

УДК 346 (082)

*В.В. Лукьянова**

БЮДЖЕТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ПО КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

В статье рассматриваются изменения гражданско-правового положения учреждений в действующей в России контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которые вступили в силу 1 января 2014 г. Бюджетные учреждения обязаны руководствоваться положениями Закона о контрактной системе, но вместе с тем определены случаи проведения закупок по правилам, отличным от установленных этим законом.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, государственные закупки, муниципальные закупки, контрактная система, сфера закупок, процесс закупок, ГМУ.

С 1 января 2014 г. произошли изменения гражданско-правового положения учреждений в действующей в России контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Закон о контрактной системе) изменилась практика закупок бюджетных учреждений. С одной стороны, при совершении закупок бюджетные учреждения обязаны руководствоваться положениями Закона о контрактной системе. С другой стороны, определены случаи проведения закупок по правилам, отличным от установленных этим законом.

В порядке размещения госзаказа с принятием Закона о контрактной системе запланированы важные изменения, что должно существенным образом повысить эффективность использования бюджетных средств, а также должно способствовать реализации на практике антикоррупционной политики.

В этой связи актуальным представляется вопрос анализа бюджетных учреждений как субъектов в сфере закупок по контрактной системе с учетом норм Закона о контрактной системе.

Учреждения – достаточно традиционная для России форма коллективного образования. Они во все времена были неотъемлемой частью социально-экономической системы государства. С принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» исходная конструкция учреждения, закрепленная в ст. 120 Гражданского кодекса РФ, стала многоуровневой: кроме бюджетного, чей статус подвергся значительной коррекции, и автономного учреждения, в ряду государственных и муниципальных учреждений появилось учреждение казенное. По терминологии за-

* © Лукьянова В.В., 2014

Лукьянова Валентина Васильевна (vv2724@mail.ru), кафедра экономики города и муниципального управления, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

конодателя, каждое из названных учреждений образует самостоятельный тип. Произошло разграничение банковской (сохранилась для автономного типа) и казначейской (для бюджетного и казначейского типов) моделей исполнения бюджета. Применительно ко всем типам учреждений ушли в прошлое министерства и ведомства как главные распорядители бюджетных средств. Появились учредители в лице органов исполнительной власти соответствующего уровня. Делегирование их функций и полномочий получило нормативное закрепление. Стоит отметить, что с сохранением базовых основ деятельности государственных и муниципальных учреждений произошла дробная детализация правового статуса бюджетного, автономного и казенного учреждения. Возникло разделение функционального «участия» законодательных норм в правовом регулировании каждого типа учреждения [8, с. 25].

Основой правового статуса учреждения, независимо от типа, по-прежнему остались ст.ст. 48, 50, 120, 298, 299 Гражданского кодекса РФ. Иные нормы распределены так: бюджетные учреждения попали под юрисдикцию норм Федерального закона от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях) – его дополнили статьей 9.2 – «Бюджетное учреждение», в которой речь идет о статусе учреждения этого типа. Новый тип бюджетного учреждения очень схож с типом автономного учреждения. Так, оно несет ответственность по своим обязательствам всем имуществом, кроме особо ценного и недвижимого имущества, которое закреплено за ним собственником, в то время как вновь созданный тип – казенное учреждение – отвечает находящимися в его распоряжении денежными средствами.

Значительная часть норм о бюджетном учреждении как получателе бюджетных средств осталась в лоне бюджетного регулирования. Казенные учреждения полностью вошли в сферу юрисдикции Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), в котором содержится нормативное определение этого типа учреждений, и норм Закона о некоммерческих организациях.

Автономные учреждения, за исключением отдельных норм, вышли из-под юрисдикции Закона о некоммерческих организациях. Все это обеспечило значительные различия в правилах бюджетного администрирования, адресованных разным типам государственных и муниципальных учреждений.

С вступлением в силу Федерального закона № 83-ФЗ, внесением изменений в Гражданский кодекс РФ и Закон о некоммерческих организациях различия между бюджетными, автономными и казенными учреждениями оказались весьма существенными.

Бюджетное учреждение по характеристикам своей юридической личности находится между казенным и автономным учреждением, имея с ними как сходства, так и различия. Согласно Закону о некоммерческих организациях бюджетное учреждение представляет собой некоммерческую организацию, которая создана Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответствующих властных органов или органов местного самоуправления в сфере науки, образования, культуры, здравоохранения, занятости населения, социальной защиты, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетному учреждению (как и автономному) формируется государственное (муниципальное) задание, от выполнения которого оно не вправе отказаться. Под сформированное задание выделяются бюджетные субсидии. При этом бюджетное учреждение самостоятельно определяют направления расходования средств таких субсидий, неся при этом ответственность за своевременное и полное исполнение заданий учредителя. Кроме указанных субсидий бюджетному учреждению могут выделяться: субсидии на иные цели (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ); бюджетные инвестиции (п. 5 ст. 79 Бюджетного кодекса РФ). Для бюджетных учреждений зап-

рентными видами деятельности являются размещение в кредитных организациях на депозитах денежных средств и совершение сделок с ценными бумагами.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять деятельность, приносящую доходы, только для достижения целей создания учреждения и в соответствии с данными целями при условии указания в его учредительных документах такой деятельности. Доходы, которые от указанной деятельности будут получены, и имущество, которое будет приобретено за счет этих доходов, поступят через бюджетный учет в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Государственные и муниципальные контракты и иные гражданско-правовые договоры бюджетное учреждение заключает от своего имени. Особенности закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями, установлены в ст. 15 Закона о контрактной системе.

Участником закупки согласно ст. 3 Закона о контрактной системе может являться юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, а также формы собственности. Следовательно, на стороне подрядчика (поставщика, исполнителя) по выставленному контракту может выступать любой вид и тип учреждения, будь то частное либо государственное или муниципальное (казенное, бюджетное, автономное). Главное, для соответствия статусу участника закупки, оно должно соответствовать требованиям ст. 31 Закона о контрактной системе. В то же время заказчиками по Закону о контрактной системе могут быть только государственные и муниципальные заказчики, либо бюджетное учреждение, осуществляющее закупки.

Закон о контрактной системе был принят, в том числе, и в целях повышения качества выполнения публичных заказов. Среди основных новаций закона запланировано проведение мониторинга в целях оценки степени достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами, функций и полномочий органов государственной власти, органов управления внебюджетными фондами и муниципальными органами, оценки обоснованности закупок и совершенствования нормативных правовых актов в сфере закупок. По результатам такого мониторинга конкретная закупка может быть признана необоснованной. При этом лица, виновные в нарушениях требований закона, привлекаются к административной ответственности. Таким образом, вводимая система мониторинга предназначена не столько для улучшения качества поставляемой продукции, сколько для применения к заказчику санкций за необеспечение необходимой эффективности проведенной закупки. В целом процесс публичных закупок в России может быть представлен в виде следующей упрощенной модели (рис. 1).

Таким образом, виновным в закупке некачественной продукции, с принятием Закона о контрактной системе, становится заказчик, не способный определить весь перечень характеристик необходимой продукции. Однако сформировать такой перечень, зачастую, объективно невозможно. Таким образом, можно сказать, что в настоящее время в России развитие конкуренции в частном секторе за поставку продукции для публичных нужд обеспечивается за счет сокращения ограничений в допуске потенциальных поставщиков на основе минимальных характеристик продукции, указанных заказчиками. Такая система за 8 лет функционирования показала свою несостоятельность в связи с неспособностью заказчиков определять весь перечень характеристик необходимой продукции.

При рассмотрении бюджетных учреждений как субъектов в сфере закупок по контрактной системе, важно также и отметить следующее.

Гражданско-правовое положение учреждений как заказчиков воплощается в процессе заключения и исполнения контрактов, общие требования к которым предусмотрены ст. 34 Закона о контрактной системе.

Со стороны заказчика бюджетные учреждения по Закону о контрактной системе выступают как заказчики в смысле, придаваемом этому понятию взаимосвя-

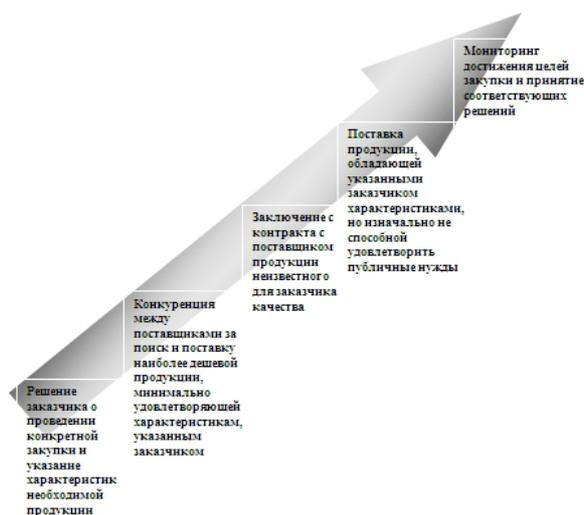


Рис. 1. Процесс закупок в РФ

занными положениями п. 7. ст. 3 и части 1 ст. 15 данного закона, при этом бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, за исключением случаев, предусмотренных его частями 2 и 3 ст. 15.

Важно отметить, что действие Закона о закупках также распространяется и на закупки бюджетных учреждений, осуществляемых за счет грантов, за счет средств, которые получены от приносящей доход деятельности (иными словами, на закупки, производимые за счет самостоятельно заработанных средств), либо в целях привлечения третьих лиц для исполнения контракта, по которому само бюджетное учреждение является исполнителем.

Важным представляется вопрос о гарантиях сохранности имущества учреждений, которые не учитывают в полной мере интересы их контрагентов. Так, не предусмотрено банкротство учреждений, а субсидиарная ответственность закреплена только для собственников казенных учреждений, при этом особо ценное имущество государственных (муниципальных) учреждений выведено из-под взыскания законодательно.

Таким образом, при неисполнении учреждением своих обязательств перед контрагентами защита прав последних становится достаточно затруднительной, что может повлечь отказ от сотрудничества с такими типами учреждений либо о сотрудничестве лишь на определенных условиях (поручительство и иных других способах обеспечения исполнения обязательств, страхования, предварительной оплаты).

По существу государственные (муниципальные) учреждения, субсидируемые за счет средств соответствующего бюджета и являющиеся государственными (муниципальными) заказчиками (бюджетные учреждения государственными (муниципальными) заказчиками является в случае передачи им властными органами власти определенных государственных (муниципальных) полномочий), определяют условия заключаемого контракта в одностороннем порядке, так как его проект разрабатывается данными учреждениями и прикладывается к конкурсной, аукционной документации или документацией о проведении запроса предложений и является ее неотъемлемой частью (часть 2 ст. 50, часть 4 ст. 64, часть 7 статьи 83 Закона о контрактной системе). Таким образом, условия о гарантиях реализованы контрагентами на практике могут быть только при вступлении в правоотношения с частными учреждениями и за рамками Закона о контрактной системе.

В связи с этим в качестве одного из способов обеспечения прав контрагентов государственных (муниципальных) учреждений в юридической литературе называют, например, формирование компенсационного фонда (за счет средств от оказания услуг, выполнения работ за плату с закреплением минимальных периодических взносов, вносимых в него) [10, с. 16].

Можно предположить, что решение данной проблемы возможно в следующих направлениях (рис. 2).

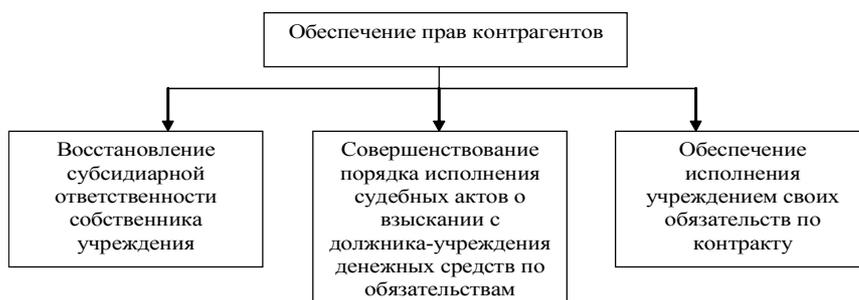


Рис. 2. Обеспечение прав контрагентов

Восстановление субсидиарной ответственности собственника учреждения (государственного или муниципального заказчика) по денежным обязательствам последнего, вытекающим из контракта, заключенного в рамках контрактной системы. Например, за счет внесения изменений в положения, закрепленные абз. 5 и 6 п. 2 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, исключившие субсидиарную ответственность собственников имущества автономных и бюджетных учреждений по обязательствам последних.

Это аспект важным представляется потому, что в данном случае бюджетные учреждения по существу выступают в правоотношениях, связанных с закупками для государственных и муниципальных нужд, не от своего лица, а от лица соответствующего публично-правового образования (п. 3 ст. 125 ГК РФ) [9].

Данные изменения должны привести к соблюдению главного принципа гражданского законодательства – равенства участников правоотношений и обеспечение восстановления нарушенных прав (что не в полной мере реализуется в положениях Закона о контрактной системе, так как на практике в приоритет ставится вопрос экономии бюджетных средств, при этом могут быть достаточно невыгодные условия для контрагента государственного (муниципального) заказчика) [12, с. 10].

Совершенствование порядка исполнения судебных актов о взыскании с должника-учреждения денежных средств по обязательствам, вытекающим из государственного (муниципального) контракта. Обращение взыскания на средства бюджетных учреждений осуществляется в порядке, установленном п. 20 ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Таким образом, явных трудностей в получении присужденных денежных средств у контрагентов бюджетных учреждений возникнуть не должно.

Обеспечение исполнения учреждением своих обязательств по контракту. Исполнение обязательств по контракту, а также заявок на участие в аукционе (конкурсе) в отношении участников закупок Законом о контрактной системе обеспечено залогом денежных средств и банковской гарантией.

В отношении заказчиков законодатель ограничился уплатой ими неустойки в форме пени (в зависимости от дней просрочки) и штрафа (в виде фиксированной суммы) (часть 5 ст. 34 Закона о контрактной системе). Пеня при этом устанавливается в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (действующей на дату ее уплаты) от суммы, не уплаченной в срок, а штрафы

определяются в соответствии с Правилами определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом.

Дифференциация штрафов в указанных Правилах происходит не в пользу подрядчиков (поставщиков, исполнителей), чьи штрафы закреплены на порядок выше тех, что предусмотрены для заказчиков. В добавок к этому, пеня для подрядчика (поставщика, исполнителя) указывается в размерах, не меньших, чем одна трехсотая действующей на дату ее уплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы (часть 7 ст. 34 Закона о контрактной системе) и на полное усмотрение заказчика.

Выходом из сложившейся ситуации может быть установление в фиксированном размере (без минимальных пределов) штрафов, пеней как для заказчиков, так и для подрядчиков [11, с. 167].

Наиболее приемлемым направлением считается совершенствование российского гражданского законодательства (восстановление субсидиарной ответственности собственников имущества бюджетных учреждений в части обязательств, вытекающих из заключаемых в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд контрактов), изменение порядка взыскания задолженности по данным обязательствам и подходов к обеспечению их исполнения.

Все вышеописанное позволит обеспечить соблюдение закрепленных законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд принципов, а также даст возможность всем участникам закупки рассчитывать на получение полного и своевременного возмещения всех причитающихся им по заключаемым контрактам выплат, включая возможные убытки и неустойку.

Библиографический список

1. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Российская газета. 1994. 8 дек.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Российская газета. 1998. 12 авг.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. 12 апреля.
4. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. 2011. 22 июля.
5. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 04.10.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. 2010. 12 мая.
6. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. От 14.10.2014) «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. 21 янв.
7. Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 48. Ст. 6266.
8. Комиссарова Е.Г. Единство и дифференциация в регулировании правового статуса бюджетных и казенных учреждений // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 4 (26). С. 21–31.
9. Лукьянова В.В., Рудакова О.В. Социальная эффективность государственного и муниципального управления // Основы экономики, управления и права. 2013. № 6(12). С. 23–28.

10. Полотовская Е.Ю. Ответственность государственных (муниципальных) учреждений по обязательствам // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 3. С. 14–16.
11. Тюриков М.С. Учреждения как участники контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Пермского университета. 2014. № 2 (24). С. 160–168.
12. Чуряев А.В. Правила закупок снова меняются // ЭЖ-Юрист. 2014. № 4. С. 10.

References

1. «Civil Code of the Russian Federation (Part One)» from 30.11.1994 № 51-FZ (ed. By 05.05.2014). *Russian newspaper*. 1994. 8 December [in Russian].
2. Budget Code of the Russian Federation dated 31.07.1998 № 145-FZ (ed. by 10.22.2014). *Russian newspaper*. 1998. 12 August [in Russian].
3. Federal Law of 05.04.2013 № 44-FZ (ed. by 07.21.2014) «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs». *Russian newspaper*. 2013. 12 April [in Russian].
4. Federal Law of 18.07.2011 № 223-FZ (ed. by 12.03.2014) «On the procurement of goods, works and services of certain kinds of legal entities». *Russian newspaper*. 2011. 22 July [in Russian].
5. The Federal Law of 08.05.2010 № 83-FZ (ed. by 04.10.2014) «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions». *Russian newspaper*. 2010. 12 May [in Russian].
6. Federal Law of 12.01.1996 № 7-FZ (ed. from 14.10.2014) «On Nonprofit Organizations». *Russian newspaper*. 1996. 21 January [in Russian].
7. Government Decree of 25.11.2013 № 1063 «On approval of determining the amount of fines, penalties in the event of improper execution of the customer, the supplier (contractor, executor) obligations under the contract (except for the delay in the fulfillment of obligations by the customer, the supplier (contractor, executor) and the size of the fines accrued for each day of delay in execution of the supplier (contractor, executor) obligation under the contract». *Meeting of the legislation of the Russian Federation*. 2013. № 48. Art. 6266 [in Russian].
8. Komissarova E.G. Unity and differentiation in the regulation of the legal status of the budget and state institutions. *Jurisprudence and law enforcement practice*. 2013. № 4 (26). P. 21–31 [in Russian].
9. Lukyanov V.V., Rudakov O.V. Social efficiency of state and municipal government. *Fundamentals of Economics, Management and Law*, 2013, no. 6 (12), pp. 23–28 [in Russian].
10. Polotovskiy E.J. The responsibility of the state (municipal) institutions for the obligations. *Municipal Service: legal issues*, 2013, no. 3, pp. 14–16 [in Russian].
11. Tyurikov M.S. Institutions as members of the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs. *Bulletin of the University of Perm*, 2014, no. 2 (24), pp. 160–168 [in Russian].
12. Churyaev A.V. Procurement rules change again. *PE-Lawyer*, 2014, no. 4, pp. 10 [in Russian].

*V.V. Lukyanova**

BUDGETARY INSTITUTIONS AS SUBJECTS IN THE SPHERE OF PROCUREMENTS ACCORDING TO THE CONTRACTUAL SYSTEM

The article deals with the changes of the legal status of civil institutions operating in Russia contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs, which entered into force on 1 January 2014 Budget institutions are obliged to follow the provisions of the contract system, but however, identified cases of procurement rules, other than established by this law.

Key words: budgetary institution, government procurement, municipal procurement, contract system, procurement, procurement process.

* *Lukyanova Valentina Vasilievna* (vv2724@mail.ru), chair of the city's economy and municipal management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.