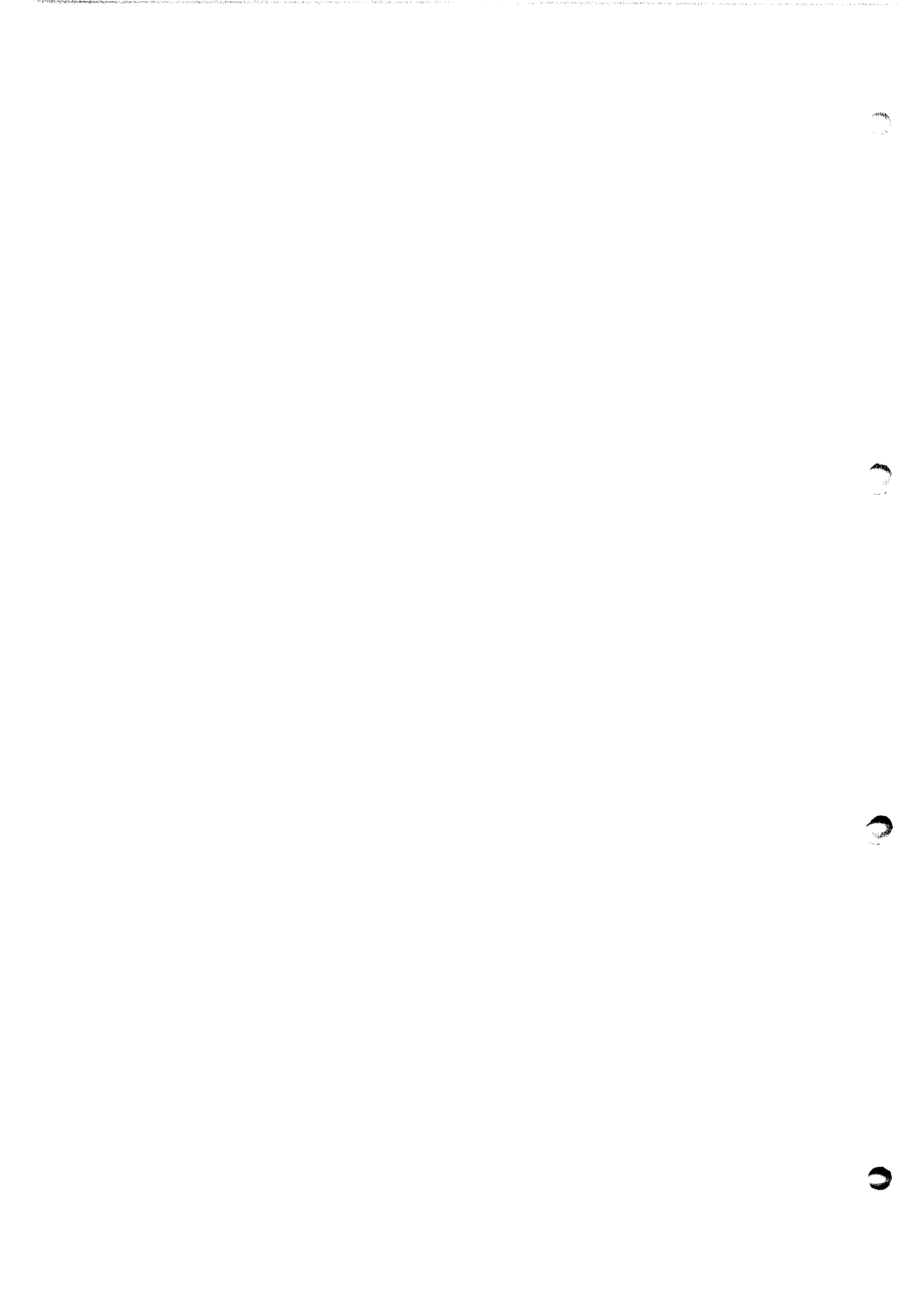
В дополнении к предложенному ФАС России порядку письмом Минфина России от 26 декабря 2011 г. № 02-11-00/5959 разъяснен порядок взыскания неустойки и внесения платежей в бюджеты соответствующих уровней бюджетной системы.

Вместе с тем Минэкономразвития России в своем письме от 1 августа 2011 г. № Д02-5952 по вопросу разъяснения порядка применения вышеуказанного письма ФАС России сообщило, что письма федеральных органов исполнительной власти по существу носят рекомендательный характер и не являются обязательными для правоприменителя.

Таким образом, необязательность правоприменения порядка взыскания неустойки (штрафа, пени), доведенного до заказчиков и иных заинтересованных лиц письмами ФАС России и Минфина России, не способствовало эффективному решению указанной проблемы, непосредственно связанной с обеспечением результативности бюджетных расходов, при этом существующий потенциал для формирования доходной базы бюджетов оставался нереализованным.

Проведенный мониторинг информации, размещенной с 1 января 2010 г. по 20 января 2012 г. в специализированной справочно-правовой системе ЗАО «Консультант Плюс», установил наличие 459 информационных и разъяснительных писем федеральных органов исполнительной власти по вопросам правоприменения положений Закона № 94-ФЗ.

От общего числа писем, направленных в адрес заказчиков, участников размещения заказа, 78 процентов составляют письма Минэкономразвития России, 10 процентов - Федеральной антимонопольной службой, 7 и 5 процентов соответственно - Минфином России и Федеральным казначейством. Рособоронзаказом за период с 1 января 2010 г. по 20 января 2012 г. разъяснений по правоприменению норм Закона № 94-ФЗ в



специализированной справочно-правовой системе ЗАО «Консультант Плюс» не опубликовалось (см. Таблицу № 1).

Минфин России в письме от 29 мая 2008 г. № 02-13-10/1548 рекомендовал Федеральному казначейству по вопросу правомерности заключения трехсторонних договоров (государственных контрактов) обратиться в Министерство экономического развития Российской Федерации, являющееся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Таблица № 1

Информационные письма федеральных органов исполнительной власти по разъяснению правоприменения норм Федерального закона № 94-ФЗ, размещенные в справочно-правовой системе «Консультант Плюс» за период с 1 января 2010 г. по 20 января 2012 г.

Наименование федерального органа исполнительной власти	Дата регистрации письма с 01 января 2010 г. по 20 января 2012 г.		Дата регистрации письма с 01 октября 2011 г. по 20 января 2012 г.	
	в единицах	в % от общего количества, г.	в единицах	в процентах от общего количества, зарегистрированных с 01.10.2011 г. по 20.01.2012 г.
Минэкономразвития России	356	77,56	27	77,15
Минфин России	34	7,41	5	14,28
Федеральное казначейство	22	4,79	0	0
ФАС России	47	10,24	3	8,57
Рособоронзаказ	0	0	0	0
ИТОГО:	459	100	35	100

ФАС России в открытом публичном ответе на обращение ОАО «СУЭК» от 23 января 2008 г. (www.fas.gov.ru) указал, что юридические и физические лица также вправе получать разъяснения в Минэкономразвития России, так как согласно Положению о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443, Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Однако в тот же период времени Минэкономразвития России в письме от 11 января 2008 г. № Д02-58 отметило, что Положением о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443 функции по осуществлению официального толкования

законодательных и иных нормативных правовых актов за министерством не закреплены, в связи с чем, изложенная позиция не может быть обязательной для правоприменителя.

Действующее в настоящее время положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, также не предусматривает полномочия Минэкономразвития России по официальному разъяснению положений законодательства, в том числе порядка применения нормативных правовых актов и их действия (письма Минэкономразвития России от 01 августа 2011 г. № Д02-5966, от 23 августа 2011 г. № Д02-6439).

При этом в письме Минэкономразвития России от 25 ноября 2011 г. № Д06-5885, подписанного заместителем директора Департамента инновационного развития и корпоративного управления Д.В. Скрипичниковым, даны разъяснения по вопросу возможности изменения цены контракта на ОСАГО в связи с изменением страховых тарифов.

Письмом Минэкономразвития России от 6 декабря 2011 г. № Д02-9467 за подписью заместителя директора правового департамента Д.Н. Блохиной отмечены особенности заключения по итогам размещения заказа договоров на проведение обязательного аудита.

Директором Департамента недвижимости А.И. Ивакиным в письме Минэкономразвития России от 31 октября 2011 г. № Д23-4527 указано на отсутствие запрета в действующем законодательстве на составление сторонами дополнительных экземпляров – подлинников на бумажном носителе к заключенному по результатам электронного аукциона контракту.

Департамент развития федеральной контрактной системы в письме Минэкономразвития России от 21 октября 2011 г. № Д28-487 со ссылкой на мнение Департамента развития секторов экономики сообщил об отнесении оптических дисков к кодам ОКДП при проведении закупок.

Проведенный анализ содержания информационных и разъяснительных писем федеральных органов исполнительной власти выявил временные и межведомственные корреляции, неединообразное толкование правоприменения одной нормы с межведомственными и внутриведомственными противоречиями, а также нелегитимное толкование диспозитивных и императивных норм законодательства.

Минэкономразвития России в письме от 25 ноября 2011 г. № Д28-615 при разъяснении вопроса о регулировании Законом № 94-ФЗ отношений, связанных с арендой транспортных средств, ссылается на аналогичное письмо Минэкономразвития России от 2 октября 2007 г. № 14902-АП/Д 04.

Минфин России в письме от 28 декабря 2011 г. № 02-11-00/6027 по вопросу определения цены и оплаты работ по капитальному ремонту системы отопления по контракту ссылается на 4 письма Минэкономразвития



России «...вышеуказанная позиция неоднократно отражена в письмах Минэкономразвития России: от 10.11.2009 № Д22-1255, от 06.04.2010 № Д22-353, от 27.09.2010 № Д22-1740, от 27.09.2010 № Д22-1741», а также на письма Минфина России от 22.07.2010 № 03-07-13/1/04, ФНС России от 24.07.2008 № 3-1-11/239, УФНС России по г. Москве от 05.04.2010 № 16-15/035198 и постановление ФАС Поволжского округа от 29.07.2010 № А55-32718/2009.

В письмах Минэкономразвития России, Минфина России, ФАС России, Федеральной налоговой службы, изданных в IV квартале 2011 года, регламентация действий заказчиков в случае заключения контракта с победителем торгов юридическим лицом, освобожденным от уплаты НДС, трактуется неодинаково.

В соответствии с требованиями Закона № 94-ФЗ при проведении торгов в конкурсной документации, документации об аукционе или аукционе в электронной форме устанавливается начальная (максимальная) цена контракта с учетом уплаты налогов и других обязательных платежей.

В соответствии с частью 3 статьи 29 Закона № 94-ФЗ контракт заключается на условиях, указанных в поданной участником конкурса, с которым заключается контракт, заявке на участие в конкурсе и в конкурсной документации. По результатам открытого аукциона или аукциона в электронной форме контракт заключается на условиях, указанных в извещении о проведении открытого аукциона или аукциона в электронной форме и документации об открытом аукционе или аукционе в электронной форме, по цене, предложенной победителем открытого аукциона или аукциона в электронной форме (часть 3 статьи 38, часть 10 статьи 41.12 Закона № 94-ФЗ).

В соответствии с частью 4.1 статьи 9 Закона № 94-ФЗ цена контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения. При этом цена контракта может быть снижена по соглашению сторон без изменения предусмотренных контрактом количества товаров, объема работ, услуг и иных условий исполнения контракта.

По мнению Минэкономразвития России (письма Минэкономразвития России от 14 ноября 2011 г. № Д28-565, от 25 ноября 2011 г. № Д28-618), с учетом указанных положений Закона № 94-ФЗ контракт заключается и оплачивается заказчиком по цене победителя торгов вне зависимости от применения системы налогообложения у победителя. Применение победителем аукциона упрощенной системы налогообложения не влечет изменения условий контракта. Корректировка заказчиком цены контракта, предложенной юридическим лицом, применяющим упрощенную систему налогообложения, при проведении торгов, а также при заключении государственного или муниципального контракта с таким участником размещения заказа не допускается.



Федеральная налоговая служба письмом от 22 ноября 2011 г. № ЕД-4-3/1957@ разъяснила, что если победитель конкурса (аукциона) находится на упрощенной системе налогообложения, то цена, предложенная этим победителем, не может содержать сумму НДС, так как лица, применяющие этот вид налогообложения, не являются плательщиками НДС.

ФАС России считает, что контракт заключается и оплачивается по цене победителя торгов вне зависимости от применения системы налогообложения у победителя. Сумма налога на НДС является прибылью победителя торгов, не являющегося плательщиком такого налога. При этом цена контракта снижается по соглашению сторон без изменения предусмотренных контрактом объемов работ на сумму налога на добавленную стоимость (Письмо ФАС России от 06 октября 2011 г. № АЦ/39173).

Таким образом, вышеуказанные разъяснения Минэкономразвития России, ФАС России, Федеральной налоговой службы содержат межведомственные противоречия по одному и тому же вопросу правоприменения и позволяют заказчикам, в случае заключения контракта по результатам торгов с лицами, не являющимися плательщиками НДС, с позиции ФАС России и ФНС России снижать цену контракта на сумму НДС либо не производить корректировку цены контракта (позиция Минэкономразвития России) и оплачивать контракт в полном объеме.

Отдельно следует отметить внутриведомственные противоречия в информационных и разъяснительных письмах одного ведомства. Например, согласно письма Минфина России от 22 августа 2011 г. № 03-11-06/2/121, подписанного заместителем директора Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики С.В. Разгулиным, «при заключении контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд с налогоплательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения и, соответственно, не являющимися налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, цену контракта следует рассчитать без налога на добавленную стоимость», то есть необходимо снизить цену контракта на сумму НДС.

Вместе с тем в соответствии с письмом Минфина России от 28 декабря 2011 г. № 02-11-00/6027, подписанного директором Департамента бюджетной политики и методологии С.В. Романовым «если победитель не является плательщиком налога на добавленную стоимость и находится на упрощенной системе налогообложения, то при заключении контракта при указании цены контракта вместо указания суммы налога на добавленную стоимость ставится прочерк; при оплате поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) уменьшение цены контракта на сумму налога на добавленную стоимость не производится и поставленные товары (выполненные работы, оказанные услуги) оплачиваются по цене,



указанной в контракте», то есть снижать цену контракта на сумму НДС не нужно.

В соответствии с пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 3 мая 1996 г. № 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, не влекут правовых последствий и на них нельзя ссылаться при разрешении споров в судах.

Указанные межведомственные и внутриведомственные противоречия по толкованию норм правоприменения не способствует формированию единообразного применения законодательства Российской Федерации о закупках товаров работ, услуг.

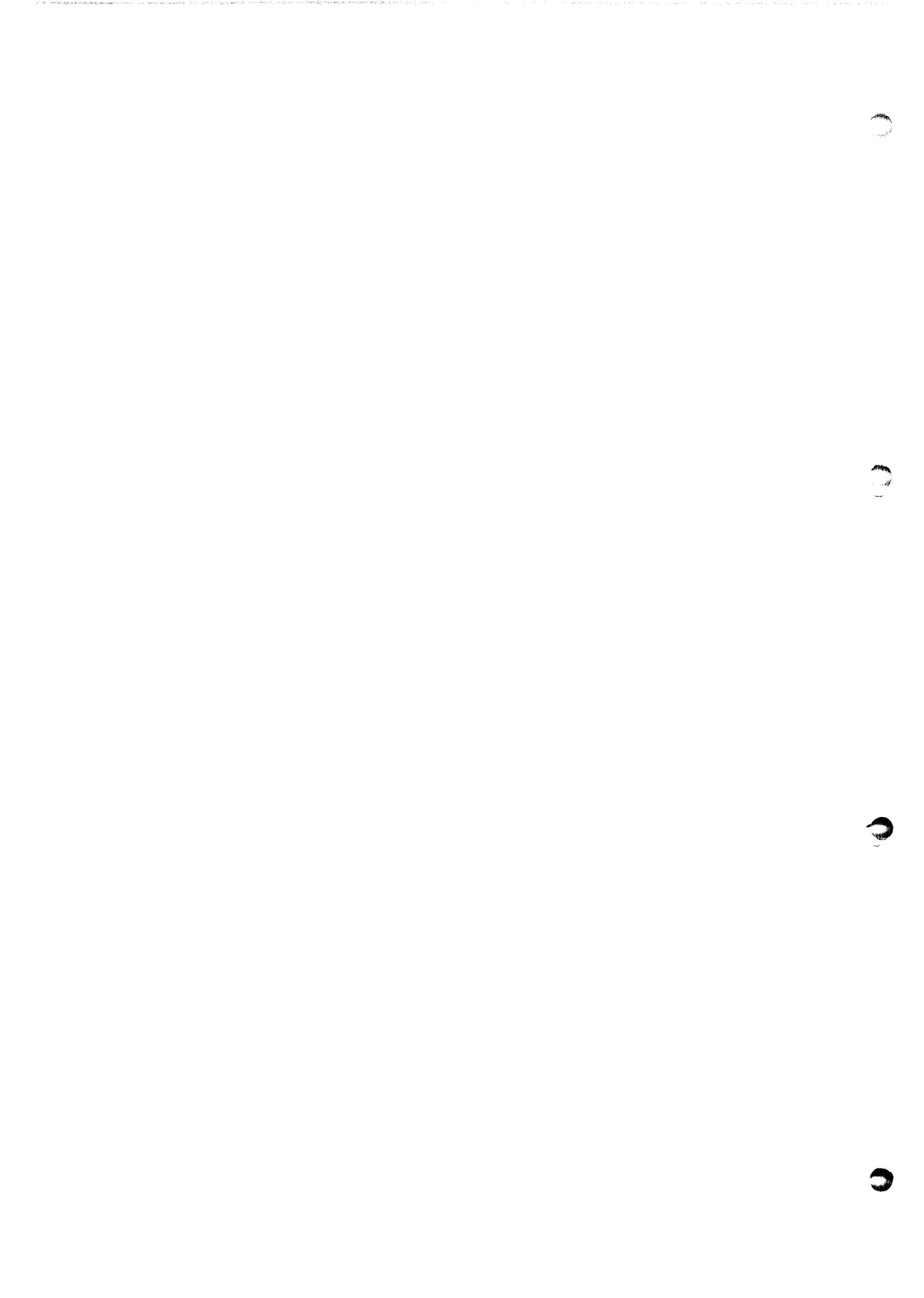
Нелегитимное толкование диспозитивных норм законодательства в разъяснительных письмах федеральных органов исполнительной власти формируют условия, способствующее системным нарушениям норм законодательства при осуществлении закупок.

Примером неверного разъяснения норм законодательства является несоответствующая части 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», постановлению Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 714 позиция Минэкономразвития России по вопросу правомерности объединения проектно-изыскательских и строительных работ в один лот, при условии, что соответствующий заказ будет размещаться путем проведения аукциона (Письмо Минэкономразвития России от 25 сентября 2008 г. № Д05-4076).

Минэкономразвития России при подготовке указанного письма не учло требования специальных нормативных правовых актов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 714 (действовало до 27 сентября 2010 г.) заключение государственной экспертизы на проектную документацию по планируемым стройкам и объектам является основанием для выделения средств на финансирование строительства или реконструкцию объекта. Кроме того, без предварительного проведения стадии проектирования заказчик не будет располагать необходимыми для начала торгов исходными данными, в частности точным составом и объемом строительных работ, а также подсчитанной сметной стоимостью заказываемого объекта.

Включение в предмет одного заказа строительства и проектирования, являющихся различными как по своей специфике, методам исполнения и продукту работ ограничивает количество участников размещения заказа и нарушает нормы части 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 января 2010 г. № Ф03-7609/2009 по делу № А59-1938/2009).

Впоследствии Минэкономразвития России в письме от 18 августа 2011 г. № ОГ-Д28-984 рекомендовал размещение заказа на строительство



здания, строения, сооружения осуществлять только после разработки и утверждения проектной документации.

Неверное официальное толкование контролирующими органами императивных норм законодательства обуславливает проведение излишнего количества конкурсов и аукционов.

Так, в письме от 28 августа 2007 г. № АК/15089 ФАС России указано, что заключение прямых договоров на сумму до 100 тысяч рублей со страховыми компаниями на оказание услуг по страхованию КАСКО и ОСАГО не допускается. Указанное письмо привело к объявлению заказчиками в течение 2007-2011 годов значительного количества конкурсов и аукционов на оказание услуг по страхованию на суммы не превышающие 100 тысяч рублей с привлечением трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 12 июля 2011 г. № 2518/11 определил легитимную возможность заключения государственными заказчиками договоров до 100 тысяч без проведения конкурсов и аукционов. Впоследствии в письме от 21 ноября 2011 г. № АЦ/43116 ФАС России сообщил о не обязательности проведения торгов на сумму до 100 тысяч рублей по выбору страховых компаний.

Таким образом, проведение в течение 2007-2011 годов конкурсов, аукционов по выбору страховых компаний на суммы не превышающие 100 тысяч рублей было не обязательным. Соответственно, произведенные при организации указанных торгов затраты можно отнести к нецелесообразным расходам бюджета.

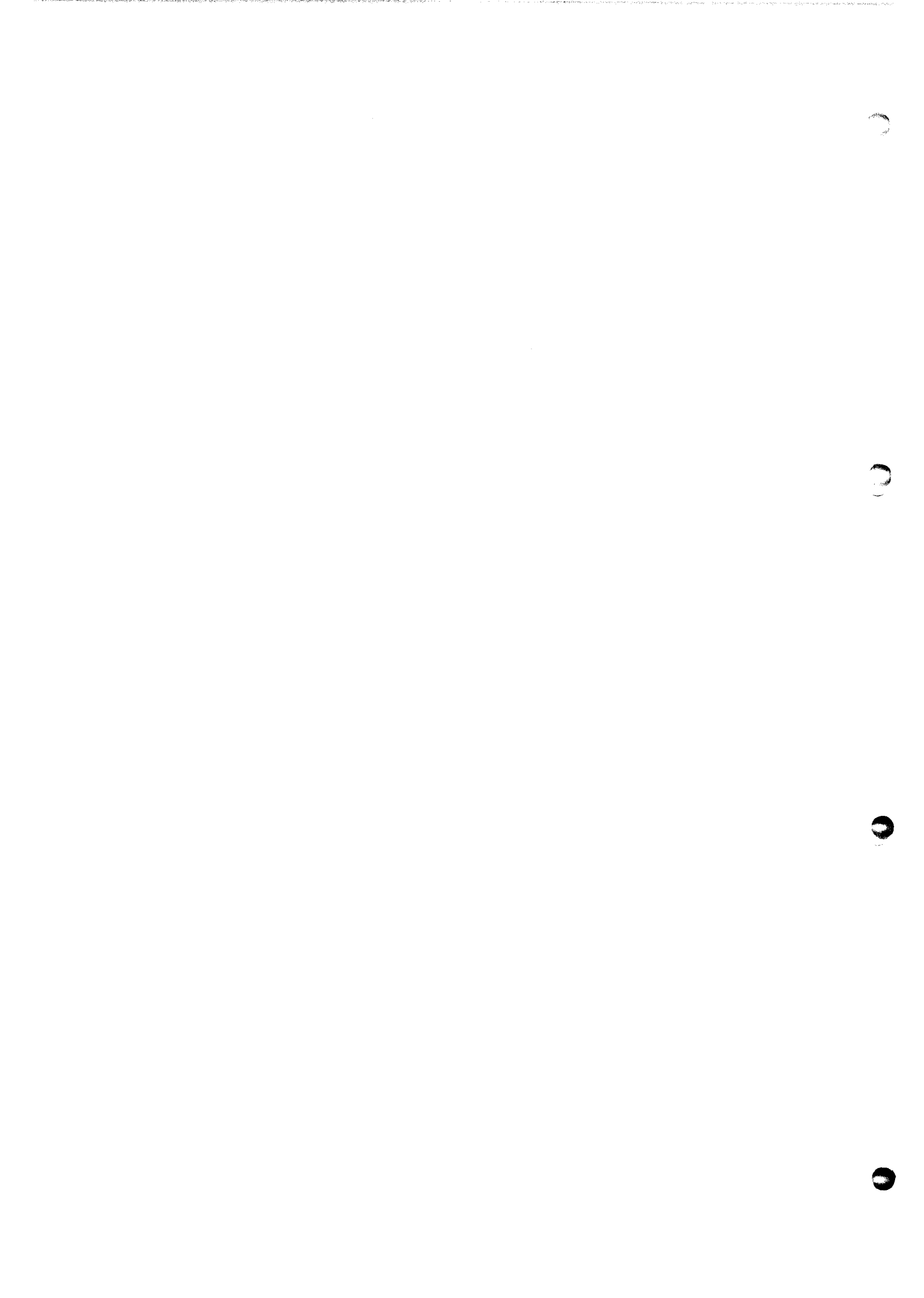
Цель 2. Анализ эффективности сложившейся системы управления поставками товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд. Анализ системы управления закупками товаров работ и услуг.

2.1. Оценка архитектуры управления поставками товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд

Архитектура управления закупками для государственных нужд требует существенной систематизации и оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти и уточнения закреплённых сфер деятельности.

Проведенный анализ исполнения функций в сфере закупок для государственных нужд уполномоченными федеральными органами исполнительной власти свидетельствует о следующем:

Минэкономразвития России, осуществляющее выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере закупок продукции для государственных и муниципальных нужд, ограничивало свою деятельность исключительно регулированием



размещения заказа на поставку продукции, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Представляемые в Правительство Российской Федерации доклады о результатах мониторинга действующей системы размещения заказов носили информативный характер, а рассчитанные с применением некорректной методики сведения о положительной динамике экономии бюджетных средств являются недостоверными.

Предложения Минэкономразвития России о включении планирования закупок в бюджетный процесс до настоящего времени не реализованы.

Федеральная антимонопольная служба ограничивала свою деятельность только контролем за размещением заказов.

Рособоронзаказ является единственным органом, который проводит системный контроль эффективности функционирования действующей системы закупок товаров, работ и услуг для нужд обороны, безопасности и правопорядка, охватывающий практически все элементы системы заказов (планирование, размещение, контрактация, ценообразование, контроль качества, контроль исполнения обязательств).

Федеральная служба по тарифам, осуществляя правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен, в определенной мере обеспечивала повышение экономической эффективности использования бюджетных средств.

Созданные в целях формирования механизма государственных закупок акционерное общество «Федеральная контрактная корпорация «Росконтракт», акционерное общество «Федеральная контрактная корпорация «Росхлебопродукт», Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств не оказывали существенного влияния на совершенствование системы закупок для государственных нужд.

Анализ правоприменительной практики, закупок продукции (работ, услуг) федеральными органами исполнительной власти – государственными заказчиками свидетельствует о недостаточном качестве управления системой на ведомственном уровне, а наличие общих недостатков в деятельности – о системном характере проблемы.

2.2. Оценка системы планирования поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд

Социально-экономическое развитие России на современном этапе происходит на фоне расширения сферы экономического прогнозирования и финансового планирования. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Целью разработки данной Концепции является определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе

устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. Анализ положений данной Концепции и других программных документов среднесрочного и долгосрочного характера показывает, что важным инструментом реализации выработанного курса является система государственных заказов.

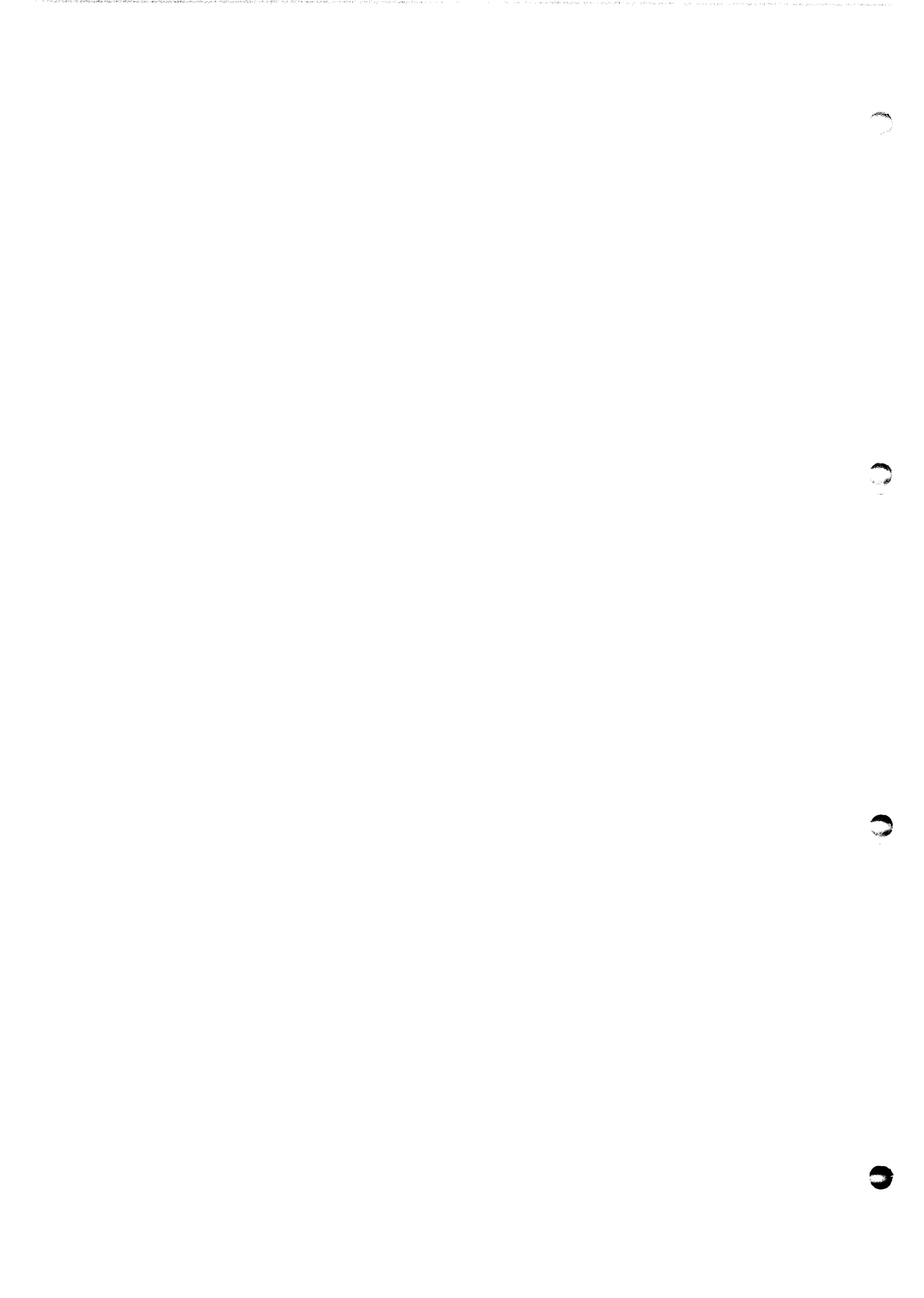
Согласно статье 1 Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее - федеральные целевые программы), и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период.

Поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

В соответствии со статьей 3 Закона № 94-ФЗ «под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также - федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также - нужды субъектов Российской Федерации).

Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Подпунктом «в» пункта 22 Правил разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 определено, что федеральные органы исполнительной власти в месячный срок после одобрения Правительством Российской Федерации сценарных условий и основных параметров прогноза социально-



экономического развития представляют в Минэкономразвития России обоснование объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления расходов в целях финансирования закупок продукции (товаров, работ, услуг) для федеральных государственных нужд, а также предварительный прогноз объема продукции, закупаемой для федеральных государственных нужд на очередной финансовый год и плановый период.

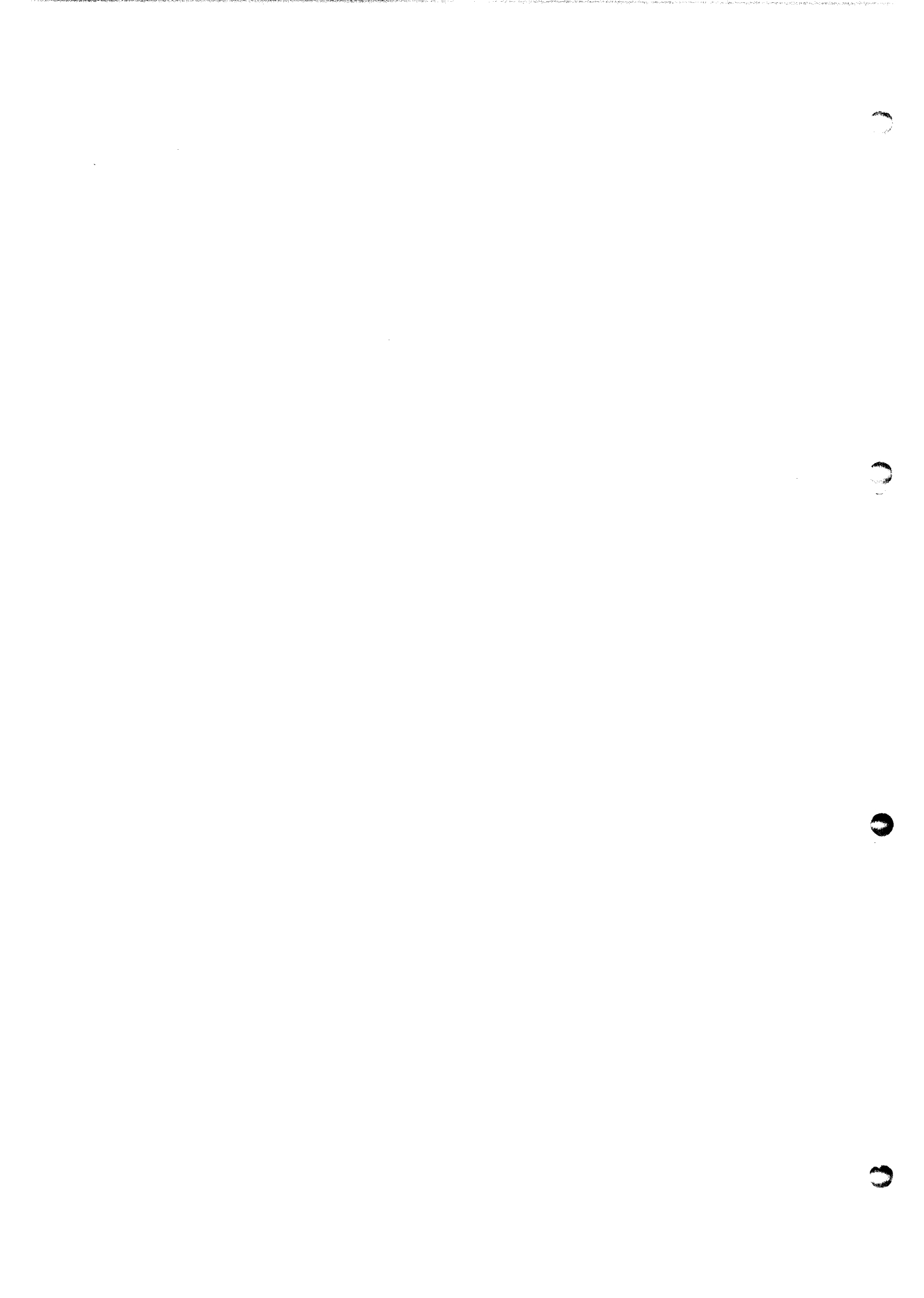
При этом с учетом норм действующего бюджетного законодательства не вызывает возражения тезис о том, что «материалы указанных обоснований с соотнесенными с объемом бюджетных ассигнований, количеством/объемом товаров, работ, услуг после доведения лимитов бюджетных обязательств являются основаниями для утверждения государственными заказчиками планов закупок».

Закупки товаров, работ, услуг являются составной частью ресурсного обеспечения государственных программ и «закупка является одним из средств достижения целей или показателей программных мероприятий».

При этом, следует обратить внимание на то, что согласно пункту 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (Далее – Порядок), «Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» при этом данное определение не ограничивает понятие «ресурсы» только финансовыми ресурсами и не исключает планирование закупок товаров, работ и услуг, необходимых для достижения целей государственной программы.

Необходимость планирования закупок товаров, работ и услуг обосновывается и нормой подпункта «г» Порядка, предусматривающей «прогноз конечных результатов государственной программы, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере».

Исходя из того, что в соответствии с пунктом 3 Порядка «Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в том числе, ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти (далее - подпрограммы)» нельзя согласиться с мнением базирующемся на нормах пункта 8 Порядка о невозможности при программном планировании обеспечивать детализацию расходов бюджета по



кодам классификации расходов, используемым для составления бюджета, поскольку Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 и Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 предусматривают детализацию программных расходов до уровня функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Расходы на закупки для государственных нужд составляют значительную часть расходов федерального бюджета и прогнозируются в 2012, в сумме 1 773,53 млрд. рублей, в 2013 году в сумме 1 887,25 млрд. руб. и в 2014 году в сумме 1 976,77 млрд. руб., а всего за планируемый период в сумме 5637,55 млрд.рублей.

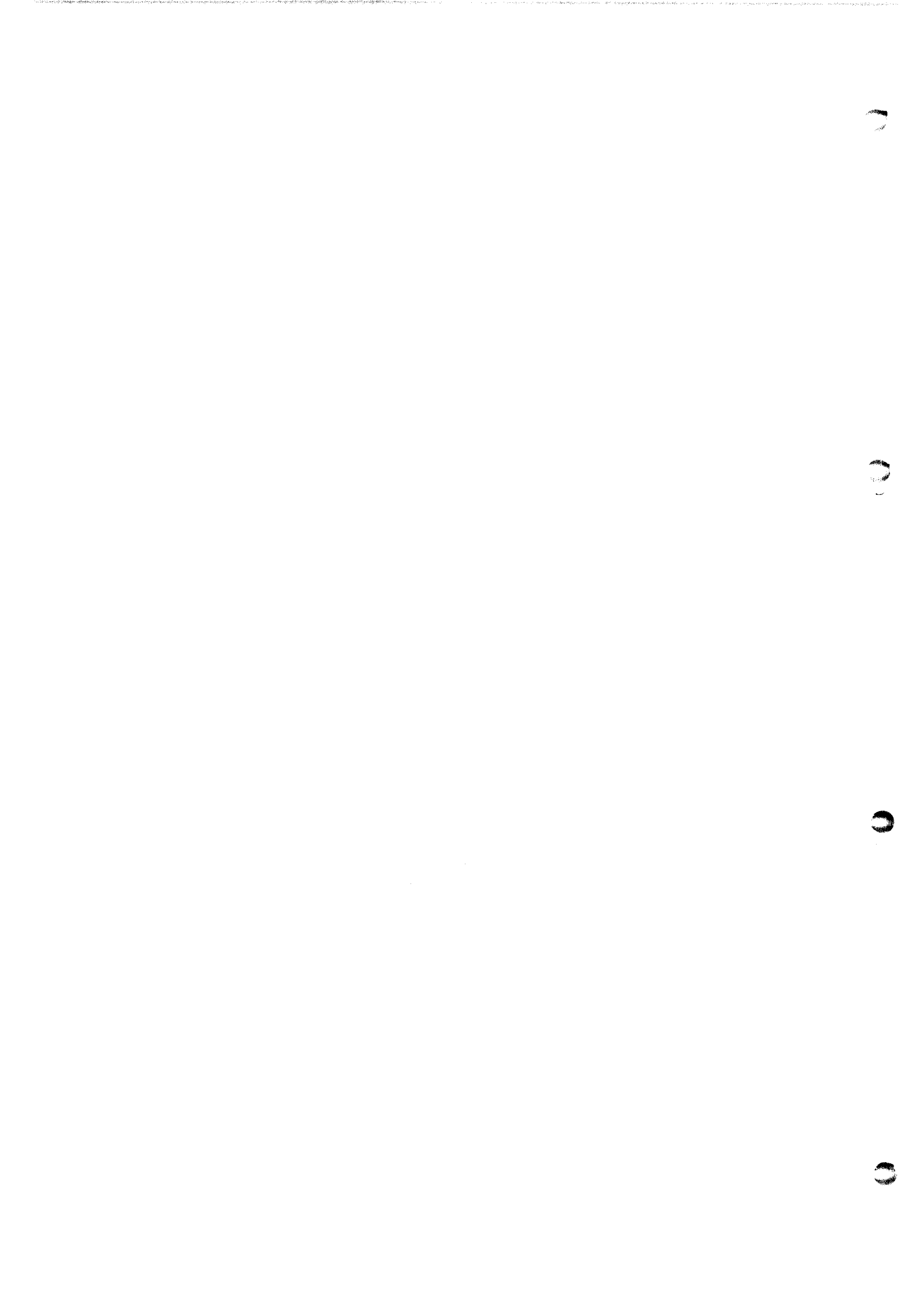
При этом следует отметить, что до настоящего времени не сформирована эффективная система планирования и экономического обоснования объемов закупок для государственных нужд и адекватная ей система бюджетирования.

Государственные нужды формируются как функциональные потребности главных распорядителей бюджетных средств.

Нормативно не урегулировано какое либо институциональное согласование и гармонизация ведомственных нужд и общественных потребностей с федеральным бюджетом.

Анализ порядка прогнозирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, установленного Правилами разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации»), показал:

Сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития формируются без учета потребности в товарах работах и услугах для государственных нужд, поскольку обоснование объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления расходов в целях финансирования закупок продукции (товаров, работ, услуг) для федеральных государственных нужд, а также предварительный прогноз объема продукции, закупаемой для федеральных государственных нужд на очередной финансовый год и плановый период представляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в месячный срок после одобрения Правительством Российской Федерации сценарных условий и основных параметров прогноза.



Разработанные Минэкономки России прогнозы объема продукции, закупаемой для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования на 2012 год (форма 1, и на 2012-2014 годы (форма 1а) не увязаны с целями и задачами социально-экономического развития и федеральным бюджетом.

Форма 1

№	Код	Наименование продукции	Единица измерения (тыс.рублей)	2010 отчет	2011 оценка	2012 прогноз

Форма 1а

№	Код	Наименование продукции	Единица измерения (тыс.рублей)	2012 прогноз	2013 прогноз	2014 прогноз

При обосновании объемов финансирования закупок в пояснительной записке не используются Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в части разделов «Цели и задачи деятельности» и «Расходные обязательства» (совместное письмо Минфина России и Минэкономразвития России от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008).

Прогнозы объема продукции, закупаемой для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования не дают возможность оценить цену единицы закупаемых товаров по всем позициям.

Прогноз объема продукции, закупаемой для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования на 2012-2014 годы, как и аналогичные прогнозы на 2011-2013 годы не отражает полной потребности государства, поскольку не учитывает прогнозов закупок федеральных органов исполнительной власти, не представивших обоснование объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления расходов в целях финансирования закупок продукции (товаров, работ, услуг) для федеральных государственных нужд, а также предварительный прогноз объема продукции, закупаемой для федеральных государственных нужд.

Бюджетный кодекс не содержит нормы об обязательном предоставлении в составе документов к проекту федерального бюджета данных об объеме и номенклатуре товаров работ и услуг, закупаемых для федеральных государственных нужд (п. 3 ст. 184.1, ст.184.2). Отсутствие указанной нормы не позволяет на стадии формирования проекта федерального бюджета достаточно точно определить количество и



номенклатуру закупаемых в планируемом периоде товаров, работ и услуг для государственных нужд, а также ресурсоемкость и ресурсообеспеченность государственного оборонного заказа, государственной программы вооружения и федеральных целевых программ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит только требование о представлении в составе проекта федерального бюджета на планируемый период только основных показателей государственного оборонного заказа (далее-ГОЗ) (п. 4 ст. 192) и определяет, что в составе федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий плановый период Президентом Российской Федерации утверждаются основные показатели оборонного заказа.

Существующие сроки подготовки проекта ГОЗ и проекта федерального бюджета не совпадают. На момент внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект ГОЗ еще не сформирован.

Таким образом, состав оборонной продукции (работ, услуг), которую требуется закупить по ГОЗ в планируемом периоде, ещё не определен, а объемы её стоимости в рамках целевых статей расходов уже должны быть распределены (классифицированы) по соответствующим видам расходов федерального бюджета.

При этом государственный заказчик – главный распорядитель средств федерального бюджета должен предусмотреть на год вперед ежеквартальное выделение бюджетных средств не только по целевым статьям, но и в их рамках по соответствующим видам расходов, а также экономическим статьям расходов, но сделать это достаточно обоснованно и, в первую очередь по целевым статьям расходов, практически не представляется возможным.

Единственным функционирующим планом закупок являлся план-график проведения торгов на закупки товаров (работ, услуг) для государственных федеральных нужд, форма которого утверждена письмом Минэкономразвития России от 30 декабря 2005 г. № 21383-АШ/Д07 (переработанная форма планов - графиков направлена письмом Минэкономразвития России от 29 декабря 2009 г.), согласно которому федеральные органы исполнительной власти обязаны ежегодно формировать планы-графики размещения заказов на закупки продукции для федеральных государственных нужд (далее - план-график) по форме, утвержденной Минэкономразвития России, и размещать их в сети "Интернет" до 20 января очередного года, с ежеквартальным уточнением.

На сегодняшний день вступил в силу приказ Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 г. № 761/20н "Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг



для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков", прошедшего регистрацию в Минюсте России (от 09 февраля 2012 г. № 23186).

Отсутствие полноценной функционирующей системы прогнозирования и планирования поставок продукции, работ и услуг для государственных нужд, позволяющей комплексировать портфели проектов развития и портфели контрактов влечет за собой неэффективное использование бюджетных средств в значительных объемах.

В результате имеющих место системных проблем в действующей системе закупок для государственных нужд в ходе проведенного анализа установлено перемещение коррупционных рисков в сферу планирования закупок со значительным сокращением возможности их установления и доказательства.

2.3. Оценка потенциала институционального развития

В настоящее время нормативно не определены правоспособные публичные образования, представляющие Российскую Федерацию, регионы и муниципалитеты как юридические лица, формирующие и легализующие общественные потребности, в какой либо институциональной форме публично-правовых договоров.

Законодательно не урегулировано, какое либо институциональное согласование и гармонизация ведомственных нужд и общественных потребностей.

Государственные и муниципальные нужды формируются как функциональные потребности главных распорядителей бюджетных средств, которые легализуются после их акцептования в реестре расходных обязательств бюджетов.

Какое либо институциональное согласование и гармонизация ведомственных нужд и общественных потребностей законодательно не урегулировано.

2.4. Оценка функциональных характеристик рынка государственных закупок

Анализ данных Росстата о результатах проведения торгов и других способов размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд показал, что за период с 2010 по 2011 годы наблюдается общее увеличение стоимости заключенных контрактов, при этом отмечается рост стоимости контрактов, заключенных государственными заказчиками с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем и стоимости контрактов, заключенных с одним поставщиком по результатам не состоявшихся торгов, запросов котировок (см. Таблицу № 2).



**Стоимостная характеристика торгов и других способов закупки
(тысяч рублей)**

Наименование показателя	2010 год	2011 год	Рост /снижение
Общая стоимость заключенных контрактов и договоров, из них:	3 892 370 164	7 218 467 270	рост 1,85 раза
- по результатам несостоявшихся торгов (лотов) и запросов котировок с одной заявкой или без заявок	1 476 790 891	1 582 146 521	рост 1,07 раза
- стоимость контрактов заключенных без проведения торгов, запросов котировок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя	523 335 945	3 629 443 853	рост 6,93 раза

Объем расходов на закупки у единственных поставщиков, исполнителей, подрядчиков без проведения торгов в 2011 году увеличился в 6,93 раза.

При этом необходимо отметить, что снижение доли стоимости контрактов, договоров, заключенных по результатам несостоявшихся торгов (лотов), запросов котировок с 38,4 процентов до 21,9 процентов при незначительном увеличении абсолютной величины стоимости государственных контрактов является лишь результатом роста в 1,85 раза общей стоимости заключенных в 2011 году контрактов, договоров (см. Рисунок № 1).

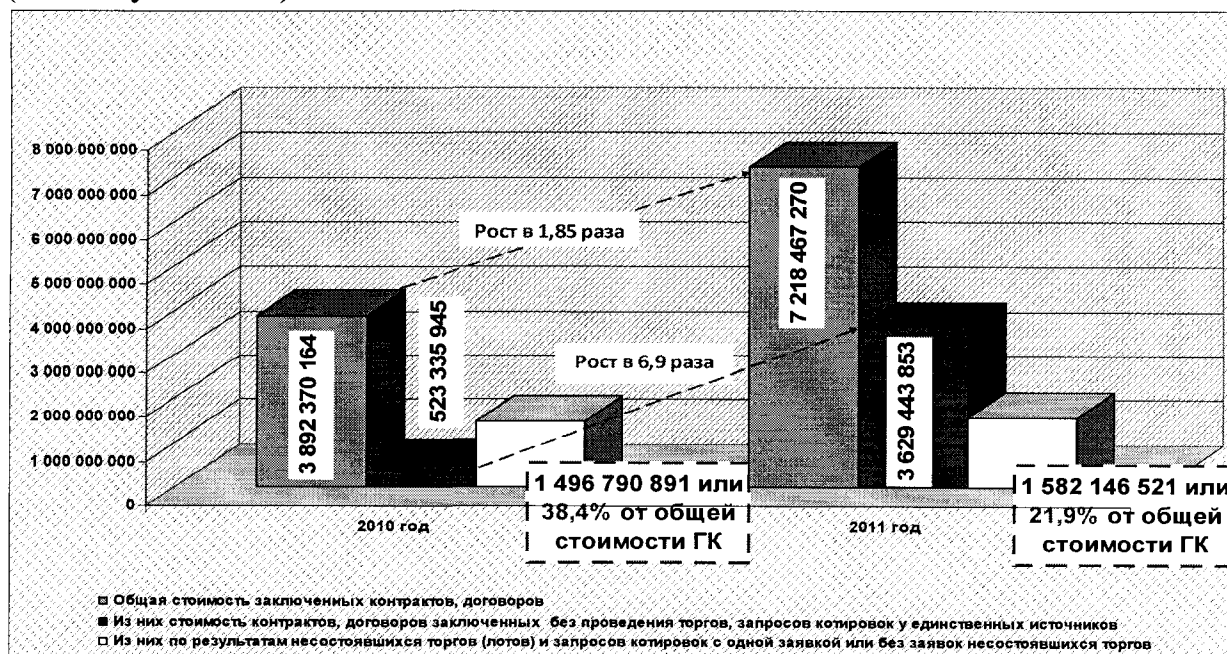
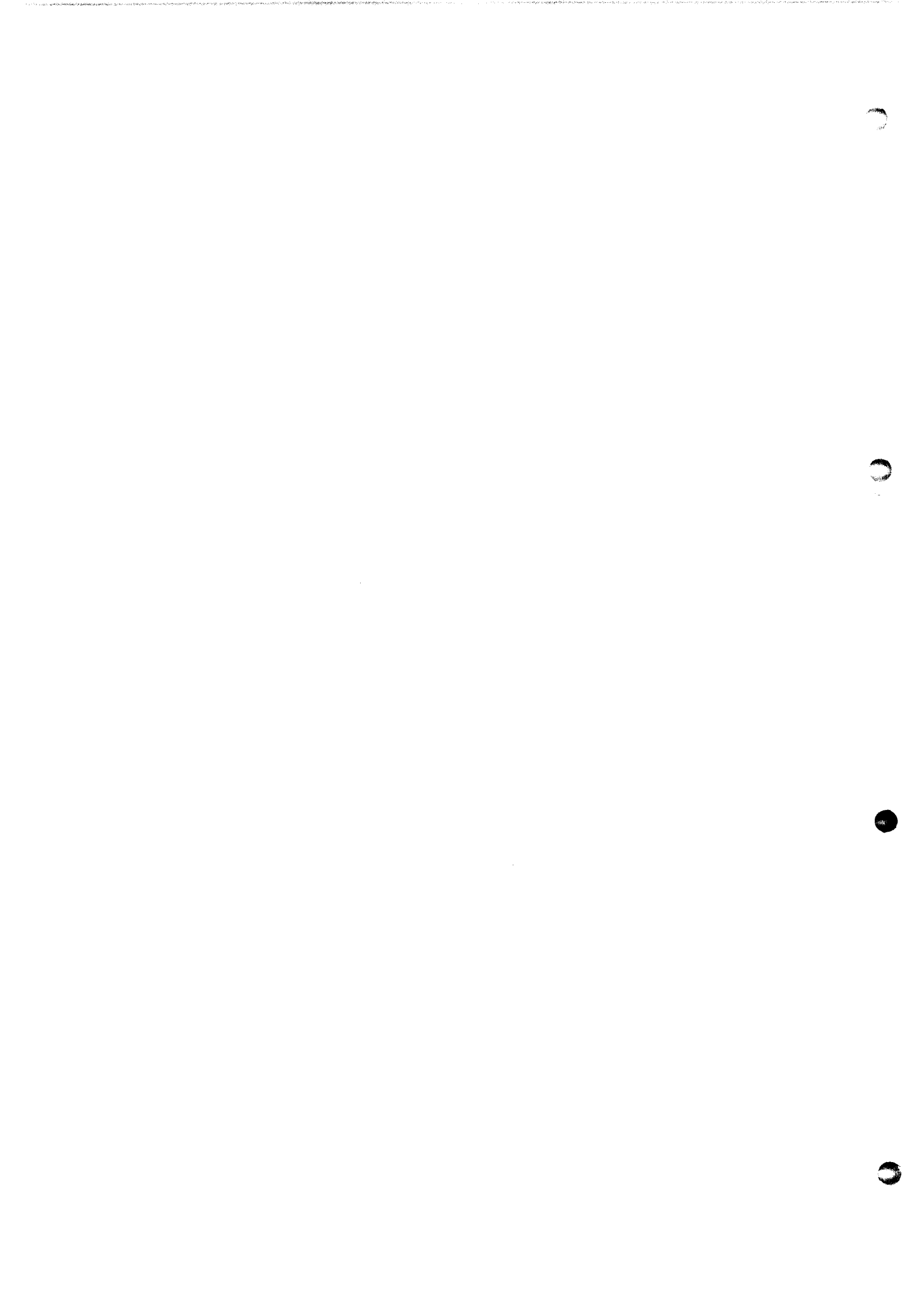


Рисунок № 1 Динамика проведения закупок без проведения торгов и по результатам несостоявшихся торгов, запроса котировок



Фактически в 2011 году доля несостоявшихся торгов (лотов), запросов котировок от общего количества закупок возросла на 7 процентов по сравнению с 2010 годом. Так, если в 2010 году из 889 541 проведенных торгов, запросов котировок 233 170 были признаны несостоявшимися (26 процентов), то в 2011 году из 1 002 604 объявленных торгов, запросов котировок были признаны несостоявшимися 335 375 процедур (33 процента).

Количество закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя без проведения торгов, запросов котировок увеличилось в 2011 году на 13 процентов по сравнению с аналогичным показателем 2010 года. При этом общее количество торгов и других способов размещения заказа снизилось на 415 512 процедуры (3,54 процента) (см. Таблицу № 3).

Таблица № 3

Количественная характеристика торгов и других способов закупки

Наименование показателя	2010 год	2011 год	Рост/ снижение
Всего проведено торгов, запросов котировок, закупок малого объема и других способов размещения заказов, из них:	11 717 996	11 302 484	Снижение в 1,03 раза
- торгов, запросов котировок	889 541	1 002 604	Рост в 1,13 раза
- несостоявшихся торгов (лотов), запросов котировок с одной заявкой или без заявок	233 170	335 375	Рост в 1,44 раза
- закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя без проведения торгов, запросов котировок	700 050	806 934	Рост в 1,15 раза

Снижение общего количества торгов и других способов размещения заказа при увеличении стоимости заключаемых контрактов обусловлено укрупнением лотов (предметов заказа), выставляемых на торги. Существующий в настоящее время запрет на включение в состав одного лота продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, являющимися предметом торгов, запросов котировок, позволяют государственному заказчику укрупнять выставляемые на торги лоты, и, в дальнейшем, признав объявленные торги по причине подачи единственной заявки несостоявшимися, заключать государственные контракты по начальным (максимальным) ценам.

Анализ структуры торгов, запросов котировок проведенных в 2010 и 2011 годах показал, что в 2011 году по сравнению с 2010 годом с 19 процентов до 43,6 процента увеличилась доля электронных аукционов в



общем объеме способов размещения заказа, при этом с 54,1 процента до 47,5 процента сократилась доля запросов котировок цен (см. Рисунок № 2).

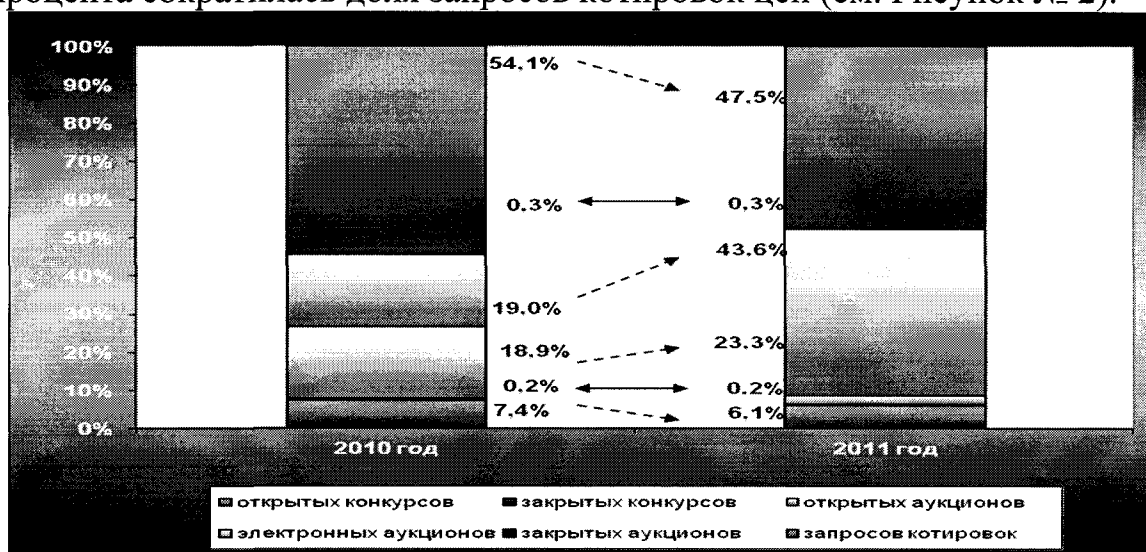


Рисунок № 2 Структура торгов, запросов котировок в 2010 и 2011 годах

Вместе с тем увеличение доли электронных аукционов в общем объеме способов размещения государственных заказов не привело к расширению конкурентной среды на объявляемых заказчиками торгах, запросах котировок. Так, в 2011 году по сравнению с 2010 годом среднее количество поданных на торги, запросы котировок заявок в среднем сократилось с 2,83 до 2,39 на одну процедуру, а именно: при проведении открытых конкурсов с 2,18 до 2,07; закрытых конкурсов с 1,66 до 1,57; закрытых аукционов с 3,40 до 3,16; электронных аукционов - с 2,92 до 2,31; запросов котировок - с 2,71 до 2,46 (см. Рисунок № 3).

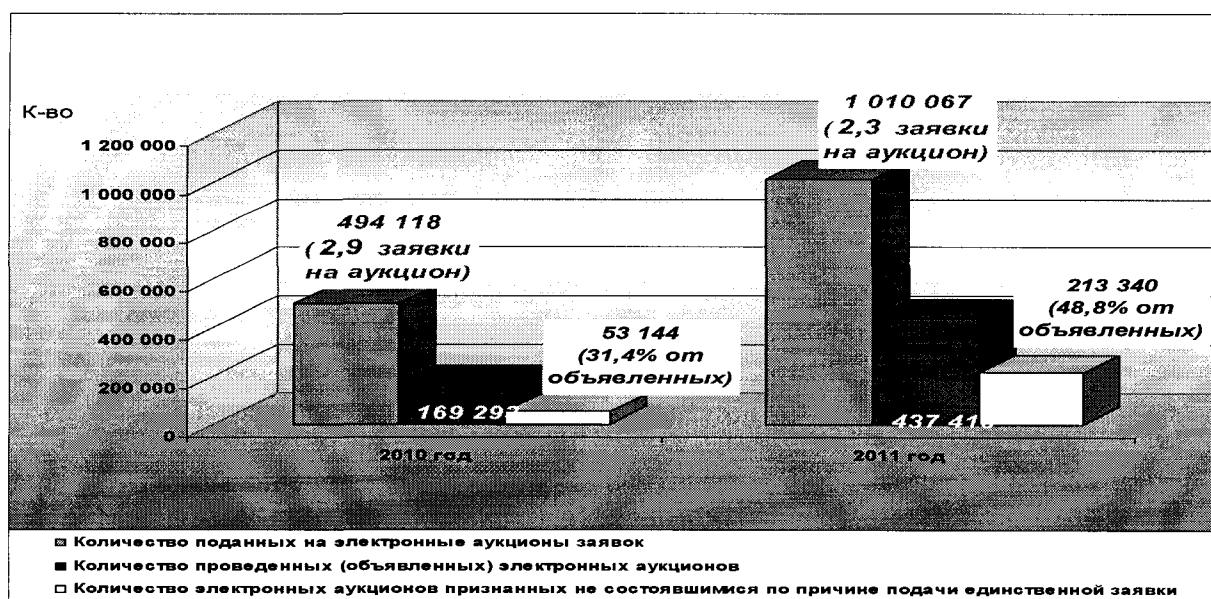


Рисунок № 3 Оценка конкурентной среды при проведении электронных аукционов



Соответственно, снижение в 2011 году конкурентной среды на электронных аукционах привело по причине подачи единственной заявки к признанию из 437 410 объявленных электронных аукционов 213 340 (48,8 процентов) несостоявшимися, что превысило аналогичные показатели 2010 года на 17,4 процентов (см. рисунок № 4).

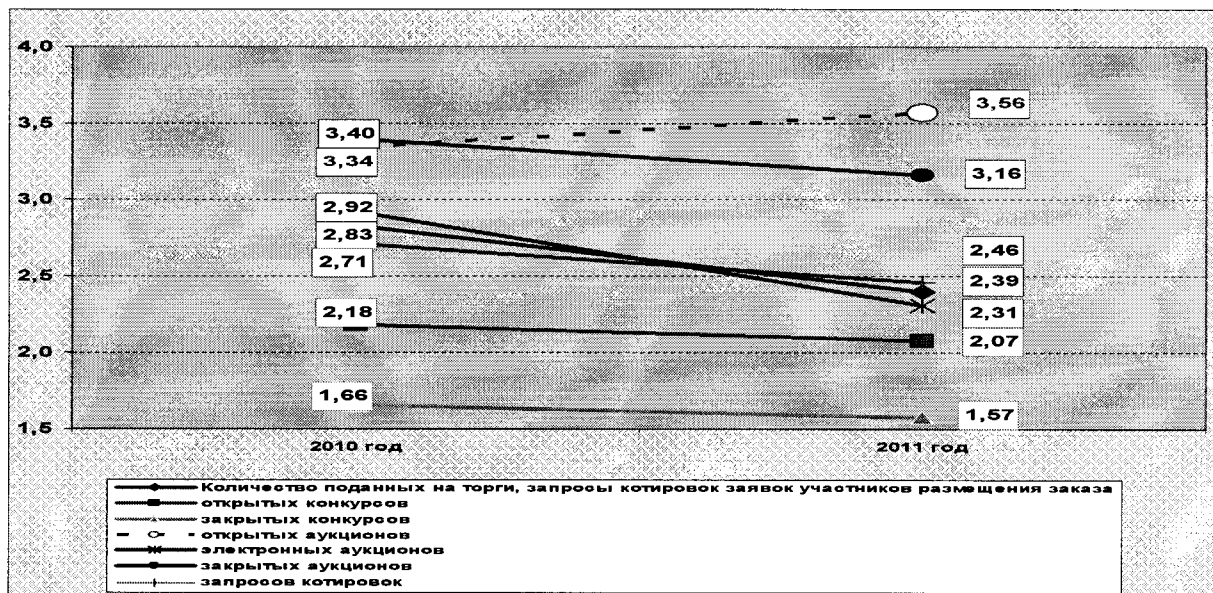


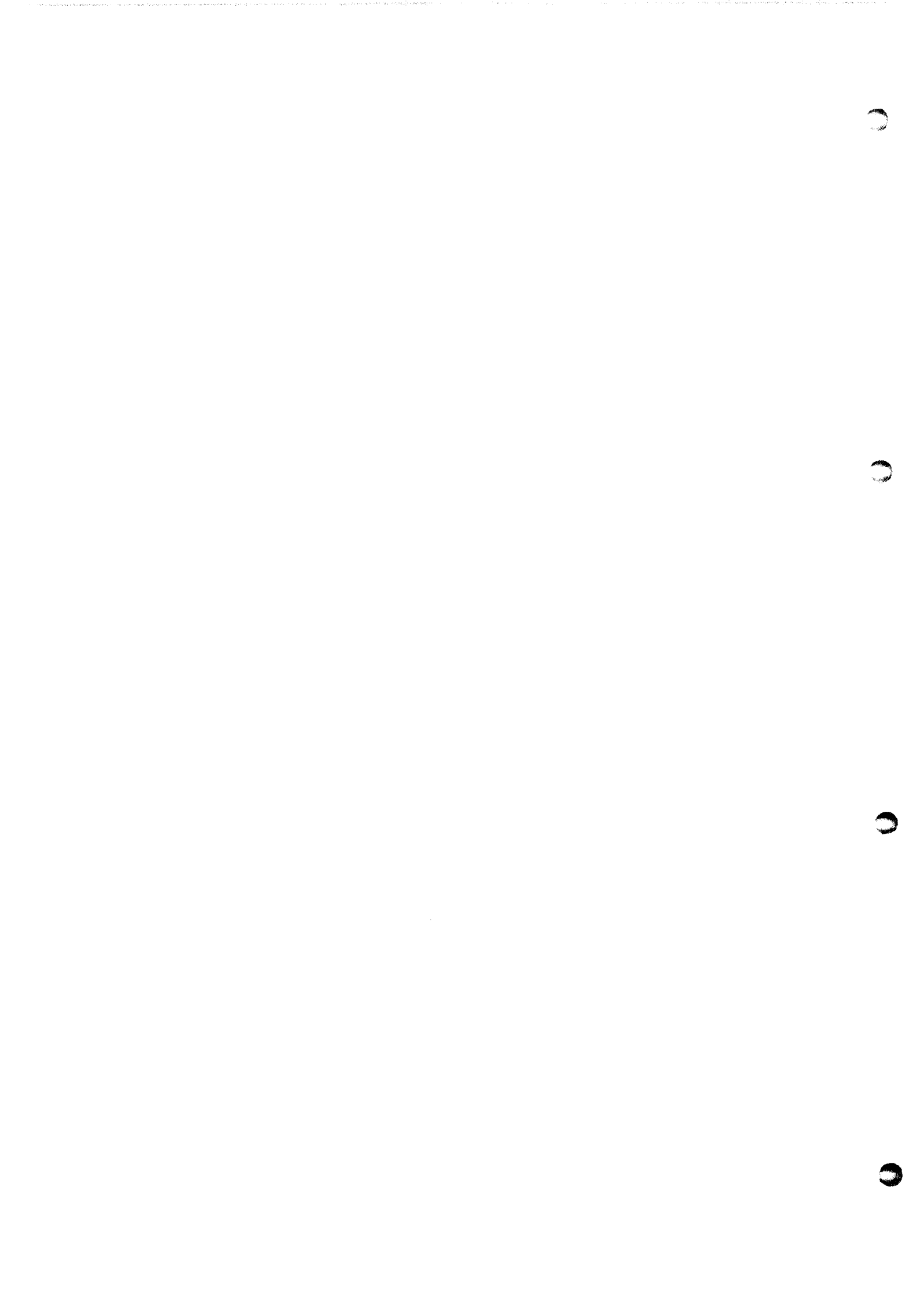
Рисунок № 4 Оценка конкурентной среды при проведении торгов, запросов котировок в 2010 и 2011 годах

2.5. Оценка уровня администрирования договоров и урегулирования споров

Действующими нормативными правовыми актами регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих норм гражданского права, специфические механизмы регулирования государственных контрактов практически не применяются, как таковая стадия их исполнения отдельно не выделяется.

Не определены допустимые схемы и механизмы управления исполнением государственного контракта, не применяются принципы и методы проектного управления, не создана система многоуровневого мониторинга системы государственного заказа.

Анализ мировой практики показал, что на стадии исполнения контракта важное значение имеет мониторинг и администрирование процесса исполнения контрактов (осуществление платежей, организация контроля за соблюдением графика выполнения работ, соответствием продукции стандартам качества) и т.д.



Роль мониторинга заключается в своевременном выявлении потенциальных проблем, которые могут оказать негативное воздействие на исполнение данного контракта.

Администрирование контракта должно быть нацелено на выявление административных и технических задач, которые требуется решить для успешного исполнения контракта, как заказчиком, так и подрядчиком.

Цель 3. Анализ коррупционных рисков, сложившихся в системе поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд.

3.1. Оценка коррупционных рисков, сложившихся в системе поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд

Коррупционные риски при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, возникают в результате **неправомерных действий государственных заказчиков, связанных с наделением нелегитимными полномочиями членов конкурсных, аукционных, котировочных комиссий**, так как указанные действия подразумевают возможность влияния членов комиссии на результаты торгов, запросов котировок.

Так, в Федеральном агентстве специального строительства в нарушение статьи 7 Закона № 94-ФЗ документация по аукционам (в том числе требования к участникам торгов) согласовывалась с председателем аукционной комиссии.

Кроме того, размещение заказов с нарушением действующего законодательства (отсутствие у заказчика документов, подтверждающих проведение конкурса; включение в конкурсную документацию необоснованных дополнительных требований; необоснованный отказ участнику в допуске к аукциону; составление лотов таким образом, который не позволял приобрести необходимый ассортимент товаров у одного производителя или его официального дилера) повышало коррупционные риски, связанные с использованием финансовых средств.

К числу коррупционных рисков сложившейся системы закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд следует отнести **размещение информации о государственных заказах на официальном сайте с применением приемов, существенно ограничивающих количество потенциальных участников размещения заказа.**

Согласно пункта 8 Положения о пользовании официальным сайтом Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее – Положение), утвержденного приказом Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 14 декабря 2010 г. № 646/21н ввод, извещений о закупках осуществляется путем заполнения экранных форм веб-интерфейса



официального сайта с прикреплением в виде отдельных файлов конкурсной документации, документации об аукционе, требований, предъявляемых к запросу котировок. Указанные файлы должны быть доступны для ознакомления пользователям сайта.

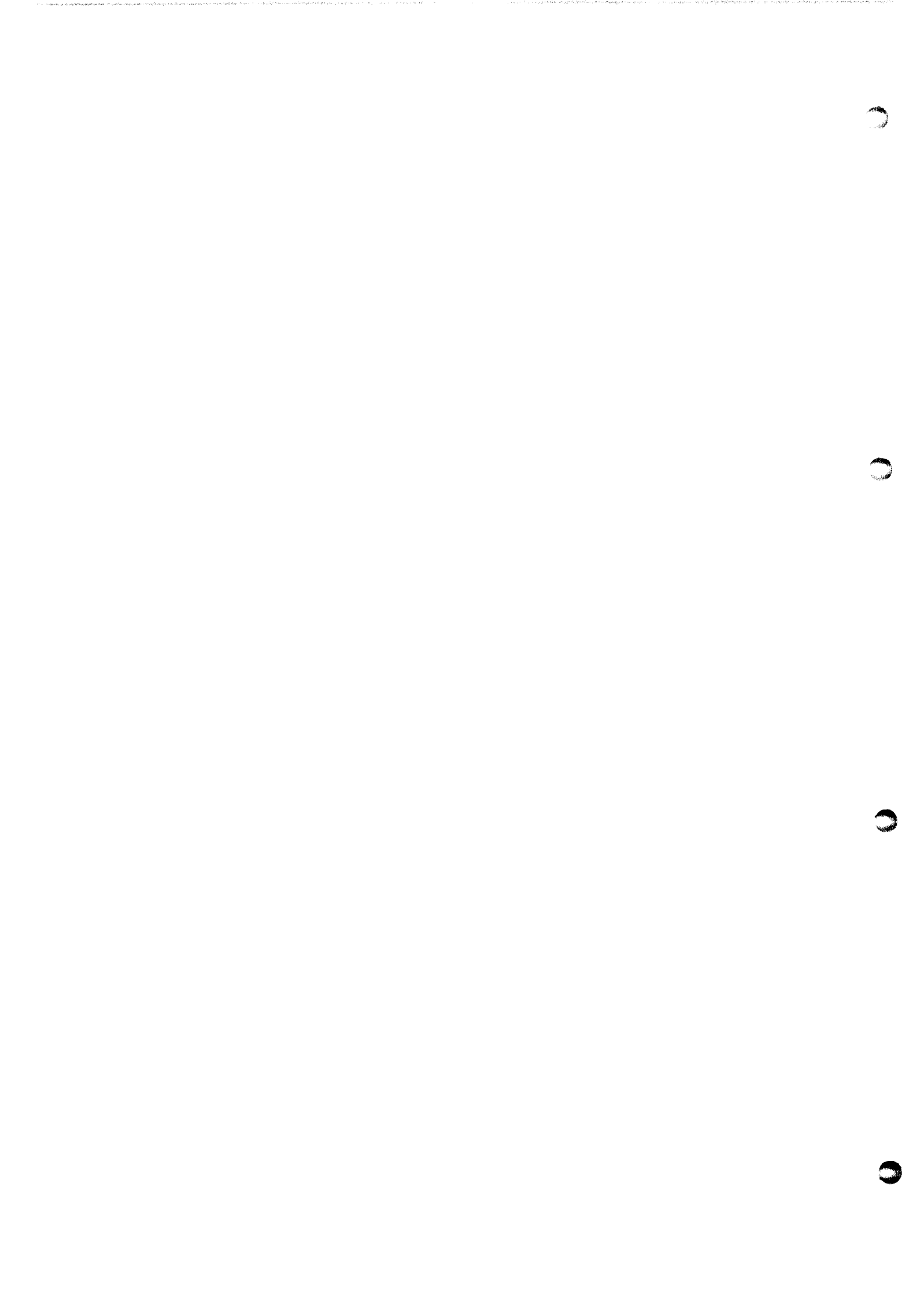
При этом Положение не содержит требований о возможности осуществления копирования информации общепринятыми программными или технологическими средствами, что приводит к размещению заказчиками информации о торгах в форматах, не позволяющих, за исключением функции ознакомления и печати, осуществлять какие-либо иные действия, необходимые для подготовки и подачи заявок на объявленные торги.

Вместе с тем в соответствии с требованиями подпункта «а)» пункта 1 части 4 статьи 41.8 Закона № 94-ФЗ первая часть заявки на участие в электронном аукционе должна содержать конкретные показатели товара (стройматериала), соответствующие значениям эквивалентности, установленным аукционной документацией. При этом согласно пункта 4 части 4 статьи 41.8 и пункта 1 части 4 статьи 41.9 Закона № 94-ФЗ в случае отсутствия в составе первой части заявок конкретных показателей предлагаемого к поставке товара (использованию при выполнении подряда стройматериала), аукционная комиссия не допускает участника, подавшего такую заявку к участию в электронном аукционе.

Особое место среди факторов, содержащих коррупционные риски, занимает **формальное проведение торгов**, о чем свидетельствуют например факты проведения торгов (аукционов), победителями которых были определены участники (подрядные организации), уже приступившие к капитальному ремонту автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных искусственных инженерных сооружений местного значения на территории г. Брянска. Комитетом по жилищно-коммунальному хозяйству Брянской городской администрации в период с 20 ноября по 13 декабря 2010 года были заключены по результатам проведенных торгов муниципальные контракты на ремонт 38 автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных искусственных инженерных сооружений местного значения на территории г. Брянска на общую сумму 872,08 млн. рублей, при этом подрядные организации приступили к выполнению работ на 37 объектах до проведения процедуры торгов и заключения вышеуказанных муниципальных контрактов, что подтверждается журналами производства работ на объектах.

Сохранению коррупционных рисков при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд способствовало **отсутствие типовых контрактов**.

При объявлении конкурсов, аукционов государственные заказчики, назначали **крайне сжатые сроки выполнение работ или оказание услуг**, при этом за просрочку выполнения контракта устанавливался штраф в размере 5–10 процентов от суммы заказа в день. Возможные последствия



указанных действий государственного заказчика - участие в тендерах компаний, уверенных в том, что заказчик подпишет акт о приемке до завершения работ или поставок, т.е. выбор поставщика без конкурсных процедур, с последующей легализацией этого выбора через конкурс, в котором конкуренты уже не могут участвовать из-за заниженных сроков. При этом, как показывает практика, в случае заключения государственного контракта с «желательным» победителем торгов штрафные санкции, начисление и взыскание неустойки, пени в случае просрочки исполнения контрактных обязательств со стороны заказчика не осуществляется.

Действующие нормы законодательства о размещении заказов не регламентируют порядок установления (механизмы расчета) сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Вместе с тем в соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 22, части 4 статьи 34, пункта 7 части 4 статьи 41.6, пункта 6 статьи 43 Закона № 94-ФЗ при проведении конкурса, закрытого аукциона, электронного аукциона, запроса котировок цен заказчик обязан установить срок (период) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг.

При этом в соответствии с частью 11 статьи 9 в случае просрочки исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязательства, предусмотренного контрактом, заказчик вправе требовать уплаты неустойки (штрафа, пеней).

Как правило, установление сверхсжатых сроков исполнения государственного заказа напрямую связано с установлением в проектах государственных контрактов размеров неустоек, подлежащих уплате в случае просрочки исполнения обязательства поставщиками, исполнителями, подрядчиками в размере, превышающем одну трехсотую ставку рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. Очевидно, что участвовать в таких торгах согласится лишь участник размещения заказа, уверенный, что заказчик не осуществит в установленном порядке начисление неустоек, пеней, штрафов в случае просрочки исполнения контрактных обязательств.

Так, например, администрацией городского поселения Луховицы Московской области в день заключения с ООО «Эксперт» муниципальных контрактов на общую сумму 734,6 тыс. рублей, подписаны акты выполненных работ по этим контрактам, предусматривающим сбор и анализ информации по городскому поселению Луховицы, что свидетельствует о том, что фактически работы были выполнены еще до заключения контрактов, а процедура размещения муниципального контракта носила формальный характер, где исполнитель был определен заранее.

Иллюстрирующим примером также является электронный аукцион на выполнение заказа Минобороны России по пошиву и поставке в п. Войбокало Ленинградской области, п. Томилино Московской области, г. Екатеринбург, г. Мурманск 500 комплектов полевой формы одежды за



7 календарных дней с 15 по 22 декабря 2011 года при высоких размерах штрафов и неустоек за просрочку или ненадлежащее исполнения контрактных обязательств.

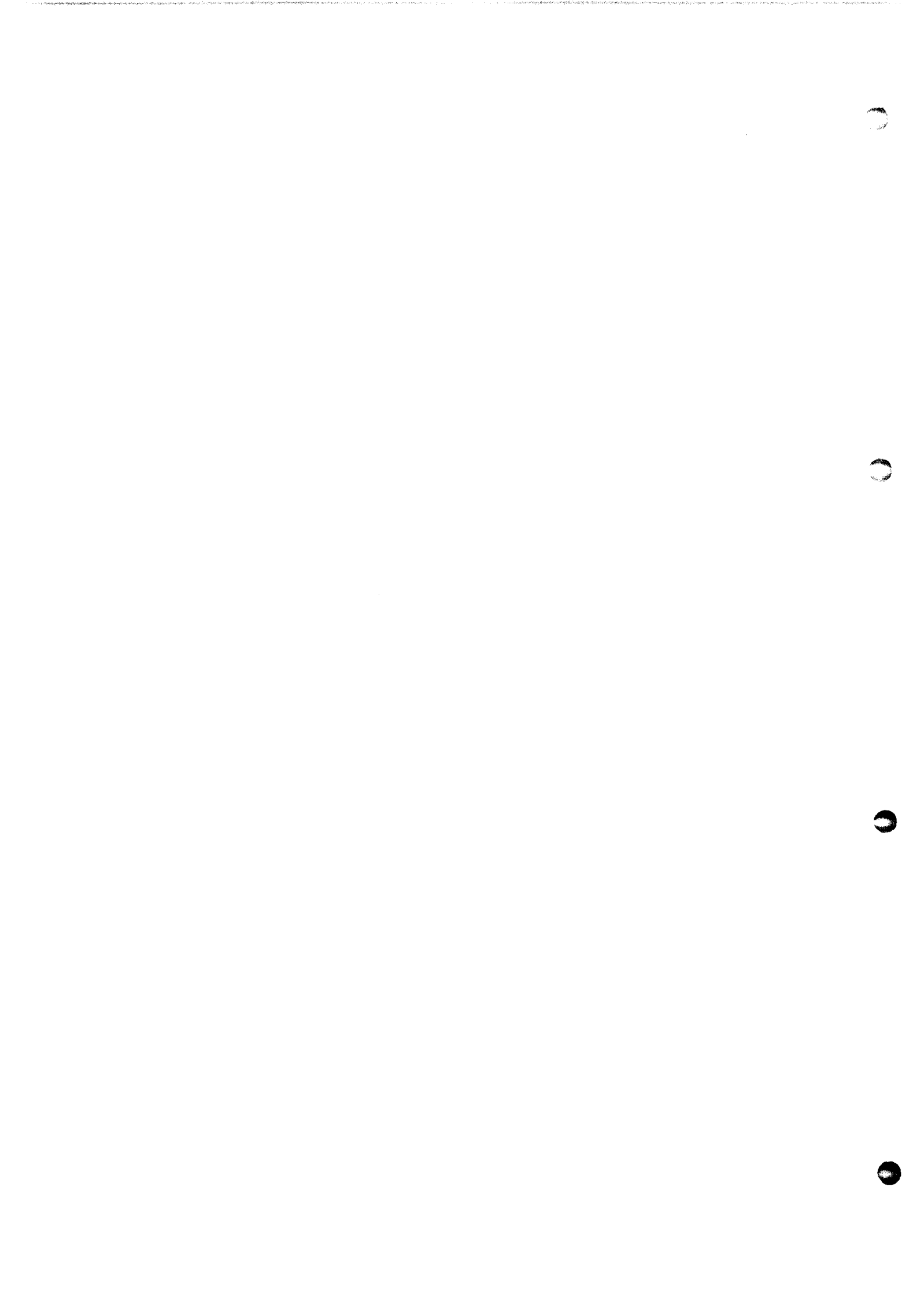
Согласно реестровой записи № 0173100004511003308 по состоянию на 19 марта 2012 г. государственный контракт № 138/В-11 от 14 декабря 2011 г. со сроком исполнения 22 декабря 2011 г. ОАО «БТК групп» не исполнен.

Федеральным законом от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ в Закон 94-ФЗ внесены изменения, предусматривающие обязанность заказчика указывать обоснование начальной (максимальной) цены контракта (лота), цены договора бюджетного учреждения нового типа при проведении торгов, запросов котировок, и установлен перечень основных источников **информации о ценах** товаров, работ, услуг для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Вместе с тем приведенный **перечень источников нормой закона не ограничен**. Неопределенность, связанная с применением в законе понятия «и другие» сохраняет за заказчиком, уполномоченным органом **право фактически по своему усмотрению определять источник информации для формирования начальной (максимальной) цены контракта**, за исключением случаев, когда порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды товаров, работ, услуг устанавливается Правительством Российской Федерации.

До настоящего времени на федеральном уровне не определены порядки установления начальных (максимальных) цен при закупке товаров, работ, услуг для государственных нужд. Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации установлены обязательные к применению специальные регламенты расчета начальных (максимальных) цен при проведении государственных закупок.

Так, например, согласно распоряжения комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства г. Санкт-Петербурга от 19 октября 2010 г. № 1378-р при расчете начальной (максимальной) цены заказчиком Санкт-Петербурга следует руководствоваться данными Реестра цен на продовольственные товары и сырье, сформированного Санкт-петербургским ГУ «Центр мониторинга и экспертизы цен» и обновляемого еженедельно на сайте <http://www.cmec.spb.ru/>. При этом согласно пункта 2 Методических указаний «Расчет денежных затрат Санкт-Петербурга на поставку продовольственных товаров», утвержденных распоряжением комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства г. Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 г. № 745-р цена товара подлежит увеличению на сумму накладных и транспортных затрат в размере 18 процентов от стоимости объема поставки в случае поставки в Колпинский, Кронштадтский, Курортный, Петродворцовский и Пушкинский районы Санкт-Петербурга и Ленинградской области и на 17 процентов в иные районы Санкт-Петербурга.



Таким образом, расчетная цена, например, 1 кг пшеничной муки высшего сорта в 1 квартале 2011 года составила 19,04 руб., исходя из цены указанной в реестре цен Санкт-Петербурга равной 16,20 руб и норматива накладных и транспортных затрат в среднем размере 17,5 процента; во II квартале 2011 года – 18,52 руб.; в III квартале 2011 г. – 19,25 руб. в IV квартале 2011 года – 19,55 руб. В свою очередь, по данным Росстата средняя потребительская цена 1 кг пшеничной муки в 2011 году составляла 19,76 руб.

Вместе с тем проведенный мониторинг размещения заказчиками г. Санкт-Петербурга в 2011 году заказов на поставку муки пшеничной высшего сорта показал, что 85,43 процентов от общего объема закупок было закуплено по ценам (из расчета на 1 кг) ниже установленных в рамках требований распоряжения комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства г. Санкт-Петербурга от 19 октября 2010 г. № 1378-р.

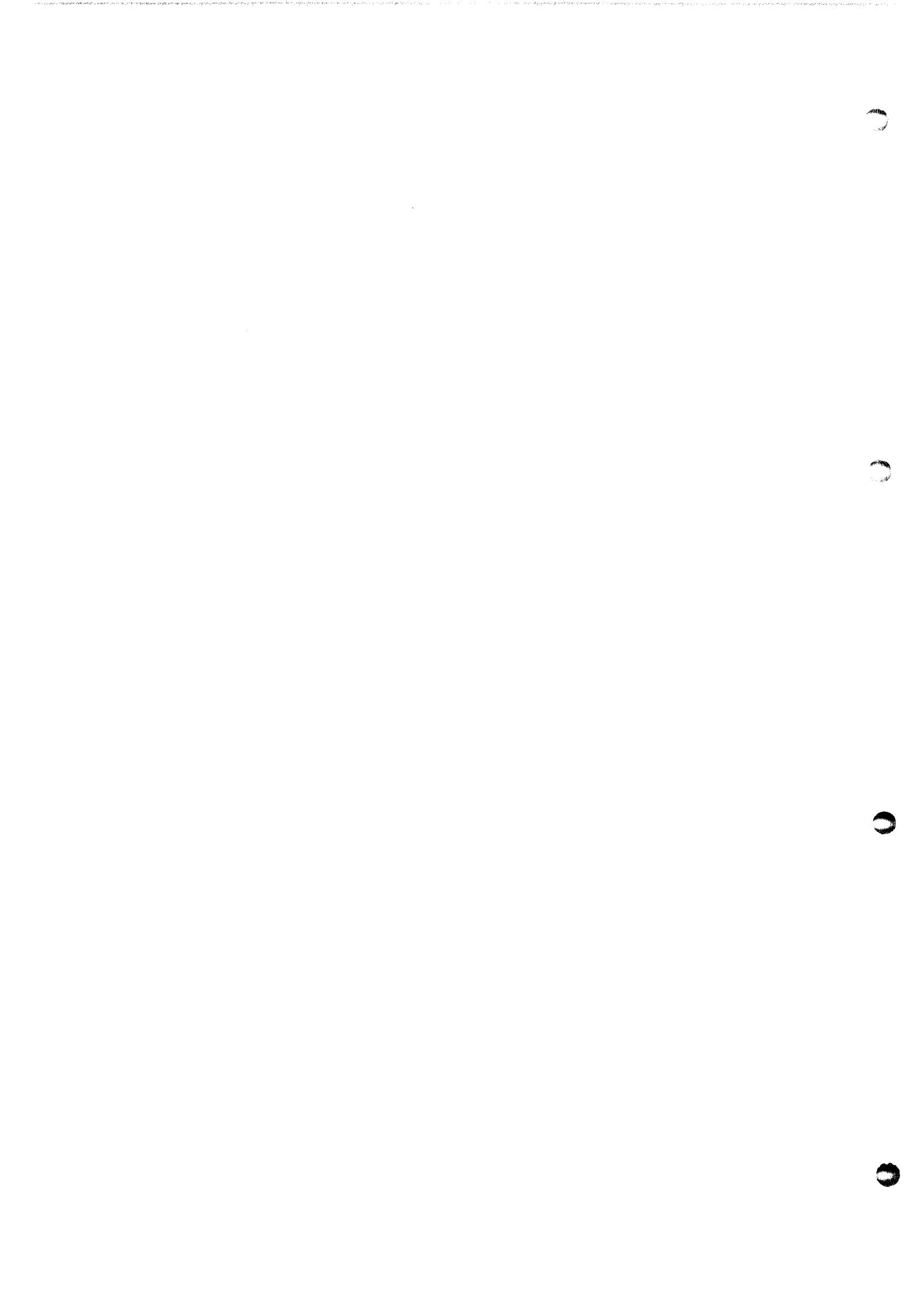
Так, в 1 квартале 2011 года 81,1 процента от общего объема закупок пшеничной муки высшего сорта было осуществлено по ценам ниже расчетных цен. Во II квартале 2011 года - 72,2 процента муки высшего сорта было поставлено для нужд г. Санкт-Петербурга по ценам ниже расчетных, в III квартале 2011 года практически все закупки пшеничной муки были осуществлены по ценам ниже расчетных (99,84 процента). В IV квартале 2011 года 88,6 процента закупок муки также были проведены по ценам ниже расчетных.

Таким образом, установленный в г. Санкт-Петербурге механизм расчета цен с учетом обязательного использования сведений еженедельно обновляемого Реестра цен на продовольственные товары и сырье не обеспечивает заказчикам надлежащее обоснование начальных (максимальных) цен в сопоставимых экономических условиях и в ряде случаев может обуславливать завышение контрактных цен по результатам проведения государственных закупок.

В целом, в условиях формирования федеральной контрактной системы создание в субъектах Российской Федерации различных центров ценовой информации, включающей как достоверные, так и недостоверные сведения о конъюнктуре цен не будет способствовать существенному повышению эффективности системы поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд.

Важной проблемой размещения государственных и муниципальных заказов на оказание услуг, выполнение работ является **отсутствие механизма ограничения снижения (падения) цены в ходе торгов ниже экономически обоснованного уровня**, когда выполнить услугу или работу не представляется возможным. Последствием такого снижения цены, как правило, является неисполнение контрактов по причине недостатка в средствах, необходимых для выполнения работы, оказания услуги.

В результате аукциона на выполнение работ по строительству



административного здания в г. Торжке отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Тверской области с победителем аукциона, предложившим снижение начальной максимальной цены контракта в размере 40 процентов, ООО «Монострой» был заключен государственный контракт от 30 марта 2009 г. № 24 на сумму 24,8 млн. рублей со сроком выполнения работ не позднее 20 декабря 2009 г. Работы по строительству объекта подрядчиком не были начаты в связи с чем, государственный контракт был расторгнут.

Законом № 94-ФЗ не регулируется приемка выполненных в соответствии с государственным контрактом работ, а лишь установлены обязательные требования включения в контракт условий о порядке осуществления приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие количества, комплектности, объема и качества установленным требованиям.

Результаты контрольных мероприятий свидетельствуют о том, что к числу коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ и услуг следует отнести факты заключения государственных контрактов на выполнение одних и тех же работ с разными исполнителями.

Цель 4. Анализ возможностей и мер по минимизации коррупционных рисков и повышению эффективности системы поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы.

4.1. Возможные меры по минимизации коррупционных рисков в системе поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы

В международных нормативных правовых актах, регулирующих отношения в сфере закупок (поставок) товаров, выполнения работ, оказания услуг для общественных нужд, серьезное внимание обращается на предотвращение коррупции и других злоупотреблений. Так, данные аспекты нашли отражение в нормативных правовых актах Всемирного банка, ЕБРР. В ст. 9 Конвенции ООН против коррупции говорится о мерах по формированию эффективных национальных систем публичных закупок, в том числе с точки зрения предупреждения коррупции.

4.1.1. Среди типичных коррупционных факторов выделяются факторы, связанные с наличием пробелов правового регулирования, характерные и для сферы государственных закупок.

По результатам антикоррупционной экспертизы Закона № 94-ФЗ Генеральной прокуратурой Российской Федерации выявлено более 20 коррупционных факторов и пробелов.

4.1.2. В ряде статей Закона № 94-ФЗ присутствует формулировка «вправе» в отношении действий заказчиков, что создает для них



возможность принятия решений по своему усмотрению.

Законом № 94-ФЗ допускается использование заказчиком процедур, имеющих юридическую силу, но не определенных по содержанию.

Так, в соответствии с частью 12 статьи 9 указанного закона для проверки соответствия качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг требованиям, установленным государственным или муниципальным контрактом, заказчик вправе привлекать независимых экспертов, выбор которых осуществляется в установленном порядке, однако требования, определяющие независимость экспертов, или перечень оснований для использования заказчиком такого права, не определены.

4.1.3. Анализ практики проведения операторами электронных торговых площадок аукционов в соответствии с положениями главы 3.1. Закона № 94-ФЗ свидетельствует о низком качестве регламентированных механизмов, оказывающих влияние на вероятность возникновения сговоров участников аукционов между собой и заказчиков с участниками аукционов.

С целью исключения сговоров участников размещения заказа, допущенных до участия в электронном аукционе по результатам рассмотрения первых частей заявок частью 7 статьи 41.9 Закона № 94-ФЗ не предусмотрено размещение протокола рассмотрения первых частей заявок, содержащего информацию об участниках, допущенных к торгам, на официальном сайте.

Вместе с тем существующие механизмы противодействия сговорам требуют дополнительного принятия и усиления мер, направленных на защиту заказчиков и участников аукциона от сговоров.

4.1.4. Частью 1 статьи 61 Закона № 94-ФЗ установлено, что участник размещения заказа, подавший жалобу на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии вправе отозвать ее до принятия решения по существу. При этом в соответствии с частью 2 статьи 61 Закона № 94-ФЗ уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения государственных и муниципальных заказов органы обязаны направить участникам размещения заказа, а также заказчику, уполномоченному органу, специализированную организацию, конкурсную, аукционную или котировочную комиссию уведомление об отзыве жалобы.

При этом обязанность осуществления внеплановой проверки действий (бездействий) заказчика уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии в случае отзыва жалобы главой 8 Закона № 94-ФЗ не установлена.

Как правило, в случае отзыва жалобы ограничения по заключению контракта снимаются и государственные, муниципальные контракты,



договора бюджетных учреждений заключаются без проведения уполномоченными на осуществление контроля органами внеплановых проверок действий (бездействий) заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий.

Так, например, согласно доклада о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы при осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о размещении заказов в 2011 году на основании части 1 статьи 61 Закона № 94-ФЗ заявителями была отозвана 1 081 жалоба.

При этом следует учесть, что непроведение в обязательном порядке внеплановых проверок, в случае отзыва из контролирующих органов федерального, регионального, муниципального уровня жалоб с рассмотрения, создает почву для коррупционных проявлений при принятии решений об отзыве поданных жалоб участниками размещения заказа.

Соответственно, в нормативных правовых актах требуется установление обязанности проведения уполномоченными на осуществление контроля органами внеплановых проверок действий (бездействий) заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий и в случае отзыва участниками размещения заказа ранее поданной жалобы.

При этом в случае неосуществления указанных внеплановых проверок при отзывах жалоб должностные лица уполномоченных на осуществление контроля органов должны привлекаться к административной ответственности.

В России создана правовая основа для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Установленный порядок проведения такого рода экспертизы в полной мере касается сферы государственных закупок поскольку данная сфера, как уже отмечалось выше, считается одной из наиболее коррупциогенных.

4.2. Возможные меры по повышению эффективности системы поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы

4.2.1. В целях повышения эффективности системы поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы необходимо законодательное закрепление совокупности норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл, объединяющий ключевые этапы обеспечения государственных нужд, а именно: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, формирование



государственными и муниципальными заказчиками планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов, приемка продукции работ и услуг, оценка эффективности их использования.

4.2.1. Международный опыт показывает, что одним из направлений повышения эффективности системы закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд является оптимизация архитектуры управления государственными закупками при четком разграничении полномочий органов исполнительной власти по регулированию системы закупок, планированию объемов закупок, размещению заказов, управлению контрактами, ценообразованию, мониторингу и аудиту системы государственных закупок.

4.2.2. Анализ лучших практик функционирования контрактных систем показывает, что повышению эффективности системы закупок для государственных нужд обеспечивается интеграцией возможностей программного бюджета, национальной контрактной и платежной систем.

Необходимо законодательно определить обязательность прогнозирования и планирования закупок для государственных нужд, роль и место прогнозов и планов закупок для государственных нужд в бюджетном процессе. При этом, среднесрочные прогнозы обеспечения государственных и муниципальных нужд, должны быть увязаны с основными приоритетами социально-экономического развития страны и служить основой для формирования планов обеспечения государственных нужд.

План обеспечения государственных и муниципальных нужд должен содержать перечень товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения государственных нужд в очередном финансовом году и плановом периоде. и включать: сроки разработки документации о торгах; способ проведения торгов, структуру лотов закупаемых товаров, работ, услуг, способы снижения рисков недобросовестного поведения подрядчиков; базовые параметры государственных контрактов (начальные цены государственных и контрактов, этапы выполнения работ, поставок товаров, оказания услуг, порядок и параметры авансирования, требования к приемке результатов и проч.); показатели ожидаемой результативности выполнения планов обеспечения государственных нужд.

4.2.3. В целях повышения качества исполнения подрядных контрактов необходимо установление дополнительного обязательного требования к участникам размещения заказа на выполнение работ по строительству и реконструкции объектов капитального строительства о наличии у них опыта выполнения строительных контрактов при размещении заказов путем проведения открытых торгов. Кроме того существующая в настоящее время диспозитивная норма части 2.1 статьи 11 Закона № 94-ФЗ о предъявлении



требований по предквалификации подрядчиков должна быть переведена в императивный статус.

4.2.4. С целью повышения эффективности системы поставок, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд в условиях формирования федеральной контрактной системы особое внимание следует уделить четкой регламентации правил формирования заказчиками лотов.

Согласно части 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается в состав лотов включать товары, работы, услуги технологически и функционально не связанные с предметом заказа. В законодательстве Российской Федерации не закреплена методологическая основа технологической и функциональной взаимосвязи конкретных товаров, конкретных работ, конкретных услуг.

Кроме того отсутствие в настоящее время ответственности за неправомерное увеличение объемов лота позволяет заказчику с целью снижения количества потенциальных участников размещения заказа укрупнять выставляемые на торги лоты. Как правило, даже в случае снижения начальных (максимальных) цен говорить об эффективности закупки без установленных законодательством Российской Федерации четких ограничений в части формирования лота не представляется возможным.

4.2.5. Важное значение, на стадии исполнения контракта, имеет мониторинг его исполнения, а именно: администрирование процесса исполнения контрактов.

4.2.6. Необходимо нормативными правовыми актами регламентировать правила приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие количества, комплектности, объема и качества требованиям, установленным в государственных контрактах, минимальные и максимальные сроки выполнения работ, оказания услуг в корреляции с производственным циклом их исполнения, а также установить обязанность государственного заказчика по внедрению и вводу в эксплуатацию результатов научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских разработок.

4.2.7. Требуют дополнительного принятия и усиления мер, направленных на защиту заказчиков и участников аукциона от сговоров. В качестве одной из мер предупреждения сговора заказчика и поставщика целесообразно внедрить на общероссийском сайте государственных закупок www.zakupki.gov.ru программные средства, препятствующие размещению на нем сведений о закупках с признаками некорректного ввода информации о предмете заказов.

Выводы:

1. Отношения, связанные с размещением заказов для государственных нужд регулируют более 30 законодательных актов федерального уровня.



В принятый в целях систематизации законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках и создания основополагающего нормативного правового акта, регламентирующего гражданско-правовые и процедурные вопросы закупок для государственных и муниципальных нужд Закон № 94-ФЗ после его вступления в силу в него 32 раза вносились изменения, направленные, в том числе, на совершенствование процедур размещения заказов, уточнение отдельных положений в целях их единого понимания в процессе правоприменительной практики.

При этом необходимо отметить, что процесс внесения поправок осуществлялся бессистемно, целостная концепция его совершенствования не разработана.

Проведенный анализ сформировавшейся в настоящее время в Российской Федерации нормативной правовой базы в сфере государственных закупок, свидетельствует о ее достаточной сложности.

2. По состоянию на 1 апреля 2012 года в Законе № 94-ФЗ содержится более тридцати норм с бланкетной диспозицией и бланкетными признаками, многие из которых реализованы в подзаконных актах.

Наличие некоторых неконкретных отсылок позволяет субъектам правоприменительной деятельности действовать не в публичных интересах, а руководствуясь ведомственной или личной заинтересованностью.

3. Федеральные органы исполнительной власти в нарушение пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, механизмы и дополнительные регламентации действий заказчиков, уполномоченных органов, поставщиков, подрядчиков устанавливают не в форме нормативного правового акта, а путем издания информационных и разъяснительных писем, не являющихся обязательными для правоприменителя.

Мониторинг информации, размещенной с 1 января 2010 г. по 20 января 2012 г. в специализированной справочно-правовой системе ЗАО «Консультант Плюс», установил наличие 459 информационных и разъяснительных писем федеральных органов исполнительной власти по вопросам правоприменения положений Закона № 94-ФЗ.

Нелегитимное толкование диспозитивных норм законодательства в разъяснительных письмах федеральных органов исполнительной власти формируют условия способствующее системным нарушениям норм законодательства при осуществлении закупок для государственных нужд.

4. Архитектура управления закупками для государственных нужд требует существенной систематизации и оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти и уточнения закреплённых сфер деятельности.



Анализ правоприменительной практики, закупок продукции (работ, услуг) федеральными органами исполнительной власти – государственными заказчиками свидетельствует о недостаточном качестве управления системой на ведомственном уровне, а наличие общих недостатков в деятельности – о системном характере проблемы.

5. До настоящего времени не сформирована эффективная система прогнозирования, планирования и экономического обоснования объемов закупок для государственных нужд и адекватная ей система бюджетирования.

Государственные нужды формируются как функциональные потребности главных распорядителей бюджетных средств.

Нормативно не урегулировано, какое либо институциональное согласование и гармонизация ведомственных нужд и общественных потребностей с федеральным бюджетом.

6. В настоящее время нормативно не определены правоспособные публичные образования, представляющие Российскую Федерацию, регионы и муниципалитеты как юридические лица, формирующие и легализующие общественные потребности, в какой либо институциональной форме публично-правовых договоров.

Законодательно не урегулировано, какое либо институциональное согласование и гармонизация ведомственных нужд и общественных потребностей.

Государственные и муниципальные нужды формируются как функциональные потребности главных распорядителей бюджетных средств, которые легализуются после их акцептования в реестре расходных обязательств бюджетов.

Какое либо институциональное согласование и гармонизация ведомственных нужд и общественных потребностей законодательно не урегулировано.

7. Увеличение доли электронных аукционов в общем объеме способов размещения государственных заказов не привело к расширению конкурентной среды на объявляемых заказчиками торгах, запросах котировок. В 2011 году по сравнению с 2010 годом среднее количество поданных на торги, запросы котировок заявок в среднем сократилось с 2,83 до 2,39 на одну процедуру, а именно: при проведении открытых конкурсов с 2,18 до 2,07; закрытых конкурсов с 1,66 до 1,57; закрытых аукционов с 3,40 до 3,16; электронных аукционов - с 2,92 до 2,31; запросов котировок - с 2,71 до 2,46.

8. Действующими нормативными правовыми актами регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих норм гражданского права, специфические механизмы регулирования государственных контрактов практически не применяются, как таковая стадия их исполнения отдельно не выделяется.



Не определены допустимые схемы и механизмы управления исполнением государственного контракта, не применяются принципы и методы проектного управления, не создана система многоуровневого мониторинга системы государственного заказа.

9. По результатам антикоррупционной экспертизы Закона № 94-ФЗ Генеральной прокуратурой Российской Федерации выявлено более 20 коррупционных факторов и пробелов.

10. Повышение эффективности поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд и минимизация коррупционных рисков возможно при формировании целостной системы институционального и организационного обеспечения стратегирования, контрактации, бюджетирования и контроля достижения целевых эффектов социально-экономического развития страны.

Предложения

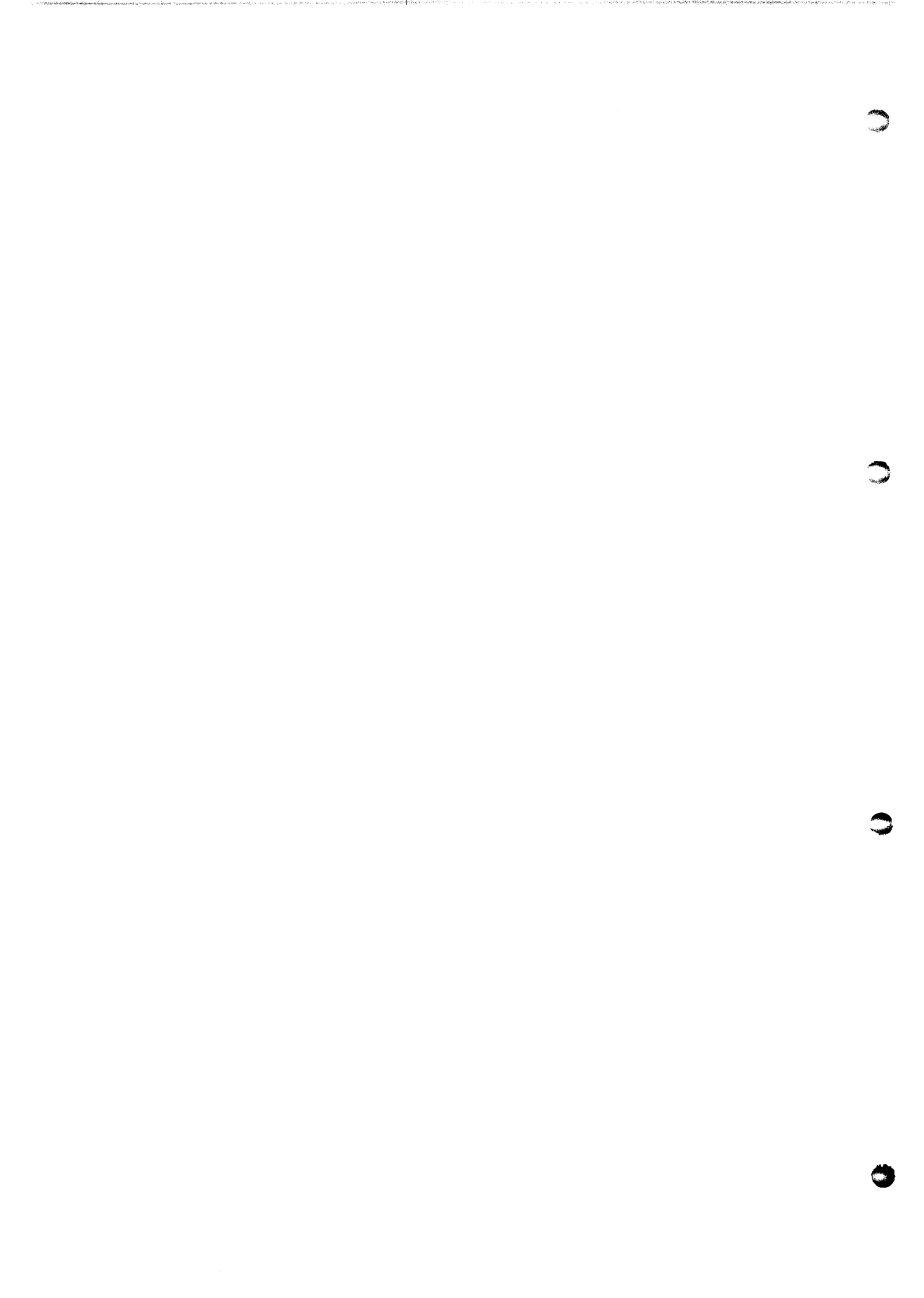
Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение: 1. Бланкетные нормы Закона № 94-ФЗ и перечень изданных нормативных правовых актов (по состоянию на 1 марта 2012 г.) на 16 л. в 1 экз.

Аудитор



А.А.Пискунов



**Бланкетные нормы Закона № 94-ФЗ и перечень изданных
нормативных правовых актов (по состоянию на 1 марта 2012 г.)**

№ п/п		Статья и бланкетная норма Закона № 94-ФЗ	Изданные нормативные правовые акты
1.	Часть 2 статьи 1	Настоящий Федеральный закон применяется в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, за исключением случаев, если такие услуги оказываются 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 указанных международных финансовых организаций утверждается Правительством Российской Федерации.	Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1968-р
2.	Часть 7.1 статьи 9	При размещении заказа на оказание услуг связи федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся сети связи специального назначения, предназначенные для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и который выступает государственным заказчиком, начальная (максимальная) цена государственного контракта, а также цена государственного контракта в случае размещения заказа указанным органом у единственного исполнителя должна определяться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, исходя из необходимости компенсации экономически обоснованных	

		затрат, связанных с оказанием данных услуг, и возмещения обоснованной нормы прибыли (рентабельности) от капитала, используемого при оказании данных услуг.	
3.	Подпункт 1.1 пункта 2 части 1 статьи 10	1. Размещение заказа может осуществляться: 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах). 1.1. Правительство Российской Федерации в порядке, установленном статьей 55.3 настоящего Федерального закона, вправе определить особенности размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд.	
4.	Часть 4 статьи 10	Перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляется путем проведения аукциона, устанавливаются Правительством Российской Федерации.	Распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 236-р Утвержден Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона
5.	Часть 6.1 статьи 10	Под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются товары, работы, услуги, относящиеся к одной группе товаров, работ, услуг в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для нужд заказчиков, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов.	Приказ Министерства экономического развития РФ от 7 июня 2011 г. № 273 "Об утверждении номенклатуры товаров, работ, услуг для нужд заказчиков"
6.	Часть 7 статьи 10	Порядок взаимодействия заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов может устанавливаться Правительством Российской Федерации.	Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 631 "Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению

			заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов"
7.	Часть 2.1 статьи 11	<p>В случае если при размещении заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства путем проведения аукциона начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) составляет пятьдесят миллионов рублей и более, заказчик, уполномоченный орган вправе установить также участникам размещения заказа требование выполнения ими за последние пять лет, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, относящихся к той же группе, подгруппе или одной из нескольких групп, подгрупп работ, на выполнение которых размещается заказ, в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для нужд заказчиков, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, стоимость которых составляет не менее чем двадцать процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), на право заключить который проводится аукцион.</p>	
8.	Часть 2.2. статьи 11	<p>2.2. Правительство Российской Федерации вправе установить единые дополнительные требования, в том числе квалификационные требования, к участникам размещения заказов при размещении заказов на поставки, выполнение, оказание соответственно отдельных товаров, работ, услуг для федеральных нужд, а также нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд в целях исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации,</p>	

		муниципальных образований, источником финансового обеспечения которых частично или полностью являются целевые межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации, принимаемые в соответствии с настоящей частью, рассматриваются на заседании Правительства Российской Федерации в установленном порядке.	
9.	Часть 3 статьи 11	Правительство Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к участникам размещения заказа при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства о наличии у таких участников размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом заказа.	Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. № 813 "О дополнительных требованиях к участникам размещения заказов для нужд обороны страны и безопасности государства"
10.	Часть 3 статьи 13	<p>3. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, по поручению Правительства Российской Федерации устанавливает условия допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков в одном из следующих случаев:</p> <p>1) если иностранным государством или группой иностранных государств в отношении товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, не установлен режим, аналогичный режиму, предусмотренному</p>	

		<p>частью 1 настоящей статьи;</p> <p>2) если при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков товары российского происхождения, работы, услуги, выполняемые, оказываемые российскими лицами, имеют приоритет по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами.</p>	
11.	Часть 4 статьи 13	<p>Правительством Российской Федерации могут устанавливаться запреты и ограничения допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства.</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 56 "Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства"</p>
12.	Часть 1 статьи 14	<p>Учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов предоставляются преимущества при участии в размещении заказов в соответствии с настоящим Федеральным законом.</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175 "О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"</p>
13.	Часть 1 статьи 15	<p>1. Заказчики, за исключением случаев размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства, обязаны</p>	<p>1. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 642 "О перечне товаров, работ, услуг для государственных и</p>

		осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее чем десять и не более чем двадцать процентов общего годового объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, установленным Правительством Российской Федерации, путем проведения торгов, запроса котировок, в которых участниками размещения заказов являются данные субъекты, а в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства государственные заказчики вправе осуществлять такое размещение заказов.	муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства"
14.	Часть 1.1 статьи 15	1.1. Начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков у субъектов малого предпринимательства не должна превышать начальную (максимальную) цену контракта (цену лота), установленную Правительством Российской Федерации.	2. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 237 "Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства" (утверждена новая редакция Перечня)
15.	Часть 7 статьи 16	Порядок регистрации на официальном сайте пользователей, осуществляющих размещение на официальном сайте информации о размещении заказов, в том числе сроки регистрации, а также порядок размещения на официальном сайте и форма планов-графиков размещения заказа, порядок	Приказ Министерства экономического развития РФ и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 г. № 761/20н "Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков

		пользования официальным сайтом и требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанным сайтом устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.	размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков"
16.	Часть 1 статьи 18	1. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществляет ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных контрактов, заключенных от имени муниципального образования, а также гражданско-правовых договоров федеральных бюджетных учреждений, бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетных учреждений (далее - реестр контрактов). В реестр контрактов не включаются сведения о контрактах и об иных заключенных в соответствии с пунктом 14 части 2 статьи 55 настоящего Федерального закона гражданско-правовых договорах.	Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1191 "Об утверждении Положения о ведении реестра государственных и муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещается указанный реестр"
17.	Часть 6 статьи 18.	6. Порядок ведения реестра контрактов, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом, на котором размещается указанный реестр, устанавливаются Правительством Российской Федерации.	Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1191 "Об утверждении Положения о ведении реестра государственных и муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на

			поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещается указанный реестр"
18.	Часть 7 статьи 18	7. Сведения, касающиеся размещения заказов и заключения контрактов и составляющие государственную тайну, включаются в отдельный реестр контрактов, порядок ведения которого устанавливается Правительством Российской Федерации. Указанные сведения не подлежат опубликованию в средствах массовой информации и размещению в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".	Постановление Правительства РФ от 31 июля 2007 г. № 491 "Об утверждении Положения о ведении реестра государственных или муниципальных контрактов, в которые включаются сведения, касающиеся размещения заказов и составляющие государственную тайну"
19.	Часть 11 статьи 19	Порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков устанавливаются Правительством Российской Федерации.	Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 г. № 292 "Об утверждении Положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков"
20.	Часть 4 статьи 19.1	4. Правительство Российской Федерации вправе устанавливать порядки формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды товаров, работ, услуг для целей включения таких цен в конкурсную документацию, документацию об аукционе (в том числе в документацию об открытом аукционе в электронной	Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 881 "О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на

		форме), в извещение о проведении запроса котировок, в том числе устанавливать закрытый перечень источников информации о ценах товаров, работ, услуг.	поставку такого оборудования"
21.	Пункт 12 части 4 статьи 21	12) преимущества, предоставляемые осуществляющим производство товаров, выполнение работ, оказание услуг учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и (или) организациям инвалидов, если такие преимущества установлены заказчиком, уполномоченным органом. При этом заказчик, уполномоченный орган вправе устанавливать преимущества указанным категориям лиц в отношении предлагаемой цены контракта в размере до пятнадцати процентов в порядке и в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, установленными Правительством Российской Федерации;	Постановление Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175 "О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (с изменениями и дополнениями)
22.	Подпункт «г» пункта 3 части 3 статьи 25	3. Заявка на участие в конкурсе должна содержать: 3) документы или копии документов, подтверждающих соответствие участника размещения заказа установленным требованиям и условиям допуска к участию в конкурсе: г) копии документов, подтверждающих соответствие участника размещения заказа требованиям, установленным в соответствии с частью 2.2 или 3 статьи 11 настоящего Федерального закона, в случае, если такие требования установлены Правительством Российской Федерации.	Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. № 813 "О дополнительных требованиях к участникам размещения заказов для нужд обороны страны и безопасности государства"
23.	Часть 7 статьи 28	7. Порядок оценки заявок на участие в конкурсе устанавливается Правительством Российской Федерации. При установлении порядка оценки заявок на участие в конкурсе Правительством Российской Федерации предусматриваются виды критериев из указанных в части 4 настоящей статьи, их содержание и значимость таких критериев в зависимости от видов товаров, работ, услуг.	Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 "Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд"

24.	Часть 1 статьи 30	1. Закрытый конкурс проводится по согласованию с уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти. Согласование проведения закрытого конкурса осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок такого согласования не должен быть более чем десять рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании проведения закрытого конкурса.	Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 мая 2006 г. № 124 "Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)"
25.	Часть 1 статьи 31	1. В случаях, если конкурс признан несостоявшимся и контракт не заключен с единственным участником конкурса или с участником размещения заказа, который подал единственную заявку на участие в конкурсе (при наличии таких участников), заказчик, уполномоченный орган вправе объявить о проведении повторного конкурса либо направить документы о проведении конкурса и признании его несостоявшимся в уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд федерального бюджетного учреждения), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации или для нужд муниципального образования, нужд бюджетного учреждения субъекта Российской Федерации, нужд муниципального бюджетного учреждения). По согласованию с указанным органом заказчик может принять решение о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом контракт должен быть заключен с	Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 мая 2006 г. № 124 "Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)"

		<p>единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) на условиях, предусмотренных конкурсной документацией, цена заключенного контракта не должна превышать начальную (максимальную) цену контракта (цену лота), указанную в извещении о проведении открытого конкурса или приглашении принять участие в закрытом конкурсе. В случае, если конкурс признан не состоявшимся в соответствии с частью 2 статьи 29 настоящего Федерального закона и заключается контракт с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), такой контракт должен быть заключен на условиях, указанных в заявке на участие в конкурсе, которой присвоен первый номер, и конкурсной документации, и цена заключенного контракта не должна превышать цену контракта, указанную в такой заявке. Порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок такого согласования не должен быть более чем десять рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).</p>	
26.	Часть 1 статьи 39	<p>1. Закрытый аукцион проводится по согласованию с уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти. Согласование проведения закрытого аукциона осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок такого согласования не должен быть более чем десять рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании проведения</p>	<p>Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 мая 2006 г. № 124 "Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)"</p>

		закрытого аукциона.	
27.	Часть 1 статьи 40	<p>1. В случаях, если аукцион признан несостоявшимся и контракт не заключен с единственным участником аукциона, участвующим в аукционе, или участником размещения заказа, который подал единственную заявку на участие в аукционе либо который признан единственным участником аукциона (при наличии таких участников), заказчик, уполномоченный орган вправе объявить о проведении повторного аукциона либо направить документы о проведении аукциона и признании его несостоявшимся в уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд федеральных бюджетных учреждений), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации, нужд бюджетного учреждения субъекта Российской Федерации или для нужд муниципального образования, нужд муниципального бюджетного учреждения). По согласованию с указанным органом заказчик может принять решение о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом контракт должен быть заключен на условиях, предусмотренных документацией об аукционе, цена такого контракта не должна превышать начальную (максимальную) цену контракта (цену лота), указанную в извещении о проведении открытого аукциона. В случае, если аукцион признан не состоявшимся в соответствии с частью 2 статьи 38 настоящего Федерального закона и контракт заключается с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), такой контракт должен быть заключен на</p>	<p>Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 мая 2006 г. № 124 "Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)"</p>

		<p>условиях, предусмотренных документацией об аукционе, и цена такого контракта не должна превышать наиболее низкую цену контракта, предложенную при проведении аукциона. Порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок указанного согласования должен быть не более чем десять рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).</p>	
28.	Часть 8 статьи 46	<p>8. В случае, если при повторном размещении заказа путем запроса котировок не подана ни одна котировочная заявка, заказчик, уполномоченный орган вправе осуществить повторное размещение заказа путем запроса котировок или направить документы о проведенных запросах котировок и об отсутствии котировочных заявок соответственно в уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд федеральных бюджетных учреждений), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации, нужд бюджетного учреждения субъекта Российской Федерации или для нужд муниципального образования, нужд муниципального бюджетного учреждения). По согласованию с таким органом заказчик может принять решение о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).</p>	<p>Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 мая 2006 г. № 124 "Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)"</p>

		<p>При этом контракт должен быть заключен с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) на условиях, предусмотренных извещением о повторном проведении запроса котировок, и цена заключенного контракта не должна превышать максимальную цену контракта, указанную в извещении о повторном проведении запроса котировок. Порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок такого согласования не должен быть более чем десять рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) соответственно в уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.</p>	
29.	Часть 3 статьи 48.	<p>3. Перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, устанавливается Правительством Российской Федерации.</p>	<p>Распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2006 г. № 261-р утвержден Перечень товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.</p>
30.	Пункт 7 части 2 статьи 55	<p>2. Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если:</p> <p>7) производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями и предприятиями уголовно-</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175"О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в</p>

		исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации;	размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"
31.	Пункт 16 части 2 статьи 55	<p>2. Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если:</p> <p>16) осуществляется размещение заказа на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, у поставщика таких вооружения и военной техники, включенного в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники. Порядок ведения реестра единственных поставщиков таких вооружения и военной техники, порядок формирования цены на такие вооружение и военную технику устанавливаются Правительством Российской Федерации.</p>	<p>1. Постановление Правительства РФ от 14 января 2008 г. № 7 "Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники"</p> <p>2. Постановление Правительства РФ от 25 января 2008 г. № 29 "Об утверждении Правил формирования цен на российские вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем"</p>
32.	Пункт 17 части 2 статьи 55	<p>2. Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если:</p> <p>17) осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд у поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации. При подготовке соответствующего проекта указа или распоряжения Президента Российской Федерации к такому проекту прилагаются документы и сведения, содержащие обоснование цены контракта в соответствии с положениями статьи 19.1 настоящего Федерального закона;</p>	<p>Указ Президента РФ от 7 июня 2011 г. № 721 "Об определении единственных исполнителей государственных заказов на изготовление государственных наград Российской Федерации";</p> <p>20 изданных распоряжений Президента Российской Федерации</p>
33.	Пункт 17.1 части 2	17.1) заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд размещается в установленных	63 изданных распоряжений Президента Российской Федерации

	статьи 55	решениями или поручениями Президента Российской Федерации случаях у поставщика (исполнителя, подрядчика), определяемого распоряжением Правительства Российской Федерации. При подготовке соответствующего проекта распоряжения Правительства Российской Федерации к такому проекту прилагаются документы и сведения, содержащие обоснование цены контракта в соответствии с положениями статьи 19.1 настоящего Федерального закона;	
34.	Часть 17 статьи 56.1	17. Правительством Российской Федерации устанавливаются требования к условиям контракта на энергосервис, в том числе требования к условиям исполнения такого контракта, включая условия об оплате такого контракта (в том числе в части порядка определения фактически сложившихся цен (тарифов) на энергетические ресурсы в целях оплаты такого контракта), особенности определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на энергосервис (в том числе период, за который учитываются расходы заказчика на поставки энергетических ресурсов).	Постановление Правительства РФ от 18 августа 2010 г. № 636 "О требованиях к условиям контракта на энергосервис и об особенностях определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на энергосервис"