

Автономные учреждения в свете нового закона о закупках



Д. В. Истомина
старший аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений



А. И. Воробьева
старший аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений

18 июля 2011 года Президент РФ подписал Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ). Он ознаменовал окончание значительного периода времени, в течение которого для автономных учреждений, а также для госкомпаний, госкорпораций, унитарных предприятий и некоторых других видов организаций не было обязательных процедур осуществления закупок, в том числе не распространялись на них положения Закона № 94-ФЗ¹. Новый документ стал продолжением серии законодательных новелл, изменяющих правовой статус автономных учреждений (законы № 83-ФЗ² и 239-ФЗ³).

В настоящей статье авторы рассматривают особенности осуществления закупочной деятельности АУ, начиная с момента принятия Закона

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

³ Федеральный закон от 18.07.2011 № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений».

№ 174-ФЗ⁴ и заканчивая нововведениями Закона № 223-ФЗ, а также дают сравнительную характеристику положений нового закона и Закона № 94-ФЗ.

АУ и Закон № 94-ФЗ

Автономные учреждения изначально имели особый правовой статус по ряду характеристик и явным образом отличались от бюджетных. Одной из самых привлекательных и при этом спорных особенностей АУ стало нераспространение на них положений Закона № 94-ФЗ.

Отметим, что после принятия в 2006 году Закона № 174-ФЗ продолжительное время сохранялась неопределенность в решении вопроса о необходимости АУ руководствоваться в своей деятельности положениями Закона № 94-ФЗ. В профессиональном сообществе мнения тогда разделились: одни считали это по-прежнему необходимым, другие – нет.

Разъяснения по данному вопросу были даны Минэкономразвития в Письме от 18.01.2008 № Д04-90. Руководствуясь ст. 4 Закона № 94-ФЗ, определяющей государственных (муниципальных) и иных заказчиков, а также ст. 6 БК РФ, дающей определение получателям бюджетных средств, министерство сделало следующий вывод: *автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать государственными или муниципальными заказчиками* на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и не подпадают под действие Закона № 94-ФЗ.

Вместе с тем на региональном уровне есть примеры субъектов РФ, которые пошли своим путем, не совпадающим в этом вопросе с позицией федеральных органов исполнительной власти. Например, для АУ Татарстана Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 17.03.2008 № 161 «О комплексе мер, направленных на оказание содействия финансово-хозяйственной деятельности автономных учреждений Республики Татарстан» все же был установлен порядок закупок необходимых товаров, работ и услуг.

⁴ Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Согласно указанному порядку АУ заключают с Управлением государственных закупок Республики Татарстан соглашение о взаимодействии при организации размещения заказов на поставку отдельных видов товаров для нужд АУ. Кроме того, АУ формирует ежегодный план закупок с использованием программного продукта и размещает его на официальном сайте системы государственного заказа Республики Татарстан, проводит сравнительный ценовой анализ, а при конкурентном отборе поставщиков (подрядчиков, исполнителей) применяет

Закон №223-ФЗ дает исключительно рамочное регулирование процедур закупок для АУ и сохраняет за такими учреждениями высокий уровень самостоятельности в принятии решений о порядке осуществления закупок.

способы закупок товаров, работ и услуг, аналогичные установленным законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

В качестве еще одного примера можно привести Постановление Правительства Пермского края от 20.08.2008 № 349-п «Об утверждении Положения об осуществлении исполнительными органами государственной власти Пермского края функций и полномочий учредителя краевого государственного автономного учреждения», согласно которому учредитель АУ определяет порядок расходования подведомственными краевыми государственными АУ бюджетных ассигнований на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг, предоставленных из бюджета Пермского края, с применением законодательства РФ, предусмотренного **ст. 2 Закона № 94-ФЗ**.

Рассмотренные примеры свидетельствуют о том, что не всем регионам пришлось по вкусу такая свобода АУ, и на это есть причины. В экспертном сообществе быстро распространилось мнение, что *неурегулированность процедур закупок может стать причиной повышения уровня коррумпированности среди руководства автономных учреждений* и привести к неэффективному использованию бюджетных средств.

Примечательно, что даже для федерального уровня такая практика осуществления закупок АУ в определенный момент перестала быть подходящей. Так, на 2011 год предоставление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ в форме капитальных вложений в основ-

ные средства федеральных АУ было предусмотрено в порядке, установленном для получателей средств федерального бюджета⁵. Это означает, что федеральное АУ, получив указанные средства, будет осуществлять их расходование как получатель бюджетных средств, то есть руководствуясь положениями **Закона № 94-ФЗ**.

Вероятно, такой порядок для федеральных АУ и стал первым сигналом о предстоящих переменах в закупочной деятельности всех «автономок».

Основные положения Закона № 223-ФЗ

Дадим общую характеристику новому закону.

Итак, его целями провозглашаются в числе прочих развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений. Закон носит рамочный характер и устанавливает лишь общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к такой закупке автономными учреждениями и некоторыми другими организациями.

Согласно **Законоу № 223-ФЗ** ключевым правовым актом, регламентирующим закупочную деятельность заказчика, должно стать *Положение о закупке, утверждаемое наблюдательным советом АУ*. Положение о закупке подлежит обязательному размещению на официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

Согласно **ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ** положение о закупке определяется как документ, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

По сути, законодатель, установив общие ориентиры для осуществления закупок АУ, более детальное регулирование отдает на откуп органу управления каждого отдельно взятого учреждения-заказчика.

⁵ См. Постановление Правительства РФ от 31.12.2010 № 1204 «О порядке предоставления в 2011 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений».

Обратимся к основным требованиям в отношении процедуры закупки товаров, работ и услуг АУ, которые законодатель посчитал необходимым отразить в законе. Требования эти обязательны для всех заказчиков, подпадающих под его действие.

Положение о закупке подлежит обязательному размещению на официальном сайте www.zakupki.gov.ru. Если это не будет сделано в трехмесячный срок со дня вступления в силу рассматриваемого закона, автономные учреждения (кроме муниципальных) должны будут применять положения Закона №94-ФЗ.

Способы закупки. Для этого заказчик вправе применять конкурс или аукцион, а в положении о закупке также могут быть предусмотрены иные способы закупки (например, запрос котировок).

Кроме того, ч. 4 ст. 3 Закона № 223-ФЗ предусматривает возможность установления Правительством РФ перечня товаров, работ, услуг, закупка которых должна осуществляться в электронной форме.

В настоящее время можно констатировать тот факт, что в рассматриваемом законе отсутствует жесткая регламентация критериев для определения способа проведения закупки (например, ограничение по начальной максимальной цене договора или по соответствующему перечню товаров, работ, услуг, закупаемых в электронной форме), следовательно, заказчик вправе решить эти вопросы самостоятельно⁶.

Частью 2 ст. 3 Закона № 223-ФЗ установлен единый срок подачи заявок как для конкурсов, так и для аукционов, который составляет 20 календарных дней с момента опубликования извещения на официальном сайте. Если же положением о закупке будут предусмотрены иные способы закупки, срок подачи заявок может быть также определен заказчиком.

Участники закупки. Ими может быть любое юридическое лицо или несколько юрлиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц,

⁶ Указанное право появится у АУ с момента вступления в силу Закона № 223-ФЗ (1 января 2012 года), принятия положения о закупке и до момента принятия соответствующих нормативных правовых актов.

выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке (**ч. 5 ст. 3 Закона № 223-ФЗ**).

Отметим, что при прочтении данной нормы остается неясным, какой именно порядок отбора, заключения/исполнения договора, а также ответственность за его неисполнение предусмотрел законодатель в случае участия в закупке нескольких лиц на стороне одного участника. Вероятно, по этому вопросу следует ожидать дополнительных разъяснений со стороны органов государственной власти.

Информационное обеспечение закупки. Наиболее жесткие требования, содержащиеся в законе, касаются именно этого вопроса. В частности, речь идет о необходимости:

- ✓ обязательного размещения на официальном сайте положения о закупке, а также изменений, вносимых в него (**ч. 1 ст. 4 Закона № 223-ФЗ**);
- ✓ размещения плана закупки товаров, работ, услуг на срок не менее чем на один год (**ч. 2 ст. 4 Закона № 223-ФЗ**);
- ✓ размещения извещения о проведении конкурса или аукциона (**ч. 5 ст. 4 Закона № 223-ФЗ**).

Ответственность сторон. Закон предусматривает ответственность и для участника закупки, и для заказчика. Так, согласно **ч. 2 ст. 5 Закона № 223-ФЗ** в реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об исполнителях:

- ✓ которые уклонились от заключения договоров;
- ✓ с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров.

Согласно **ч. 1 ст. 5 Закона № 223-ФЗ** ведение реестра недобросовестных поставщиков будет осуществляться на официальном сайте федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ.

Кроме того, при закупке заказчик вправе установить требование об отсутствии сведений об участниках закупки в реестре недобросовестных поставщиков, предусмотренном не только данным законом, но и **Законом № 94-ФЗ (ч. 7 ст. 3 Закона № 223-ФЗ)**.

Можно предположить, что и тот, и другой реестры недобросовестных поставщиков не только будут размещаться на одном сайте, но и их ведение в перспективе будет осуществляться одним федеральным органом исполнительной власти.

Что касается ответственности заказчиков, в ст. 7 Закона № 223-ФЗ указано, что виновные лица несут ее согласно законодательству РФ. При этом закон не предусматривает внесение соответствующих изменений в действующее законодательство. И в настоящее время виды и формы ответственности заказчиков по Закону № 223-ФЗ не определены.

Сравним два закона

При сравнении законов № 223-ФЗ и 94-ФЗ нельзя не обратить внимание на то, что положения первого документа частично совпадают с нормами второго. А именно общими являются:

- ✓ способы закупки (конкурс, аукцион);
- ✓ единое информационное обеспечение закупки (официальный сайт – www.zakupki.gov.ru);
- ✓ реестр недобросовестных поставщиков;
- ✓ возможность установить приоритет товаров российского происхождения, а также участия в закупке субъектов малого и среднего предпринимательства;
- ✓ возможность закупки у единственного источника (при закупке не выше 100 тыс. руб.);
- ✓ возможность обжаловать действия (бездействие) заказчика.

Вместе с тем не менее важно сравнить указанные законы и на предмет различий в регулировании отдельных вопросов осуществления закупок товаров, работ и услуг. Сравнение представлено в таблице.

Закон №94-ФЗ	Закон №223-ФЗ
Правовые основы закупки товаров, работ, услуг	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Гражданский кодекс. 2. Бюджетный кодекс. 3. Закон №94-ФЗ. 4. Другие федеральные законы 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конституция РФ. 2. Гражданский кодекс. 3. Закон №223-ФЗ. 4. Другие федеральные законы и нормативные правовые акты. 5. Положение о закупке

Заказчики

<ol style="list-style-type: none"> 1. Государственные органы. 2. Органы управления государственными внебюджетными фондами. 3. Органы местного самоуправления. 4. Казенные учреждения. 5. Бюджетные учреждения. 6. Иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Госкорпорации, госкомпании. 2. Субъекты естественных монополий, организации регулируемых видов деятельности (по электро-, газо-, тепло-, водоснабжению и т.п.). 3. Государственные и муниципальные унитарные предприятия. 4. Автономные учреждения. 5. Хозяйственные общества с долей РФ, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности более 50%. 6. Дочерние хозяйственные общества указанных выше видов юридических лиц, имеющих в них долю в совокупности более 50%. 7. Дочерние хозяйственные общества указанных выше дочерних хозяйственных обществ, имеющих в них долю в совокупности более 50%
--	---

Участники

<ol style="list-style-type: none"> 1. Юридические лица. 2. Физические лица. 3. Индивидуальные предприниматели 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Юридическое лицо (несколько юрлиц, выступающих на стороне одного участника). 2. Физическое лицо (несколько физлиц, выступающих на стороне одного участника). 3. Индивидуальный предприниматель (несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника)
--	--

Способы осуществления закупки товаров, работ, услуг

<ol style="list-style-type: none"> 1. Торги (конкурс, аукцион, аукцион в электронной форме). 2. Без проведения торгов (запрос котировок, закупка у единственного поставщика, закупка на товарной бирже) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конкурс. 2. Аукцион. 3. Иной способ, предусмотренный положением о закупке
---	--

Срок подачи конкурсных (аукционных) заявок

<ol style="list-style-type: none"> 1. Открытый конкурс – не менее 30 дней. 2. Открытый аукцион (электронный аукцион) – не менее 20 дней. 3. Запрос котировок – не менее семи дней 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конкурс и аукцион – не менее 20 дней. 2. Иные способы закупки – сроки на усмотрение заказчика
--	---

Критерии отбора победителя

<p>Регламентированы в рамках Закона №94-ФЗ, Постановления Правительства от 10.09.2009 №722 (утверждает правила оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт)</p>	<p>Отсутствует жесткая регламентация (устанавливается в конкурсной документации на основании положения о закупке)</p>
--	---

Наиболее принципиальными отличиями авторы считают следующие:

- четкое разделение типов заказчиков между двумя законами. То есть действие **Закона № 223-ФЗ** не распространяется на отношения, связанные с осуществлением закупок в соответствии с **Законом № 94-ФЗ** (п. 3 ч. 4 ст. 1 **Закона № 223-ФЗ**). При этом положения **Закона № 94-ФЗ должны будут применяться автономными учреждениями** (кроме муниципальных⁷) в случае, если в трехмесячный срок со дня вступления рассматриваемого закона они не разместят на официальном сайте утвержденное положение о закупке;

- наличие дополнительных возможностей по детализации процедур закупки у заказчиков, попадающих под действие **Закона № 223-ФЗ** (в отличие от жестких норм **Закона № 94-ФЗ**, не предполагающих самостоятельности). В частности, особое внимание следует обратить на право АУ самостоятельно устанавливать критерии отбора поставщиков с учетом отраслевых особенностей.

Подведем итоги

Из сказанного следует несколько выводов.

Во-первых, принятие **Закона № 223-ФЗ** можно рассматривать как положительный шаг в развитии правового регулирования деятельности АУ.

Во-вторых, данный закон дает исключительно рамочное регулирование процедур закупок для АУ и сохраняет за такими учреждениями высокий уровень самостоятельности в принятии решений о порядке осуществления закупок.

⁷ Муниципальные АУ применяют положения **Закона № 223-ФЗ** с 1 января 2014 года, если более ранний срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования.

В-третьих, в настоящее время перед АУ стоит задача по разработке собственного положения о закупке. Очевидно, что многие в этой работе будут ориентироваться на нормы **Закона № 94-ФЗ**. Вместе с тем необходимо понимать, что сейчас у АУ появляется возможность избежать ряда давно известных «узких мест» **Закона № 94-ФЗ** и разработать процедуры, учитывающие отраслевую специфику деятельности АУ.

В-четвертых, потенциально положительный опыт разработки и применения автономными учреждениями положения о закупке может создать предпосылки для совершенствования норм **Закона № 94-ФЗ**.

В заключение еще раз обратим внимание органов управления автономными учреждениями на *необходимость своевременной разработки положения о закупке*, что позволит избежать применения в отношении АУ норм **Закона № 94-ФЗ**. ●