

ОСОБЕННОСТИ ЗАКУПОК, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ



Е.А. Пластинина

заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Академии Пастухова, канд.экон.наук



О.Л. Лобанова

старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Академии Пастухова

В статье показаны возможные способы закупок товаров (работ, услуг), осуществляемые образовательными организациями для реализации своей деятельности.

Ключевые слова: способ закупки, конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, выбор единственного поставщика.

Специфика закупок образовательных организаций обусловлена, прежде всего, объектами закупок, то есть товарами, работами или услугами, которые необходимы для осуществления образовательного процесса и смежных видов деятельности.

Выбор способа закупки образовательной организацией

Законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.13 г. предусмотрено несколько альтер-

нативных вариантов в отношении выбора закупочной процедуры. У каждого варианта есть как свои достоинства, так и недостатки.

Этим законом предусмотрены следующие способы, позволяющие обеспечить конкуренцию: конкурс (простой, с ограниченным участием, двухэтапный); аукцион (в том числе электронный); запрос котировок и запрос предложений. Недостатком таких процедур является их длительность и значительный объем закупочной документации, который сопровождает закупочную процедуру.

Единственная процедура, кото-

рая предусматривает закупки в неконкурентных условиях – закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Законом № 44-ФЗ предусмотрено 40 случаев, когда заказчик имеет право заключить соглашение с любым исполнителем по «прямому» выбору заказчика.

Рассмотрим далее условия выбора каждого из способов с учетом особенностей деятельности образовательных организаций.

Конкурс

Под конкурсом понимается способ определения поставщика

Different possible methods of procurement realized by educational organizations for their activity are presented in this article.

Keywords: procurement method, tender, electronic auction, quotes inquiry, request for proposal, choice of the singular supplier.

(подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

При этом заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, прямо предусмотренных Законом № 44–ФЗ. Таким образом, если нет законодательных запретов и ограничений, то заказчик обязан выбрать конкурс в качестве способа определения поставщика (далее – способа закупки).

Электронный аукцион

Обязательность проведения электронного аукциона устанавливается перечнем товаров (работ, услуг), который утвержден Распоряжением Правительства РФ от 31.10.2013 г. № 2019-р (далее – Перечень 2019-р). При этом товары (работы, услуги), включенные в такой перечень, допускается закупать не только электронным аукционом, но и запросом котировок, запросом предложений и у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), но с учетом запретов и ограничений, установленных Законом № 44–ФЗ. Таким образом, рассматриваемым Перечнем 2019-р установлен запрет на проведение конкурсов в отношении отдельных видов товаров (работ, услуг). Кроме этого, товары (работы, услуги), не включенные в Перечень 2019-р, по решению заказчика могут закупаться путем проведения электронного аукциона, то есть за заказчиком остается право выбора формы торгов (конкурс или аукцион) в отношении закупки таких товаров (работ, услуг).

На региональном уровне могут быть установлены дополнительные перечни товаров (работ и услуг), закупаемых через электронный аукцион, поэтому практика закупок в различных регионах Российской Федерации может между собой различаться номенклатурными позициями закупаемых товаров (работ, услуг).

В Перечень 2019-р, в частно-

сти, включены одежда, изделия из бумаги и печатная продукция, пищевые продукты, оборудование офисное и техника вычислительная, автотранспортные средства и многое другое.

Рассматриваемый Перечень содержит и ряд исключений, когда отдельные категории заказчиков имеют право игнорировать обязательность проведения электронного аукциона. Например, закупка пищевых продуктов код 15 (по ОК 034–2007) для нужд следующих категорий заказчиков из сферы образования может осуществляться не электронным аукционом, а конкурсом (с ограниченным участием):

- дошкольных образовательных учреждений;
- общеобразовательных учреждений;
- образовательных учреждений начального профессионального;
- среднего профессионального и высшего образования;
- специальных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;
- учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением;
- нетиповых образовательных учреждений высшей категории для детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности;
- образовательных учреждений дополнительного образования детей;
- других организаций, осуществляющих образовательный процесс для детей.

Таким образом, образовательная организация при выборе способа закупки пищевых продуктов самостоятельно должна сделать выбор либо в пользу электронного аукциона, либо в пользу конкурса (с ограниченным участием).

Запрос котировок

Основным критерием выбора за-

проса котировок является сумма начальной (максимальной) цены контракта, которая не должна превышать 500 тыс. рублей (ч. 2 ст. 72 Закона № 44–ФЗ). И вторым обязательным критерием является годовой объем таких закупок: годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать 10% совокупного годового объема закупок (далее – СГОЗ)¹ заказчика и не должен составлять более чем сто миллионов рублей.

Например, если у заказчика СГОЗ составляет 6 млн. рублей, то запросом котировок он имеет право закупить товаров (работ, услуг) на сумму не более 600 тыс. рублей в течение всего года. По количеству заключаемых контрактов комбинации вариантов могут быть различные, например: 4 контракта по 150 тыс. рублей или 3 контракта по 200 тыс. рублей или 1 контракт по 500 тыс. рублей и один по 100 тыс. рублей и т. п., по итогам текущего года вне зависимости от времени их заключения (в начале, середине или конце года).

В случае если заказчик уже «выбрал котировочный лимит» (10% от СГОЗ), то выбор способа закупки становится очевидным – электронный аукцион, а в исключительных случаях – конкурс.

Запрос предложений

Запрос предложений – это способ, при котором победителем признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика в товаре, работе или услуге. Данный способ представляет собой процедурный коктейль конкурса, аукциона и запроса котировок.

Законом № 44–ФЗ предусмотрено право заказчика осуществлять закупку путем проведения запроса предложений только в исключительных случаях (всего их семь). В случае если закупки осуществляются образовательной организацией, то наиболее востребованными, например, являются:

- признание повторного конкур-

са, электронного аукциона не состоявшимися (п. 8 ч.2 ст. 83 Закона № 44–ФЗ);

– осуществление закупки товара, работы или услуги, являющихся предметом контракта, расторжение которого осуществлено заказчиком в одностороннем порядке (п. 6 ч. 2 ст. 83 Закона № 44–ФЗ).

При этом у заказчика в указанных случаях нет обязанности использовать данный способ закупки, это лишь его право. Например, заказчик объявил электронный аукцион, но по истечению срока окончания подачи заявок не подано ни одной заявки. В данной ситуации заказчик имеет право объявить аукцион (повторно) или объявить запрос предложений. Принимая решение в пользу запроса предложений, необходимо учитывать его процедурную особенность – Законом № 44–ФЗ не предусмотрено право заказчика на внесение изменений и его отмену. Но при этом у запроса предложений есть неоспоримый плюс – сроки. Например, извещение о проведении запроса предложений размещается заказчиком в единой информационной системе (до ее введения – на официальном сайте) не позднее, чем за пять дней до даты проведения такого запроса (часть 3 статьи 83 Закона № 44–ФЗ). Это самые короткие сроки из всех конкурентных процедур.

Выбор единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

Основания для выбора единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) предусмотрены частью 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ. Перечень таких оснований зависит от двух факторов:

во-первых, когда проведение конкурентных процедур нецелесообразно с экономической точки зрения, то есть цена закупки незначительна по сравнению с затратами времени;

во-вторых, предмет закупки настолько специфичен, что конкуренция на данном рынке товаров (работ, услуг) фактически отсутствует либо субъект является ис-

ключительным правообладателем.

Рассмотрим наиболее типичные основания закупки у единственного поставщика, используемые для обеспечения нужд образовательных организаций.

Закупка по лимиту

Отдельного внимания заслуживает пункт 4 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ – осуществление закупки товаров (работ, услуг) на сумму, не превышающую 100 тысяч рублей. Годовой объем таких закупок не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать 5% СГОЗ заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Таким образом, у заказчика есть право выбора: либо осуществлять закупки без учета 5%, но с годовым лимитом в 2 млн. руб.; либо осуществлять закупки, исходя из ограничения 5% (но не более 50 млн. руб.).

Например, если у заказчика совокупный годовой объем закупок составляет 6 млн. руб., то на 2 млн. из них он может осуществить закупки (на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ), но с учетом того, что объем одного соглашения не должен превышать 100 тыс. руб. В другом же случае, когда у заказчика совокупный годовой объем закупок составляет 60 млн. руб., ему «интереснее» сделать выбор в пользу варианта с 5%-м лимитом, так как эта сумма будет составлять 3 млн. руб.

Для государственной (муниципальной) образовательной организации законом о контрактной системе предусмотрено специальное основание для заключения соглашения с единственным исполнителем (пункт 5 части 1 статьи 93 закона № 44–ФЗ): осуществление закупки товаров (работ, услуг) на сумму, не превышающую 400 тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить, не должен превышать 50% СГОЗ заказчика и не должен составлять более чем двадцать миллионов рублей.

Таким образом, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ образовательная ор-

ганизация, например, имея СГОЗ на 2014 год в размере 10 млн. рублей, может осуществлять прямые закупки на сумму, не превышающую 5 млн. руб.

Закупка по указанным выше двум основаниям накладывает на заказчика дополнительную обязанность по текущему контролю и учету указанных сумм, чтобы по итогам года не превысить пределы 2 млн. рублей, 5% или 50%.

Кроме этого, частью 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ предусмотрены основания, которые не имеют ограничений по сумме заключаемых соглашений. То есть в зависимости от реальной потребности в определенных объективных условиях проведение конкурентных процедур нецелесообразно, и законодатель разрешает осуществлять такие закупки, оперативно минуя более длительные конкурентные процедуры, независимо от цены контракта. Рассмотрим их далее.

Закупка в условиях исключительности прав, исключительности услуг

Закупка в целях пополнения и формирования библиотечного фонда.

Образовательные организации в целях комплектования библиотечных фондов могут осуществлять закупку печатных изданий без процедур торгов непосредственно у авторов или в издательстве, если они являются исключительными правообладателями:

– закупка печатных изданий или электронных изданий определенных авторов у издателей таких изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций (пункт 14 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ);

– закупка произведений литера-

туры и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для нужд заказчиков в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на такие произведения, исполнения, фонограммы (пункт 13 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ).

В соответствии со ст. 1225 Гражданского кодекса РФ к охраняемым результатам интеллектуальной деятельности, например, относятся:

- 1) произведения науки, литературы и искусства;
- 2) программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ);
- 3) базы данных;
- 4) исполнения;
- 5) фонограммы;
- 6) фирменные наименования;
- 7) товарные знаки и знаки обслуживания;
- 8) наименования мест происхождения товаров;
- 9) коммерческие обозначения и т. д.

Первоначально лицом, обладающим исключительным правом на произведение, является автор. При этом в соответствии со ст. 1233 ГК РФ правообладатель может распорядиться принадлежащим ему исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации любым не противоречащим закону и существу такого исключительного права способом, в том числе путем его отчуждения по договору другому лицу (договор об отчуждении исключительного права) или предоставления другому лицу права использования соответствующих результатов интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации в установленных договором пределах (лицензионный договор). Последний не будет являться документом, подтверждающим исключительность прав владельца.

При закупке произведений по

данному пункту подтверждающими документами могут быть:

- копия договора на тиражирование произведения с типографией (если автор издал ее за свой счет);
- нотариально заверенное заявление автора о том, что авторские права на данное произведение принадлежат ему;
- наследник должен предоставить нотариально заверенные копии свидетельств о праве на наследство авторского права.

Закупка в целях организации отдыха и досуга

В целях организации и проведения культурно-массовых мероприятий под конкретные требования и условия образовательная организация также имеет возможность заключать контракты с единственным исполнителем, например, в следующих случаях:

- посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки или спортивного мероприятия (пункт 15 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ);
- оказание услуг по реализации входных билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок – бланков строгой отчетности (пункт 18 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ);
- оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами (пункт 33 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ);
- заключение контракта с конкретным физическим лицом на создание произведения литературы или искусства (пункт 17 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ).

Закупка в рамках инновационной деятельности

Закон также предусматривает заключение организациями, осуществляющими образовательную деятельность и признанными в соответствии с законодательством об образовании федеральными или региональными инновационными площадками, контрактов

на поставки оборудования (в том числе его техническую эксплуатацию), программного обеспечения, необходимых для внедрения научно-технических результатов и результатов интеллектуальной деятельности, с обладателем исключительных прав на такое оборудование и программное обеспечение за счет средств, выделенных на развитие инновационной инфраструктуры в системе образования (п. 35 ч. 1 ст. 93).

Необходимо заметить, что в целях создания условий для реализации инновационных проектов и программ, имеющих существенное значение для обеспечения развития системы образования, организации, реализующие инновационные проекты и программы, признаются федеральными или региональными инновационными площадками и составляют инновационную инфраструктуру в системе образования (статья 20 Федерального закона от 20.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

В соответствии с приказом Минобрнауки России от 23 июля 2013 г. № 611 «Об утверждении порядка формирования и функционирования инновационной инфраструктуры в системе образования» признание организации федеральной инновационной площадкой осуществляется Министерством образования и науки Российской Федерации на основе предложений координационного органа. В свою очередь координационный орган формирует предложения по признанию организации федеральной инновационной площадкой на основании результатов экспертизы проектов (программ). Признание организации федеральной инновационной площадкой осуществляется на период реализации проекта (программы). По истечении срока реализации проекта (программы) по предложению координационного органа Министерством образования и науки Российской Федерации принимается решение либо о прекращении деятельности федеральной инновационной площадки, либо о

продлении деятельности.

Порядок признания организаций региональными инновационными площадками устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как видно из вышеизложенного, законом о контрактной системе предусмотрено разнообразие выбора закупочных процедур в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд. В каждой конкретной ситуации у каждого заказчика всегда будут аргументы в выборе того или иного способа закупки. На такой выбор будут оказывать влияние следующие факторы:

- планомерность возникновения потребности (ее предсказуемость и заблаговременная финансовая обеспеченность);
- наличие (или отсутствие) временного ресурса;
- принципы выбора победителя, позволяющие более эффективно и результативно осуществить закупку.

Осуществляя закупочную деятельность, необходимо обладать информацией о всех возможных вариантах закупки в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, но вместе с тем достаточно гибко, не шаблонно подходить к выбору способа закупки с учетом соблюдения интересов и основной деятельности заказчика.

Закупки в рамках «двойного режима»

Одним из возможных вариантов оптимизации закупочной деятельности образовательной организации является принятие и размещение в единой информационной системе Положения о закупках в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Зако-

на о контрактной системе это можно сделать до начала 2015 года. В этом случае организация вправе осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований, указанных в законе и Положении, закупки:

- 1) за счет 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 Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;
- 2) 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 данной организации;
- 3) за счет средств, полученных при осуществлении ею иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности.

Необходимо отметить, что этот локальный нормативный акт должен быть утвержден учредителем и заказчиком одновременно. Так, Министерство образования и науки Российской Федерации утвердило 17 января 2014 г. Типовое Положение о закупке товаров, работ, услуг для бюджетных учреждений.

При разработке Положения также необходимо учитывать специфику закупочной деятельности образовательной организации.

Например, в него можно включить положения о возможности заключения контракта с единственным поставщиком, исполнителем, подрядчиком в следующих случаях:

- при закупке услуг, связанных с обеспечением визитов делегаций и представителей иностранных государств (гостиничное обслуживание или наем жилого помещения, транспортное обслуживание, эксплуатация компьютерного оборудования, обеспечение питания, услуги связи и прочие сопутствующие расходы);
- при возникновении потребности в закупке услуги по обеспечению участия на семинаре, выставке, конференции, курсах повышения квалификации и профессиональной переподготовки, стажировки, уплате членских взносов;
- при возникновении потребности в товарах, работах, услугах для исполнения обязательств в соответствии с договором, по которому заказчик является поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- при осуществлении закупки услуг фиксированной и мобильной связи при наличии существующей у Заказчика номерной емкости конкретного оператора связи;
- существует срочная потребность в продукции и проведение процедур торгов или использование иного способа закупки по причине отсутствия времени является нецелесообразным при условии, что обстоятельства, вызвавшие срочность, не являются результатом медлительности со стороны заказчика и др.

Применяя положения закупочного законодательства, заказчику всегда следует помнить, что неправильные действия с его стороны могут повлечь не только сбой в деятельности образовательной организации и ухудшение качества оказываемых услуг, но и административную ответственность.

¹Совокупный годовой объем закупок – утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году (п. 16 статьи 3 Закона № 44-ФЗ).