

**К ВОПРОСУ О ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ АВТОНОМНЫМИ И  
БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
ОТ 18.07.2011 № 223 ФЗ «О ЗАКУПКАХ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ  
ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ»**

Ю.Е. Путихин,  
к.э.н., доцент кафедры.  
Санкт-Петербургский филиал Финуниверситета.  
Е.В. Шеховцева,  
к.ю.н., доцент кафедры.  
Санкт-Петербургский филиал Финуниверситета.  
Россия,  
г. Санкт-Петербург.

В октябре 2006 года вступил в силу Федеральный закон «Об автономных учреждениях» за № 174-ФЗ (далее – Закон № 174-ФЗ), который позволил части государственных и муниципальных учреждений, наиболее успешных, экономически развитых, имеющих устойчивый рост внебюджетных доходов изменить тип и стать автономными учреждениями.

Начиная с 2007 года Закон № 174-ФЗ претерпел существенные и неоднократные изменения. Так, продолжением этих изменений стало принятие Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и принятие Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ).

С принятием названных законодательных актов закупочная деятельность автономных учреждений претерпела существенные изменения, ведь названные учреждения в силу положений Закона № 174-ФЗ не применяли нормы Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ). В настоящее же время, формально по выбору самого автономного учреждения, закупки осуществляются на основании самостоятельно разработанного локального акта или Закона № 94-ФЗ.

Если ранее, в соответствии с Законом № 174-ФЗ, при закупке товаров, работ, услуг автономным учреждениям не требовалось объяснять свой выбор контрагентов, а также документально подтверждать экономическое обоснование заключаемого договора (составлять план закупок), то вступление в силу Закона № 223-ФЗ потребовало от них вышеназванных действий.

Единственным смягчением в сравнении с теми же бюджетными и казёнными учреждениями является то, что автономное учреждение вправе, при поддержке учредителя разработать и принять собственное положение о

порядке подготовки и проведения закупок товаров (работ, услуг) (далее – Положение о закупке), которое позволило бы полностью отойти от процедур (способов) закупок, регулируемых Законом № 94-ФЗ.

Причём важно указать, что само положение о закупках для разных автономных учреждений, в зависимости от формы собственности (государственные или муниципальные), должно быть разработано и принято в сроки определяемые Законом № 223-ФЗ. Если Положение о закупке не будет разработано и принято, например государственными автономными учреждениями к 1 апреля 2012 года, а муниципальными учреждениями к 1 января 2014 года, то данные учреждения при осуществлении закупочной деятельности обязаны применять положения Закона № 94-ФЗ, по крайней мере до момента принятия собственного Положения о закупке.

Нельзя сказать, что с вступлением в силу Закона № 223-ФЗ закупочная деятельность автономных учреждений стала ограниченной, по мнению территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, она стала упорядоченной. Однако если автономное учреждение, а на практике чаще его учредитель, не пожелает разрабатывать и принимать собственное Положение о закупке, то применение положений Закона № 94-ФЗ фактически сотрёт различия между бюджетными и автономными учреждениями не только в осуществлении закупочной деятельности, но и, в целом, в правовом статусе этих учреждений.

Однако, с принятием 5 апреля 2013 года нового Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Закон № 44-ФЗ), к организации системы государственного (муниципального) заказа предъявляются новые требования, более того с вступлением в силу названного закона с 1 января 2014 года Закон № 94-ФЗ утратит силу.

Следует заметить, что Закон № 44-ФЗ помимо расширения конкурентных способов закупок, закрепления в качестве одного из принципов закупок принцип профессионализма заказчика, расширил сферу применения положений Закона № 223-ФЗ. В частности, с 1 января 2014 года бюджетные учреждения будут осуществлять закупки за счёт субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и иных средств в соответствии с требованиями ФЗ № 44-ФЗ, за исключением:

– за счёт средств грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории РФ, *субсидий* (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ;

– в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

– за счёт средств, полученных при осуществлении ими иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

Конечно, принятие самого Закона № 223-ФЗ продиктовано желанием Федеральной антимонопольной службы сделать подконтрольной закупочную деятельность автономий, однако вследствие неоднозначности отдельных положений самого законодательного акта, можно констатировать, что на практике это вызовет противодействие со стороны самих автономных учреждений, естественно при поддержке учредителя (его представители входят в Наблюдательный совет, который утверждает положение о закупках).

Тем не менее, при самом благоприятном варианте, когда сегодня автономное учреждение разработает и примет своё положение о закупке, полностью отличное от положений Закона № 94-ФЗ, нельзя быть уверенным, что в эту закупочную деятельность не вмешается учредитель. Ярким примером служит Письмо Комитета по управлению городским имуществом Правительства Санкт-Петербурга (далее – КУГИ) от 27.02.2012 № 15-ДСП.

Согласно данному письму КУГИ считает, что в целях надлежащего исполнения Закона № 223-ФЗ повышения экономической эффективности и прозрачности закупочной деятельности организаций, учредителем которых является Санкт-Петербург, разрабатываемые Положения о закупке «в обязательном порядке должны содержать следующие условия: 1. При составлении Положения о закупках и ежегодного плана закупок приоритет должен быть отдан конкурсному порядку приобретения товаров работ, услуг. Не менее 30 процентов общей суммы всех планируемых закупок в течение года должно заключаться организациями по результатам торгов (конкурса или аукциона)...».

Анализируя данное письмо, которое для всех автономных учреждений Санкт-Петербурга, по сути, является руководством к действию, можно увидеть следующие противоречия с действующим федеральным законодательством.

Во-первых, ни Закон № 223-ФЗ, ни Закон № 174-ФЗ не содержат каких либо требований к процентным соотношениям числа закупок, осуществляемых автономным учреждением в течение года с применением или без применения конкурсных процедур.

Во-вторых, Закон № 223-ФЗ не ограничивает закупочные процедуры, осуществляемые автономным учреждением, какими-либо конкретными способами закупок. Более того, поскольку сама ст. 3 (ч. 3) Закона № 223-ФЗ при буквальном толковании нормы: «...в положении о закупке могут быть предусмотрены иные (помимо конкурса или аукциона) способы закупки. При этом заказчик обязан установить в положении о закупке порядок закупки указанными способами» имеется неоднозначность – возникает право автономного учреждения под «указанными способами» понимать

исключительно «иные способы», и не устанавливать в Положении о закупке порядок закупки путём проведения конкурса или аукциона.

Учитывая данное обстоятельство, возникает вопрос, правомерно ли требование КУГИ, чтобы в качестве «конкурсного порядка приобретения товаров работ, услуг» автономным учреждением применялись только конкурс или аукцион.

Если бы законодатель изложил указанную часть ст. 3 Закона № 223-ФЗ так, чтобы в положении о закупке, помимо предусматриваемых в обязательном порядке конкурса и аукциона (торгов), могли бы быть предусмотрены иные способы закупки, то в этом случае, определив ещё и «иные способы закупки», автономное учреждение было бы обязано установить в своём Положении о закупке порядок закупки товаров, работ, услуг всеми способами.

Так, можно привести в качестве примера Положение о порядке подготовки и проведения закупок товаров, работ, услуг в Автономном учреждении Чукотского автономного округа «Окружной спортивно-досуговый комплекс»<sup>1</sup>. В данном положении основными закупочными процедурами являются: «запрос цен» и «запрос предложений», а также предусмотрено право автономного учреждения заключать гражданско-правовой договор с единственным поставщиком без проведения закупочных процедур.

В-третьих, даже если при составлении Положения о закупке автономное учреждение и последует указаниям учредителя, то утверждение данного положения относится к исключительной компетенции Наблюдательного совета автономного учреждения, в состав которого кроме представителей Учредителя, входят представители общественности и самого автономного учреждения. При такой ситуации никто не сможет дать гарантию, что включённое в повестку заседания Наблюдательного совета проекта Положения о закупке будет принято в том виде, в котором, оно представлялось на рассмотрение членам Наблюдательного совета автономного учреждения. В пользу такого утверждения, в частности свидетельствует положение Закона № 174-ФЗ, согласно которому «...количество представителей Учредителя в составе Наблюдательного совета не должно превышать одну треть от общего числа членов Наблюдательного совета Автономного учреждения».

Следует заметить, что отнесение к компетенции Наблюдательного совета автономного учреждения утверждения Положения о закупке само по себе может вызвать проблемы легитимности принятого автономным учреждением положения. Речь идёт о том, что первоначально компетенция Наблюдательного совета определялась исключительно Законом № 174-ФЗ, следовательно, большинство уставов автономных учреждений, не содержат указания на возможность принятия самого Положения о закупке их

---

<sup>1</sup> Официальные сайты [Электронный ресурс]: <http://bus.gov.ru/service.html> и <http://zakupki.gov.ru/223/clause/public/home-page.html>.

Наблюдательным советом. Конечно, в любом уставе есть ссылка (положение) на то, что свою деятельность юридическое лицо осуществляет в соответствии с Федеральным законодательством, нормативными актами, уставом и локальными актами самого юридического лица. Однако проблема заключается в том, что в большинстве уставов автономных учреждений, непосредственно компетенция Наблюдательного совета сформулирована в качестве исчерпывающего перечня (у некоторых в табличной форме) и, в этом случае, требует внесения изменений в устав.

Несмотря на то, что Закон № 174-ФЗ не содержит прямого указания на необходимость утверждения учредителем автономного учреждения положения о Наблюдательном совете, всё же стоит констатировать, что многие Учредители такие положения утверждали (некоторые согласовывали), следовательно, внесение изменений в данное положение с учётом норм Закона № 223-ФЗ сделает процедуру утверждения Положения о закупке конкретного автономного учреждения легитимным.

В этой связи важно помнить, что внесение изменений в устав автономного учреждения, как и в положение о Наблюдательном совете, должны предшествовать заседанию Наблюдательного совета автономного учреждения, в повестку которого будет включён вопрос об утверждении проекта Положения о закупке.

Следует заметить, что стремление большинства автономных учреждений отойти от положений Закона № 94-ФЗ вполне оправдано. Однако, не следует забывать, что целью регулирования Закона № 223-ФЗ является, в том числе, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений, отсутствие дискриминации.

Тем не менее, сохранить «самобытность» автономных учреждений, в сравнении их с бюджетными учреждениями, с 1 января 2014 года представляется гораздо более трудной задачей, поскольку Закон № 44-ФЗ вводит такие способы закупки как запрос предложений, который широко использовали автономные учреждения, да и запрос котировок относит к конкурсным процедурам. И всё же в Положении о закупке следует вводить свою терминологию, отличную от норм федерального законодательства в части определения «одноимённой продукции», «прямой закупки малого объема», «средней цены закупки», а вот использование форм и документов, рекомендованных госзаказчикам, думается излишней, необходимо разрабатывать свои.

Возможно, такая позиция не облегчит взаимоотношения автономных учреждений с территориальными органами ФАС, но приблизит их закупочную деятельность к периоду существования без Закона № 223 на основе принципов информационной открытости и публичности отчётов о деятельности.

Учитывая изложенное, следует ожидать корректировку Закона № 223-ФЗ с учётом правоприменительной практики, при этом единственным пожеланием к законодателю может быть сохранение особенностей правового статуса автономных учреждений в Российской Федерации.