
Вопрос 1. Правовая основа закупок товаров, работ, услуг по нормам Закона 223-ФЗ

1. Основные понятия закупок товаров, работ, услуг по нормам Закона 223-ФЗ

Основные понятия закупок товаров, работ, услуг по нормам Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закона 223-ФЗ):

- определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Законом № 223-ФЗ, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением договора;

- закупка товара, работы, услуги – совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом № 223-ФЗ порядке заказчиком и направленных на обеспечение нужд заказчика;

- участник закупки – любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя;

- заказчик – организация, осуществляющая закупку;

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

- конкурс – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения договора;

- аукцион – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену договора;

- запрос котировок – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения корпоративных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену договора;

- запрос предложений – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения корпоративных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

2. Правовая основа закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц по нормам Закона № 223-ФЗ

Правовую основу закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц по нормам Закона № 223-ФЗ, составляют:

1. Конституция РФ, которая, согласно ч. 1 ст. 15, имеет высшую юридическую силу, а принимаемые законы и иные правовые акты не должны ей противоречить.
2. Гражданский кодекс РФ, который согласно п. 2 ст. 3 занимает центральное, системообразующее место в структуре гражданского законодательства, при этом нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу. Важнейшим принципом гражданского права является принцип свободы договора.
3. Закон № 223-ФЗ, другие федеральные законы.

В Письме Минэкономразвития России от 24.08.2015 № Д28и-2434 отмечено, что Закон № 223-ФЗ является специальным и регулирует отношения, направленные на удовлетворение потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, в товарах, работах, услугах. В связи с этим ГК РФ является общим законом по отношению к специальному Закону № 223-ФЗ, поэтому в случае коллизии между законами и ГК РФ либо отсутствия регулирования соответствующих отношений специальным законом необходимо руководствоваться нормами ГК РФ.

4. Иные нормативные правовые акты РФ, к числу которых относятся нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Иные нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.



Принципы закона 223-ФЗ¹

¹ Презентация: Закон 223-ФЗ. «МЦФЭР», госзаказ.

Важнейшие постановления Правительства в сфере регулирования закупок по 223-ФЗ:

1. Постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме».
2. Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 N 60 "О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации"
3. Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
4. Постановление Правительства РФ от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке».
5. Постановление Правительства РФ от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана».
6. Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».
7. Постановление Правительства РФ от 31.10.2014 № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки» (вместе с «Правилами ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки»).
8. Постановление Правительства РФ от 11.06.2013 № 494 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации об объеме выручки отдельных видов юридических лиц и требованиях к такой информации».
9. Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В частности, Правительство Российской Федерации вправе установить:

1) особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, осуществляемой отдельными заказчиками, годовой объем закупки, который данные заказчики обязаны осуществить у таких субъектов, порядок расчета указанного объема, а также форму годового отчета о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства и требования к содержанию этого отчета. Такие особенности могут предусматривать обязанность отдельных заказчиков осуществлять закупки, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства;

2) особенности осуществления закупок отдельными заказчиками аудиторских услуг (за исключением проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика), а также консультационных услуг;

3) особенности осуществления закупок, проводимых в случаях, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 16 статьи 4 Закона 223-ФЗ, в том числе:

- а) особенности их осуществления в электронной форме;*
- б) особенности документооборота в форме электронных документов, требования к форматам и видам средств электронной подписи, применяемым при таком документообороте;*
- в) порядок предоставления и возврата обеспечения заявки на участие в закупке, а также порядок и случаи блокирования денежных средств, внесенных участниками закупки в целях обеспечения заявок на участие в закупке;*
- г) перечень операторов электронных площадок для проведения закупок и обеспечения документооборота в форме электронных документов, а также единые требования к электронным площадкам, их функционированию и операторам таких электронных площадок;*
- 4) случаи, при которых при осуществлении закупок промышленной продукции, в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты меры, предусмотренные пунктом 1 части 2 статьи 3.1-4 Закона 223-ФЗ, заявка на участие в закупке, окончательное предложение, в которых содержится предложение о поставке товара российского происхождения, приравниваются соответственно к заявке на участие в закупке, окончательному предложению, в которых содержится предложение о поставке товара, происходящего из иностранного государства, если на участие в такой закупке поданы заявка на участие в закупке, окончательное предложение, признанные по результатам их рассмотрения соответствующими требованиям положения о закупке, извещения об осуществлении конкурентной закупки (в случае проведения конкурентной закупки), документации о конкурентной закупке (в случае проведения конкурентной закупки) и содержащие предложения о поставке товара российского происхождения, в наибольшей степени удовлетворяющего требованиям к промышленной продукции, предъявляемым в соответствии с законодательством в сфере промышленной политики в целях отнесения этой продукции к российской промышленной продукции..*

Правительство Российской Федерации вправе установить:

- 1) типовую форму независимой гарантии, предоставляемой в качестве обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, типовую форму независимой гарантии, предоставляемой в качестве обеспечения исполнения договора, заключаемого по результатам такой закупки;
- 2) форму требования об уплате денежной суммы по независимой гарантии, предоставленной в качестве обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, форму требования об уплате денежной суммы по независимой гарантии, предоставленной в качестве обеспечения исполнения договора, заключаемого по результатам такой закупки;
- 3) дополнительные требования к независимой гарантии, предоставляемой в качестве обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, независимой гарантии, предоставляемой в качестве обеспечения исполнения договора, заключаемого по результатам такой закупки;
- 4) перечень документов, представляемых заказчиком гаранту одновременно с требованием об уплате денежной суммы по независимой гарантии, предоставленной в качестве обеспечения заявки на участие в конкурентной закупке с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, независимой гарантии, предоставленной в качестве обеспечения исполнения договора, заключаемого по результатам такой закупки;
- 5) особенности порядка ведения реестра независимых гарантий, предусмотренного частью 8 статьи 45 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", для целей Закона 223-ФЗ.

Правительство Российской Федерации утверждает:

1) перечень конкретных заказчиков, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, годовой объем такой закупки либо порядок установления указанного годового объема для каждого конкретного заказчика, а также форму годового отчета о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, и требования к содержанию этого отчета;

2) порядок осуществления акционерным обществом "Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства", осуществляющим деятельность в качестве института развития в сфере развития малого и среднего предпринимательства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (далее - корпорация развития малого и среднего предпринимательства), органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или созданными ими организациями:

а) мониторинга соответствия утвержденных планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, годового отчета о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства, годового отчета о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции (в части закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства) требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, в отношении определенных Правительством Российской Федерации отдельных заказчиков с использованием единой информационной системы, порядок размещения в единой информационной системе такими заказчиками указанных планов, изменений, годовых отчетов для проведения такого мониторинга, в том числе повторного, а также порядок и сроки приостановки реализации указанных планов по решению антимонопольного органа в случае выдачи отрицательных заключений по результатам такого мониторинга;

б) оценки соответствия проектов планов закупки товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проектов изменений, вносимых в такие планы, до их утверждения требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, в отношении определенных Правительством Российской Федерации конкретных заказчиков с использованием единой информационной системы, порядок размещения в единой информационной системе такими заказчиками указанных проектов для проведения такой оценки соответствия, в том числе повторной, а также порядок и сроки приостановки реализации указанных планов по решению антимонопольного органа в случае выдачи отрицательных заключений по результатам такой оценки соответствия;

3) форму раздела об участии субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, содержащегося в плане закупки товаров, работ, услуг заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 настоящей части, и требования к содержанию этого раздела;

4) форму раздела об участии субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, содержащегося в плане закупки инновационной продукции, высокотехнологичной

продукции, лекарственных средств заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 настоящей части, и требования к содержанию этого раздела.

Важнейшие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования закупок по 223-ФЗ:

1. Приказ Минфина России от 29.12.2014 № 173н «О порядке формирования информации и документов, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки».
2. Приказ Казначейства России от 10.12.2021 N 39н "Об утверждении Порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок"
3. Приказ Минфина России от 24.12.2014 № 167н «О порядке присвоения, применения и изменения идентификационных кодов заказчиков в целях ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки».

Важнейшие разъяснения и рекомендации федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования закупок по 223-ФЗ:

1. Стандарт осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденный ФАС России.
2. Письмо ФАС России от 24.12.2012 № ИА/44025/12.
3. Письмо Минэкономразвития России от 28.08.2015 № Д28и-2498.
4. Письмо Минфина России от 30.12.2015 № 02-02-04/77528.
5. Письмо Минэкономразвития России от 22.05.2015 № Д28и-1315.
6. Письмо Минэкономразвития России от 10.07.2015 № Д28и-2012.

5. Правовые акты, регламентирующие правила закупки, принимаются в соответствии с Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Законом № 223-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и утверждаются в порядке, установленном в ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ. Требование фиксации всех правил закупок заказчика в положении о закупках, а не в разрозненных документах является одной из концептуальных основ Закона № 223-ФЗ.

Пример такого правового акта – положение о закупке.

В Письме Минэкономразвития России от 24.09.2015 № Д28и-2888 отмечено, что Закон № 223-ФЗ позволяет самостоятельно сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления сферы деятельности и выбрать способ закупки, который наиболее соответствует потребностям заказчика.

Согласно ч. 1 статьи 2 Закона 223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются:

- 1) Конституцией РФ, ГК РФ, Законом 223-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 2) принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений ч. 3 статьи 2 Закона 223-ФЗ правовыми актами, регламентирующими правила закупки, – положениями о закупке.

Таким образом, отношения в сфере закупок регламентируются целым перечнем

нормативных актов, различных по юридической силе, общей и специальной направленности применительно к регламентации соответствующих общественных отношений.

Отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг являются разновидностью гражданско-правовых, хозяйственных отношений, носящих в себе элемент публичности в связи с участием в них организаций особых видов (по сути, с государственным (муниципальным) участием – исходя из положений, закрепленных ч. ч. 2, 3, 5 ст. 1 Закона 223-ФЗ).

Соответственно, данные отношения подлежат детальному нормативному регулированию для максимального охвата упорядочиваемых режимных характеристик:

- заключения и реализации договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки, установления возможностей исполнения возникающих по ним финансовых обязательств за счет ресурсов бюджетной системы Российской Федерации;
- особенностей правового статуса участников таких отношений, в том числе в рамках гражданского и финансового права.

Как констатируется в юридической литературе, «правоотношение – один из важных элементов жизни общества, в котором многие отношения могут существовать только как правоотношения». Отношения в рамках закупок, будучи отношениями, обеспечивающими функционирование соответствующих звеньев финансовой системы, относятся к тем финансовым отношениям, которые не могут существовать вне правовой регламентации, как большинство общественных отношений в сфере финансов, в которых заинтересовано государство.

В силу вовлеченности ресурсов бюджетной системы в отношения закупок с государственным и муниципальным участием эти отношения подвержены детальной нормативной правовой регламентации со стороны гражданского, финансового и бюджетного законодательства Российской Федерации во взаимосвязи указанных отраслей.

Часть 1 статьи 2 Закона 223-ФЗ в числе источников регулирования хозяйственных отношений традиционно называет Конституцию РФ. Конституция осуществляет рамочное регулирование различных сфер государственной и общественной деятельности, отраслевых общественных отношений, в том числе в связи с функционированием различных звеньев финансовой системы. Она затрагивает ключевые моменты юридического регулирования в связи с установлением основ конституционного строя, статуса Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов РФ и муниципальных образований, конституционных основ экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

Приведем отдельные нормы Конституции РФ, предопределяющие содержание правового регулирования отношений в сфере закупочной деятельности в России.

В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ). Часть 1 ст. 1 Закона 223-ФЗ обеспечение единства экономического пространства, развитие добросовестной конкуренции называет в числе целей регулирования отношений в сфере закупок. Реализация данных принципов является условием соблюдения законности в сфере закупок.

Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). В данном случае имеется в виду использование имущества и способностей в любых видах экономической деятельности, в том числе закупочной, при условии соблюдения ограничений, предусмотренных законом. Например, не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ).

Статья 71 Конституции РФ определяет предметы исключительного ведения Российской Федерации, относя к ним, в частности:

- установление правовых основ единого рынка;
- федеральную государственную собственность и управление ею;
- финансовое регулирование и федеральный бюджет;
- оборону и безопасность, оборонное производство и др.

Указанные положения исключают возможность принятия субъектами РФ собственных законов по вопросам закупочной деятельности, регламентированной Законом 223-ФЗ.

В Конституции РФ также есть ряд статей, касающихся бюджета и контроля над использованием сосредоточенных в нем денежных средств (ч. 5 ст. 101, ч. 3 ст. 104, ст. ст. 106, 114, 124). Соответствующие положения применимы к разрешению вопросов о бюджетном финансировании обязательств государственных организаций, возникающих из договоров в сфере закупок.

Также в Конституции РФ закреплен ряд правовых норм общего действия, имеющих отношение и к сфере закупок товаров, работ, услуг юридическими лицами, например:

- приоритет (верховенство) Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4);
- признание и равная защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8);
- рубль как официальная денежная единица (ст. 75) и др.

Наличие ряда норм, касающихся отраслевых правоотношений, в том числе возникающих в сфере закупок, а также специфика юридической природы – верховенство Конституции РФ определяют ее главенствующую роль в механизме правового регулирования. В то же время следует учитывать, что «далеко не все конституционные положения устанавливают точно определенные права и обязанности участников регулируемых отношений». Конституция РФ не нацелена регулировать правовой статус субъектов отраслевых правоотношений. Ее основное предназначение – установление основ государственного строя. Суть конституционного воздействия на общественные отношения состоит не столько в установлении прав и обязанностей, реализуемых в каждом конкретном случае, сколько в формулировании общих границ поведения субъектов в различных сферах общества и государства, хозяйственной деятельности, приведении их в соответствие с укладом государства. Конституция РФ как основной закон Российской Федерации оказывает определяющее влияние на структуру и содержание отраслевого законодательства России. Она берет на себя роль гарантий соответствия нормативных правовых актов разных территориальных уровней единым принципам правового регулирования, относя финансовое

регулирование в целом к ведению Российской Федерации.

Отраслевым источником регулирования отношений в сфере закупок, исходя из прямой отсылки ч. 1 статьи 2 Закона 223-ФЗ, является ГК РФ. К договорам, заключаемым заказчиками по результатам закупки, применимы положения ГК РФ – общие положения о гражданско-правовых договорах (раздел III части 1); а также специальные положения о договорах, например, о договоре купли-продажи, поставки, если это прямо предусмотрено законом (например, п. 5 ст. 454, ст. ст. 525 – 534 ГК РФ).

К иным федеральным законам, регламентирующим отношения в связи с осуществлением закупок товаров, работ, услуг конкретными видами юридических лиц, перечень которых установлен Законом 223-ФЗ, относятся собственно Закон 223-ФЗ и специальные законодательные акты, предусматривающие особенности правового статуса конкретных организаций, в том числе в сфере закупочной деятельности.

Правовые основы закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц закрепляют юридический способ финансово-хозяйственной организованности конкретных видов юридических лиц, в основу которого положено осуществление ими закупок с привлечением ресурсов бюджетной системы, иных предусмотренных законодательством ресурсов, с целью обеспечения материальных и организационных потребностей этих юридических лиц в товарах, работах и услугах. Эти товары, работы и услуги нужны юридическим лицам для существования, выполнения функций и задач, реализации обязанностей перед населением, иными организациями. Как следствие, вопросы правового статуса хозяйствующих субъектов в сфере государственных и муниципальных закупок выходят на первый план в законодательстве Российской Федерации.

К федеральным законам, определяющим особенности правового статуса отдельных организаций, в том числе в сфере закупочной деятельности, можно отнести:

- Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;
 - Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
 - Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;
 - Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»
- и др.

Для законодательства Российской Федерации присуще принятие специальных законов, устанавливающих правовой статус конкретных юридических лиц, государственных компаний, вовлеченных в сферу закупочной деятельности:

- Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»;
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;
- Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. N 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и др.;
- Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации».

Специальные законодательные акты приняты в отношении субъектов естественных монополий применительно к конкретным сферам, например:

- Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. N 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;
- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;
- Федеральный закон от 31 марта 1999 г. N 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

Требования к отношениям в сфере закупок для юридических лиц, охватываемых сферой действия Закона 223-ФЗ, устанавливаются не только законодательными, но и подзаконными нормативными правовыми актами, принимаемыми Правительством РФ, иными органами.

Например, для регулирования соответствующих вопросов применяется **Приказ ФАС России от 16 июня 2014 г. N 390/14 «Об утверждении Порядка определения совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ, совокупной доли участия юридических лиц в уставном капитале дочерних хозяйственных обществ, совокупной доли участия дочерних хозяйственных обществ в уставном капитале их дочерних хозяйственных обществ и Порядка уведомления заказчиков об изменении совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ, совокупной доли участия юридических лиц в уставном капитале дочерних хозяйственных обществ, совокупной доли участия дочерних хозяйственных обществ в уставном капитале их дочерних хозяйственных обществ».**

Минобрнауки России 12 апреля 2017 г. утверждены **Требования к разработке Положения о закупке товаров, работ, услуг бюджетного учреждения, подведомственного Министерству образования и науки Российской Федерации.**

Целый ряд подзаконных нормативных правовых актов принят в целях утверждения типовых положений о закупках (см., например, Типовое положение о закупке товаров, работ, услуг для федеральных государственных бюджетных учреждений, подведомственных Министерству спорта РФ, утв. Минспортом России 24 февраля 2014 г.; Типовое положение о закупочных процедурах, проводимых для нужд акционерных обществ с государственным участием, утв. Приказом Росимущества от 24 декабря 2014 г. N 515).

В настоящее время право органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, автономного учреждения, а также органа либо организации, осуществляющих полномочия собственника имущества унитарного предприятия, утвердить типовое положение о закупке установлено положениями ч. ч. 2.1 – 2.7 статьи 2 Закона 223-ФЗ.

Также принимаются подзаконные нормативные правовые акты органов,

осуществляющих функции и полномочия учредителей бюджетных учреждений, утверждающие положения о закупке в таких учреждениях (например, см. Положение о закупке товаров, работ, услуг федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук», утв. Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2015 г. N 510). Это полномочие закреплено за такими органами п. 6 ч. 3 статьи 2 Закона 223-ФЗ.

Таким образом, так называемые «организационные», «операционные» характеристики реализации отношений закупки с участием конкретных видов организаций, как правило, закрепляются именно в подзаконных актах. Регулирование в сфере закупок основано на взаимосвязанной реализации компетенции и законодательных и исполнительных органов государственной власти. Такой подход позволяет детализировать правовой режим закупочной деятельности, обеспечить юридическое регулирование с учетом потребностей конкретных видов юридических лиц.

Все нормативные правовые акты, принимаемые в целях регулирования закупок товаров, работ, услуг, учитывают необходимость юридического закрепления в конкретной организации правил закупки посредством принятия такого документа, как положение о закупке. Ему посвящены ч. ч. 2 и 3 статьи 2 Закона 223-ФЗ.

Часть 2 статьи 2 Закона 223-ФЗ «положение о закупке» (правила закупки) определяет как документ, который регламентирует закупочную деятельность заказчика. С учетом положений ст. 1 Закона 223-ФЗ положение о закупке разрабатывается для следующих организаций:

- государственных корпораций и государственных компаний, публично-правовых компаний, субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере коммунального хозяйства, автономных учреждений, хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает 50%;
- дочерних хозяйственных обществ перечисленных выше субъектов и их собственных дочерних хозяйственных обществ с соблюдением условий о структуре уставного капитала, предусмотренных Законом 223-ФЗ;
- бюджетных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих закупки, предусмотренные Законом 223-ФЗ (за счет грантов и др.);
- федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, обороноспособности и безопасности государства.²

3. Положение о закупке

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора (далее - формула цены), определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги,

² Пешкова Х. В. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 Закона 223-ФЗ, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Вывод о том, что Закон № 223-ФЗ не регулирует порядок закупки, но обязывает заказчика сделать это самостоятельно, утвердив положение о закупке в качестве локального правового акта, нашел отражение в Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 сентября 2012 г. по делу № А53-14944/2012, а также в решении Арбитражного суда г. Москвы от 31 мая 2012 г. по делу № А40-40347/12-153-405.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, автономного учреждения, федеральный орган исполнительной власти либо организация, осуществляющие от имени РФ полномочия собственника имущества унитарного предприятия, вправе утвердить типовое положение о закупке, а также определить бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные унитарные предприятия, для которых применение такого типового положения о закупке является обязательным при утверждении ими положения о закупке или внесении в него изменений. Орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения субъекта РФ, автономного учреждения субъекта РФ, муниципального бюджетного учреждения, муниципального автономного учреждения, осуществляющие полномочия собственника имущества государственного унитарного предприятия субъекта РФ, муниципального унитарного предприятия, либо иной уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией орган вправе утвердить типовое положение о закупке, а также определить соответственно бюджетные учреждения субъекта РФ, муниципальные бюджетные учреждения, автономные учреждения субъекта РФ, муниципальные автономные учреждения, государственные унитарные предприятия субъекта РФ, муниципальные унитарные предприятия, для которых применение такого типового положения о закупке является обязательным при утверждении ими положения о закупке или внесении в него изменений.

В типовом положении о закупке определяется в том числе дата, до наступления которой соответствующие бюджетные учреждения, автономные учреждения, унитарные предприятия обязаны внести изменения в положение о закупке либо утвердить новое положение о закупке в соответствии с этим типовым положением.

Типовое положение о закупке должно содержать не подлежащие изменению при разработке и утверждении соответствующими бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, унитарными предприятиями положения о закупке следующие сведения:

- 1) порядок подготовки и (или) осуществления закупки;
- 2) способы закупок и условия их применения;
- 3) срок заключения по результатам конкурентной закупки договора, установленный в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Типовое положение о закупке должно предусматривать особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках, определяемые Правительством РФ в соответствии с пунктом 2 части 8 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Типовое положение о закупке размещается в единой информационной системе утвердившими его соответствующими федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления либо организацией, указанными в части 2.1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ, в течение пятнадцати дней с даты утверждения типового положения о закупке.

В случае внесения изменений в типовое положение о закупке такие изменения обязательны для применения соответствующими бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, унитарными предприятиями, положения о закупке которых утверждены в соответствии с типовым положением о закупке.

Изменения, внесенные в типовое положение о закупке, подлежат размещению в единой информационной системе утвердившими их федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления либо организацией, указанными в части 2.1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ, в течение пятнадцати дней с даты утверждения таких изменений. При размещении изменений, внесенных в типовое положение о закупке, указывается срок, в течение которого соответствующие бюджетные учреждения, автономные учреждения, унитарные предприятия обязаны внести изменения в положение о закупке или утвердить новое положение о закупке. При этом такой срок не может составлять менее пятнадцати дней с даты размещения в единой информационной системе изменений, внесенных в типовое положение о закупке.

В части 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ перечислены органы заказчика, уполномоченные утверждать положение о закупке в зависимости от организационно-правовой формы заказчика:

1) высшим органом управления государственной корпорации или государственной компании в случае, если заказчиком выступает государственная корпорация или государственная компания;

2) руководителем унитарного предприятия в случае, если заказчиком выступает государственное унитарное предприятие или муниципальное унитарное предприятие;

3) наблюдательным советом автономного учреждения в случае, если заказчиком выступает автономное учреждение;

4) советом директоров (наблюдательным советом) хозяйственного общества в случае, если заказчиком выступает акционерное общество, либо в случае, когда уставом акционерного общества предусмотрено осуществление функций совета директоров (наблюдательного совета) общим собранием акционеров общества, коллегиальным исполнительным органом общества или при отсутствии коллегиального исполнительного органа общим собранием акционеров общества;

5) общим собранием участников общества с ограниченной ответственностью в случае, если заказчиком выступает общество с ограниченной ответственностью, либо в случае, когда утверждение положения о закупке отнесено уставом общества с ограниченной ответственностью к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества или коллегиального исполнительного органа общества, советом директоров (наблюдательным советом) общества или коллегиальным исполнительным органом общества;

6) органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, в случае, если заказчиком выступает государственное бюджетное учреждение или муниципальное бюджетное учреждение. Именно учредитель в итоге определяет содержание положения о закупке, а то и вовсе решает вопрос о возможности и целесообразности осуществлять часть закупок подведомственным бюджетным учреждением в соответствии с Законом № 223-ФЗ;

7) наблюдательным советом публично-правовой компании в случае, если заказчиком

выступает публично-правовая компания.

Субъекты, уполномоченные утверждать положение о закупке³:

Заказчик	Субъект, утверждающий положение о закупке
государственная корпорация	высший орган управления
Положение о закупке товаров, работ, услуг государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», утв. Наблюдательным советом Госкорпорации «Роскосмос» 1 декабря 2015 г., протокол N 3/2015	
государственная компания	высший орган управления
Порядок закупочной деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги», утв. Наблюдательным советом ГК «Российские автомобильные дороги» 13 августа 2012 г., протокол N 38	
государственное унитарное предприятие	руководитель
Положение о закупке товаров, работ, услуг федерального государственного унитарного предприятия «Каменское», утв. директором ФГУП «Каменское» 17 июля 2018 г.	
муниципальное унитарное предприятие	руководитель
Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд муниципального унитарного предприятия г. Казани «Пассажирское Автотранспортное Предприятие N 2», утв. директором МУП ПАТП N 2 23 июля 2018 г.	
автономное учреждение	наблюдательный совет
Положение о закупках товаров, работ, услуг муниципального автономного учреждения лагерь отдыха «Орленок», утв. Наблюдательным советом МАУ ЛО «Орленок» 18 июля 2018 г.	
акционерное общество	1) совет директоров (наблюдательный совет); 2) коллегиальный исполнительный орган или общее собрание акционеров общества при отсутствии коллегиального исполнительного органа – в случае, если уставом предусмотрено осуществление функций совета

³ Пешкова Х. В. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

	директоров (наблюдательного совета) общим собранием акционеров общества
Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утв. Советом директоров ОАО «РЖД» 28 июня 2018 г.	
общество с ограниченной ответственностью	1) общее собрание участников; 2) совет директоров (наблюдательный совет) или коллегиальный исполнительный орган – в случае, если уставом утверждение положения о закупке отнесено к их компетенции
Положение о закупке товаров, работ, услуг ООО «НИИ Транснефть», утв. решением Общего собрания участников ООО «НИИ Транснефть» от 21 апреля 2017 г., протокол N 5	
государственное бюджетное учреждение	орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя
Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», утв. Приказом Росреестра от 22 декабря 2017 г. N П/0613	
муниципальное бюджетное учреждение	орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя
Положение о закупке товаров, работ и услуг для нужд муниципального бюджетного учреждения «Центр содействия социальному развитию молодежи «Гармония», утв. Главой администрации муниципального образования городское поселение Кандалакша 23 июля 2018 г.	
публично-правовая компания	наблюдательный совет
Положение о закупке публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» товаров, работ, услуг, утв. Наблюдательным советом публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» 25 апреля 2018 г.	

Органы управления юридических лиц, указанных в пунктах 2 и 3 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, вправе в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, принять решение о присоединении данного юридического лица к положению о закупке, утвержденному органом управления юридического лица, указанного в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, с учетом требований, установленных частью 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ. Такое решение размещается в порядке, предусмотренном частью 1 статьи 4 Закона № 223-ФЗ.

В случае внесения изменений в положение о закупке юридического лица, указанного в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, размещение таких изменений в единой

информационной системе в порядке, предусмотренном частью 1 статьи 4 Закона № 223-ФЗ, является основанием для присоединившегося юридического лица принять решение о присоединении к таким изменениям. Такое решение присоединившееся юридическое лицо принимает в течение пятнадцати дней с даты размещения юридическим лицом, указанным в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, изменений в положение о закупке и размещает в порядке, предусмотренном частью 1 статьи 4 Закона № 223-ФЗ.