

# Оценка применения Закона № 223-ФЗ



**Дарья Владимировна ИСТОМИНА**, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений



**Анна Ивановна ВОРОБЬЕВА**, старший аналитик юридической службы Центра исследования бюджетных отношений

## Нормативные правовые акты

Эффективный переход на реализацию положений нового закона зачастую зависит от двух субъектов правоотношений: законодателей и правоприменителей. Большинство заказчиков сумели применить нормы Закона № 223-ФЗ на практике и в установленные сроки (к 1 апреля 2012 года) разработали и обнародовали свои положения о закупке. К слову, Федеральная антимонопольная служба отслеживает исполнение данного требования и размещает на своем сайте информацию об организациях, у которых подобные положения на сайтах не размещены.

Несколько иначе дело обстоит с разработкой подзаконных актов. Закон № 223-ФЗ предусматривает принятие достаточно большого количества нормативных правовых актов, которые должны уточнить его положения. Наиболее значимыми из них являются:

- Порядок формирования плана закупки товаров, работ, услуг;
- Порядок регистрации заказчиков на официальном сайте;
- Порядок размещения на официальном сайте информации о закупке;
- Порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков;

Ожидалось, что вышеперечисленные документы будут приняты на законодательном уровне в кратчайшие сроки. Однако, как показала практика, этого не произошло. На данный момент разработан и принят иной перечень документов, также предусмотренный Законом № 223-ФЗ:

*Постановление Правительства РФ от 26 июня 2012 г. № 642 «Об уполномоченных федеральных органах исполнительной власти по ведению официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ при закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».* Постановлением установлено, что фе-

Уже более полугодия действуют нормы Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Начиная с 1 апреля 2012 года государственные корпорации, субъекты естественных монополий, автономные учреждения и иные виды юридических лиц начали применять его нормы на практике. Насколько успешно — попробуем разобраться.

деральными органами исполнительной власти, осуществляющими ведение официального сайта в Интернете [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), являются Министерство экономического развития РФ и Федеральное казначейство;

*Постановление Правительства РФ от 21 июня 2012 г. № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме».* Перечень товаров, работ и услуг включает в себя 13 позиций (в том числе закупку канцелярских принадлежностей, природной воды, автомобилей, медицинской аппаратуры, услуг по ремонту оргтехники и уборке зданий и др.). При этом постановлением предусмотрено, что закупка товаров, работ и услуг, включенных в перечень, не осуществляется в электронной форме, если в соответствии с Законом № 223-ФЗ информация о закупке не подлежит размещению на официальном сайте, потребность в закупке возникла вследствие чрезвычайной ситуации или угрозы ее наступления, а также если закупка осуществляется у единственного поставщика в соответствии с положением о закупке;

*Постановление Правительства РФ от 14 июня 2012 г. № 591 «Об утверждении Правил подготовки и принятия актов Правительства Российской Федерации об определении конкретной за-*

купки, перечней и (или) групп товаров, работ, услуг, сведения о которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению на официальном сайте». Правила определяют порядок и сроки разработки, согласования и принятия актов Правительства РФ об определении конкретной закупки либо перечня групп товаров, работ, услуг, сведения о которых не подлежат размещению на официальном сайте;

Приказ Росстата от 30 декабря 2011 г. № 525 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за закупочной деятельностью отдельных видов юридических лиц». Документ регламентирует сроки и форму предоставления информации о закупочной деятельности юридических лиц, на которых распространяется действие Закона № 223-ФЗ, а также содержит указания по заполнению данной формы.

В настоящее время разработаны, но еще не утверждены (размещены на сайте Минэкономразвития России в виде проектов) следующие документы:

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка размещения на официальном сайте информации о закупке»;
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка формирования плана закупки товаров, работ, услуг, порядка и сроков размещения такого плана на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, требований к форме такого плана»;
- Порядок регистрации юридических лиц, определенных законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- Порядок регистрации пользователей на официальном сайте Российской

Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

С текстами вышеперечисленных документов можно ознакомиться на сайте Минэкономразвития России, а также на официальном сайте в разделе «Информация для заказчиков и поставщиков».

### Проблематика

Отсутствие разработанных и утвержденных в срок подзаконных актов создало определенные неудобства в работе заказчиков. Так, например, ч. 4 ст. 8 Закона № 223-ФЗ устанавливает обязанность заказчиков с 1 апреля 2012 года размещать на своих сайтах планы закупки товаров, работ и услуг. Однако, как отмечалось ранее, форма такого плана еще не утверждена. В связи с этим заказчики, не дожидаясь принятия официальных документов, разрабатывают планы закупки самостоятельно. Вероятно, что с принятием официальных требований к форме такого плана документы, разработанные заказчиками, будет подвергнута дополнительной корректировке.

Куда хуже дело обстоит с регистрацией на официальном сайте. Напомним, что необходимость размещения с 1 июля на портале госзакупок положения о закупке, изменений, вносимых в такое положение, планов закупки и иной информации о закупке предусмотрена ч. 3 ст. 8 Закона № 223-ФЗ. Ввиду отсутствия заблаговременно принятых подзаконных актов, регулирующих порядок регистрации заказчиков на официальном сайте, а также порядок размещения на официальном сайте информации о закупке, реализовать на практике данную норму к указанному сроку оказалось фактически невозможным. Также сложности возникли на этапе получения электронных цифровых подписей (ЭЦП). Во-первых, информация об удостоверяющих центрах, выдающих ЭЦП, была размещена на официальном сайте только 30 июня 2012 года. Во-вторых, как оказалось, удостоверяющие центры сами не были подготовлены к оказанию такой услуги: процесс сопровождался непредвиденными бюрократическими сложностями, которые затягивали получение ЭЦП в установленный законом срок.

В сложившейся ситуации эксперты предполагали, что срок начала обяза-

**Ввиду того, что подзаконные акты не были приняты в срок, требование Закона № 223-ФЗ об обязательном размещении с 1 июля на портале госзакупок положения о закупке и изменений, вносимых в него, реализовать на практике оказалось невозможным**



тельного размещения информации на официальном сайте будет перенесен на более поздний период (такую возможность предусматривает ч. 3 ст. 8 Закона № 223-ФЗ). Эти ожидания оправдались: постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 662 срок размещения на официальном сайте информации о закупке перенесен на 1 октября 2012 года. Однако указанный документ был размещен на портале госзакупок только 12 июля.

С юридической точки зрения компании, не сумевшие в установленный Законом № 223-ФЗ срок разместить информацию о закупках на официальном сайте, в течение 12 дней нарушали нормы закона, рискуя получить претензии по проведенным закупкам на миллионы рублей. Пытаясь принять меры во избежание неблагоприятных последствий, одни компании объявляли закупочные процедуры заранее, другие приглашали нотариусов, чтобы зафиксировать невозможность введения данных на сайт. Третьи продолжали размещать сведения о заказах на своем сайте, а невозможность регистрации на официальном сайте относили к «иным неполадкам, блокирующим доступ к официальному сайту», ссылаясь на п. 13 ст. 4 Закона № 223-ФЗ.

### **Порядок регистрации на официальном сайте**

По истечении некоторого времени ситуация начала проясняться. На портале госзакупок появился раздел «Закупки в рамках 223-ФЗ», а также дополнительные документы, регламентирующие порядок регистрации на сайте:

- Инструкция по настройке рабочего места пользователя;
- Методические рекомендации по составу квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи;
- Инструкция по регистрации юридических лиц и уполномоченных сотрудников в единой системе идентификации и аутентификации на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размеще-

нии заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- Дорожная карта для организаций по регистрации на Официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о закупках отдельными видами юридических лиц;
- Руководство пользователя официального сайта.

Перенос срока начала размещения информации на официальном сайте на 1 октября 2012 года означает, что до указанного времени заказчики должны продолжать публиковать информацию о закупках на своих собственных сайтах. Заказчикам можно порекомендовать заблаговременно приступить к регистрации на портале госзакупок во избежание возможных нарушений сроков. Что для этого необходимо сделать?

Первое. Начать подготовку к процедуре регистрации на официальном сайте необходимо с получения ЭЦП в одном из удостоверяющих центров, аккредитованных в соответствии с положениями Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». С перечнем удостоверяющих центров можно ознакомиться на сайте Министерства связи и массовых коммуникаций РФ в разделе «Аккредитация удостоверяющих центров». По состоянию на 19 июля 2012 года аккредитацию получили 23 удостоверяющих центра. При выборе удостоверяющего центра необходимо определить, с какими электронными торговыми площадками взаимодействует ЭЦП и совпадает ли выбор торговой площадки с возможностью использовать приобретенную электронную подпись.

Многие заказчики не четко разделяют понятия «официальный сайт» и «электронные торговые площадки» (федеральные и нефедеральные). Каждая из федеральных площадок представляет собой не одну, как думают некоторые, а несколько разных площадок для разных целей. Так, например, электронные аукционы торговой площадки «Сбербанк-АСТ» проводятся на разных порталах в зависимости от объекта торгов: закупки для государственных заказчиков — на <http://www.sberbank-ast.ru>, закупки по Зако-

ну № 223-ФЗ — на <http://utp.sberbank-ast.ru>, приватизация и аренда имущества — на <http://property.sberbank-ast.ru>, продажа имущества банкротов — на <http://bankruptcy.sberbank-ast.ru>, закупки коммерческих заказчиков — на <http://com.sberbank-ast.ru>, закупки ОАО «Сбербанк России» — на <http://www.sb.sberbank-ast.ru>. По аналогии работают и другие федеральные площадки (ЕЭТП, RTS-tender, ZAKAZRF, ММВБ «Госзакупки»). Поэтому, заказывая ЭЦП, нужно четко указывать специалистам удостоверяющего центра, на каких конкретно площадках и в каком качестве (поставщик или заказчик) планируется работать.

Второе. После получения ЭЦП необходимо будет пройти регистрацию в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА), то есть на портале государственных услуг Российской Федерации (<http://www.gosuslugi.ru>). Регистрация юридического лица должна осуществляться пользователем, имеющим право действовать от имени организации заказчика без доверенности (то есть руководителем организации). Завершающим этапом регистрации станет получение кода активации (средством ФГУП «Почта России» либо через центр продаж и обслуживания компании ОАО «Ростелеком»). Подробная инструкция приведена в разделе «Информация для заказчиков и поставщиков» на официальном сайте.

Третье. При регистрации на официальном сайте особое внимание следует уделить Руководству пользователя (раздел «Информация для заказчиков и поставщиков»). В данном документе представлено назначение официальному сайту, указаны требования к рабочему месту и квалификации пользователей, описаны принципы работы с интерфейсом пользователя. Схематично и подробно изложен порядок действий пользователей при работе с системой.

### **Региональный и муниципальный опыт**

Оценивая применение Закона № 223-ФЗ, небезынтересным будет рассмотреть подходы региональных орга-

нов государственной власти и органов местного самоуправления к реализации основных его положений. Несмотря на то что в Законе № 223-ФЗ напрямую не говорится о необходимости принятия нормативных правовых актов на региональном уровне, отдельные субъекты РФ утвердили планы мероприятий по реализации Закона № 223-ФЗ и, в частности, разработали примерные (типовые) положения о закупке для заказчиков.

Так, например, Правительством Республики Хакасия было утверждено примерное положение о закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц<sup>1</sup>. Требования указанного примерного положения заказчиком было рекомендовано учитывать при разработке своих положений о закупке. Аналогичная практика по утверждению примерного (типового) положения о закупке отмечена также в Волгоградской и Московской областях.

В Волгоградской области для реализации отдельных положений Закона № 223-ФЗ помимо разработки типового положения о закупке также было предусмотрено создание сайта в Интернете «Государственный заказ Волгоградской области» ([www.gz-volga.ru](http://www.gz-volga.ru)) в качестве электронной торговой площадки для проведения открытых аукционов в электронной форме по закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков. Указанный сайт также планируется интегрировать с официальным сайтом.

Дать однозначную оценку подобной практике разработки примерных (типовых) положений о закупке представляется затруднительным. С одной стороны, для заказчиков, впервые столкнувшихся с необходимостью разработки положения о закупке, примерное положение может стать хорошим подспорьем. С другой — формулировки вида «рекомендуется учитывать» на деле могут означать обязательное следование им независимо от того, устраивают предложенные требования самого заказчика или нет. Учиты-

вая, что Закон № 223-ФЗ носит рамочный характер, а регулирование основных практических вопросов, связанных с осуществлением закупочной деятельности, отдано на откуп заказчикам, подобные «рекомендации» могут оказаться противоречащими логике федерального законодателя.

Не углубляясь в содержание указанных примерных положений, уже можно привести пример расхождения последних с нормами Закона № 223-ФЗ.

**Несмотря на то, что в Законе № 223-ФЗ напрямую не говорится о необходимости принятия нормативных правовых актов на региональном уровне, отдельные субъекты РФ утвердили планы мероприятий по реализации данного Закона и, в частности, разработали примерные (типовые) положения о закупке для заказчиков**

В рамках примерного положения, разработанного для заказчиков Республики Хакасия, например, установлен пятидневный срок для размещения на официальном сайте положения о закупке и вносимых в него изменений с момента их утверждения. В Законе № 223-ФЗ для указанных действий предусмотрено 15 дней.

Если обратиться к практике реализации норм Закона № 223-ФЗ муниципальными органами, то можно отметить аналогичные примеры утверждения типовых положений. Однако если в региональной практике встречаются формулировки «рекомендуется учитывать», то в г. Рязани меры по реализации закона<sup>2</sup> подразумевают куда более жесткие требования к заказчику.

Так, с учетом предложенного управлением экономики администрации г. Рязани примерного положения о закупке заказчиком предстоит в двухнедельный срок разработать свои положения о закупке, согласовать их с управлением экономики администрации, курирующим структурным подразделением администрации и утвердить. В результате заказчику не оставлено право выбора, ему придется утверждать положение о закупке с уче-

том требований примерного положения, предложенного администрацией, чтобы этот документ был согласован (что само по себе незаконно) управлением экономики администрации. Подобная ситуация — согласование положения о закупке с органами исполнительной власти — встречается и в других субъектах РФ.

На федеральном уровне вопросы, связанные с согласованием положений о закупке, также беспокоили заказчиков

согласно Закону № 223-ФЗ. Так, Министерством экономического развития РФ на обращение государственной корпорации о согласовании проекта положения о закупке был сформулирован следующий ответ: «В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ „О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц“ (далее — Закон) положение о закупке утверждается высшим органом управления государственной корпорации, в случае если заказчиком выступает государственная корпорация. При этом Законом не установлено, что такое положение о закупке подлежит согласованию с Минэкономразвития России или иным федеральным органом исполнительной власти.

Кроме того, Минэкономразвития России — федеральный орган исполнительной власти — действующим законодательством РФ, в том числе Положением о Министерстве экономического развития РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437, не наделено компетенцией по рассмотрению и согласованию положений о закупках товаров, работ, услуг для нужд организаций, подпадающих под действие Закона. ➔

<sup>1</sup>Постановление Президиума Правительства Республики Хакасия от 29 марта 2012 г. № 04-п.

<sup>2</sup>Постановление администрации г. Рязани от 8 декабря 2011 г. № 5567.

**Таблица. Примеры по установлению сроков применения Закона № 223-ФЗ в некоторых муниципальных образованиях**

| Наименование муниципального образования             | Тип заказчика | Год начала применения закона      |
|---|---------------|-----------------------------------|
| Майминский район Республики Алтай                   | Все           | 2012                              |
| г. Казань   | Все           | 2012                              |
| г. Набережные Челны Республики Татарстан            | АУ*           | 2012                              |
| г. Кызыл  | УП**          | 2013                              |
| г. Пермь  | АУ            | 2012                              |
| г. Свободный Амурской области                       | Все           | 2012                              |
| Советский городской округ Калининградской области   | АУ            | 2012                              |
| г. Рязань   | УП; 000       | 2012                              |
| Балаковский муниципальный район Саратовской области | Все           | 2013                              |
| Новоуральский городской округ Свердловской области  | АУ; УП        | с 2012-го — АУ;<br>с 2013-го — УП |
| Нижевартовский район Ханты-Мансийского АО           | АУ            | 2012                              |

\* АУ — автономные учреждения  
\*\* УП — унитарные предприятия

Министерство считает, что разработка и утверждение положения о закупке товаров, работ, услуг должны осуществляться заказчиком самостоятельно с учетом требований, установленных Законом. Требование о согласовании положения о закупках товаров, работ, услуг с каким-либо федеральным органом исполнительной власти или представлением замечаний и предложений к положению будет являться вмешательством в хозяйственную деятельность юридического лица»<sup>3</sup>.

В вышеприведенном ответе ключевым представляется аргумент об отсутствии требований в законе о том, что «такое положение о закупке подлежит согласованию с Минэкономразвития России или иным федеральным органом исполнительной власти». Исходя из официального разъяснения министерства, практику обязательного согласования положений о закупке заказчиками можно расценивать как вмешательство в хозяйственную деятельность юридического лица.

Стоит отметить, что при регулировании отношений по утверждению положений о закупке для учреждений культуры имеет место правовая коллизия между нормами Закона № 223-ФЗ и Основами законодательства о культуре. Так, из ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ следует, что положение о закупке автономного учреждения утверждается

наблюдательным советом такого учреждения. В то же время в соответствии со ст. 41.1 Основ законодательства о культуре в учреждении культуры наблюдательный совет может быть упразднен, и тогда его функции должен выполнять орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя (то есть орган исполнительной власти). По-видимому, именно такая ситуация сложилась в Саратовской области, где для ряда государственных автономных учреждений региона (например, ГАУ «Саратовский областной центр народного творчества», ГАУ «Драматический театр города Вольска»; ГАУ «Саратовский театр кукол „Теремок“») приказом минкультуры области были утверждены положения о закупке.

Законом № 223-ФЗ представительные органы муниципальных образований наделены правом по установлению более ранних сроков применения положений закона (по общему правилу муниципальные заказчики применяют положения закона с 1 января 2014 года (ч. 8 ст. 8)). В свете указанной нормы представляется интересным, как в муниципальных образованиях был решен данный вопрос. В **таблице** представлены примеры по установлению сроков применения Закона № 223-ФЗ в различных муниципальных образованиях.

Как видно из таблицы, в ряде муниципальных образований срок приме-

нения положений закона устанавливается максимально ранний — 2012 год. Следует отметить, что не для всех муниципальных заказчиков он одинаков. В некоторых примерах более ранний срок устанавливается лишь для автономных учреждений либо унитарных предприятий, а в г. Рязани поименованы конкретные юридические лица (например, МУП «РГЭС», МУП «РМПТС», МП «Водоканал города Рязани»).

Приведенный в таблице перечень муниципальных образований является далеко не исчерпывающим, что свидетельствует о тенденции к скорейшему применению норм Закона № 223-ФЗ на местном уровне, то есть среди организаций, которые в наименьшей степени были готовы к применению открытых, формализованных процедур закупок, а потому нуждаются в разъяснениях, экспертной поддержке, своевременном принятии и доведении до них подзаконных правовых актов.

## Выводы

Как показала практика, переход юридических лиц на новую систему закупок оказался непростым. Прежде всего это связано с отсутствием своевременно принятых подзаконных актов, регулирующих отдельные положения Закона № 223-ФЗ. Несмотря на указанные сложности, многие заказчики заблаговременно готовятся к реализации норм закона: отслеживают официальные разъяснения, обращаются в удостоверяющие центры за получением ЭЦП, предпринимают меры для регистрации на официальном сайте. В регионах утверждаются планы мероприятий по реализации Закона № 223-ФЗ, а на муниципальном уровне зачастую устанавливаются более ранние сроки вступления в силу отдельных положений закона. Однако, торопясь применить нормы закона в установленный срок (а иногда ранее установленного срока), нужно проявлять внимательность и аккуратность, чтобы поспешные действия не привели к нарушению законодательства. ●

<sup>3</sup> Письмо Минэкономразвития России от 21 декабря 2011 г. № 28718-АС/Д28.