
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 658.71
ББК 65.41

DOI 10.22394/1682-2358-2024-5-39-46

L.Yu. Budanova, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Civil Law Disciplines Department, Pskov Branch of the University of the Federal Penitentiary Service of Russia*

S.A. Shkorubskaya, *Candidate of Sciences (Economics), Chief Specialist of the Division of Departmental Control in the Sphere of Procurement of the Centre for Regulatory and Technical Laboratory of the Federal Penitentiary Service of Russia*

TOPICAL ISSUES OF PROCUREMENT IN THE PENAL AND CORRECTIONAL SYSTEM

Problematic aspects related to the work of customers and (or) commissions for the procurement of goods, works, services for the state needs of institutions and bodies of the penal and correctional system, which carry out procurement by competitive methods within the framework of the current legislation, are considered. The creation of a model provision on commissions for procurement of goods, works, services for public needs of institutions and bodies of the penal and correctional system is proposed.

Key words and word-combinations: procurement commission, goods, works, services, unified commission, auction commission.

Л.Ю. Буданова, *кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Псковского филиала Университета ФСИН России (email: milabudanovapskov@mail.ru)*

С.А. Шкорубская, *кандидат экономических наук, главный специалист отдела ведомственного контроля в сфере закупок Центра нормативно-технической лаборатории ФСИН России (email: sa@asno.ru)*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК В УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Аннотация. Изучаются проблемные аспекты, связанные с работой заказчиков и (или) комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, осуществляющих закупки конкурентными способами в рамках действующего законодательства. Предлагается создание типового положения о комиссиях по закупкам товаров, работ, услуг для государственных нужд учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова и словосочетания: комиссия по осуществлению закупок, товары, работы, услуги, единая комиссия, аукционная комиссия.

Организация закупок для нужд учреждений и органов уголовно-исполнительной системы является гарантией

обеспечения ее нормального функционирования и безопасности. Проверка качества предоставляемых товаров и услуг позволяет оптимизировать хозяйственную функцию уголовно-исполнительной системы и способствует качественному выполнению поставленных перед ней задач [1]. Бесперебойное снабжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы продуктами питания, а также иными предметами и товарами первой необходимости, прозрачность, доступность для всех участников на равных условиях, а также предоставление на законной основе преимуществ отдельным видам юридических лиц позволяют эффективно осуществлять деятельность по исполнению наказаний и противодействовать коррупции.

Несмотря на детальную регламентацию деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по осуществлению закупок, существующую в России уже более десяти лет, остается немало проблем, позволяющих совершать преступления или иные правонарушения, связанные с несовершенством норм действующего законодательства [2; 3]. Например, к проблемам, требующим законодательного совершенствования в целях снижения коррупционных рисков, относятся отсутствие прямого запрета и (или) ограничения преимуществ в соответствии со ст. 28–30 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ), объединение в одной закупке товаров, на приобретение которых у отдельных юридических лиц есть преимущественное право, и товаров, на приобретение которых преимущественного права нет, что препятствует участию юридических лиц, обладающих преимущественным правом и многое другое. Кроме того, закупка продовольственных товаров (как у единственного поставщика, так и конкурентным способом) требует повышенной ответственности, так как напрямую связана с продовольственной безопасностью и обладает рядом специфических особенностей [4]. Еще одним затруднением, создающим препятствия для безопасного осуществления уголовно-исполнительной деятельности государства в хозяйствующей сфере, является процесс рассмотрения заявок для осуществления закупок товаров, работ и услуг, в том числе продовольственных товаров.

Конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, закрепленный в ч. 1 ст. 19 Основного Закона РФ [5], подразумевает установление в действующем законодательстве критериев определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы. Такое равенство может быть обеспечено лишь при единообразии понимания и тол-

кования нормы правоприменителями. Неопределенность или двусмысленность толкования правовой нормы, определяющей меру юридической ответственности, может привести к непропорциональному ее применению государственными органами и должностными лицами в их отношениях с субъектами ответственности и, соответственно, к нарушению конституционного принципа юридического равенства и требования равенства перед законом, закрепленного в ч. 1 ст. 14 КоАП РФ [6], всех лиц, совершивших административное правонарушение.

Подобные правовые неопределенности норм, а также противоречия в толковании и порядке их применения присущи и контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг; они встречаются в приказах заказчиков учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, напрямую связанных с работой единой комиссии, аукционной комиссии, конкурсной комиссии, комиссии по запросам котировок, комиссии по запросам предложений, комиссии по осуществлению закупок при осуществлении конкурентных процедур закупок в уголовно-исполнительной системе. Это связано с значительным объемом нововведений в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, которые свойственны даже закупкам у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Проблемные ситуации, возникающие в практической деятельности и вызванные несовершенством существующего законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, можно подразделить на три группы.

К первой группе относятся положения работы комиссии по осуществлению закупок и (или) действий заказчиков учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Наиболее часто в приказах о комиссии по осуществлению закупок, утверждаемых заказчиками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы встречаются следующие противоречия законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг:

а) с 1 января 2022 г. в нарушение ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ название комиссии утратило свое наименование «единая комиссия»; правильное наименование согласно действующему законодательству — «комиссия по осуществлению закупок» [7];

б) в приказах о комиссии по осуществлению закупок не указывается минимальное количество членов комиссии по осуществлению закупок, что противоречит ч. 3 ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ;

в) приказы о комиссии по осуществлению закупок в нарушение

ст. 48 Федерального закона № 44-ФЗ неактуальны как в части способа закупки (электронный конкурс), так и в части порядка работы комиссии по осуществлению закупок при проведении электронного конкурса;

г) приказы о комиссии по осуществлению закупок в нарушение ст. 49 Федерального закона 44-ФЗ неактуальны в части порядка работы комиссии при электронных аукционах (отсутствуют первая и вторая части заявок и т.д.);

д) приказы о комиссии по осуществлению закупок в нарушение ст. 50 Федерального закона 44-ФЗ неактуальны в части способа закупки (электронный запрос котировок) и в части порядка работы комиссии при осуществлении электронного запроса котировок;

е) приказы о комиссии по осуществлению закупок в нарушение Федерального закона 44-ФЗ неактуальны в части способа закупки (так как запрос предложений в электронной форме не является способом закупок), у многих заказчиков данные запросы не исключены из приказов о комиссии по осуществлению закупок;

ж) отсутствует порядок принятия решающего голоса в случае равенства голосов членов комиссии по осуществлению закупок;

з) необходимо предусмотреть порядок решающего голоса в случае равенства голосов членов комиссии по осуществлению закупок при отсутствии на заседании председателя комиссии и заместителя председателя комиссии;

и) отсутствуют указания на то, предоставляется ли секретарю комиссии по осуществлению закупок право голоса или нет;

к) в приказах о комиссии по осуществлению закупок в нарушение ч. 8 ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ отсутствует указание, что члены комиссии могут участвовать в таком заседании с использованием систем видео-конференц-связи с соблюдением требований законодательства Российской Федерации о защите государственной тайны. Члены комиссии должны быть своевременно уведомлены председателем комиссии о месте (при необходимости), дате и времени проведения заседания.

Вторая группа проблемных ситуаций связана с тем, что у заказчиков с 1 июля 2022 г. появился новый способ закупок товара у единственного поставщика, который проходит в виде торгов в электронной форме, предусмотренной ч. 12 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, на сумму, не превышающую 5 млн рублей. Годовой объем закупок не должен превышать 100 млн рублей.

Осуществляя такую закупку согласно пп. «а» п. 6 ч. 12 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчик не позднее одного рабочего дня со дня, следующего за днем получения информации и документов,

предусмотренных пп. «в» п. 5 ч. 12 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, принимает в отношении каждой заявки на участие в закупке решение о ее соответствии требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, или решение об отклонении заявки в случае непредставления информации и документов, предусмотренных пп. «в» п. 5 ч. 12 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, несоответствия информации и документов требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, либо в случаях, предусмотренных пп. 3–6, 8 ч. 12 ст. 48 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами, за исключением осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает комиссию по осуществлению закупок, которая действует согласно положению, утвержденному заказчиком (ч. 1 ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ). Такие положения о комиссии по осуществлению закупок, утвержденные заказчиками, не могут регламентировать действия заказчиков учреждений и органов уголовно-исполнительной системы при рассмотрении заявок на закупку товара у единственного поставщика согласно ч. 12 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Сложность ситуации заключается в том, что не установлена ответственность за неправомерные действия заказчика учреждений и органов уголовно-исполнительной системы при необоснованном допуске (отклонении) заявок участников закупки, а также не регламентирован порядок рассмотрения заявок.

Согласно ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ, созданная заказчиком комиссия по осуществлению закупок не уполномочена осуществлять рассмотрение заявок по закупке товара на основании ч. 12 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, так как это закупка товара у единственного поставщика, а не конкурентный способ. В типовом положении о контрактной службе, утвержденным приказом Министерства финансов России от 31 июля 2020 г. № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» [8] нет упоминания о действиях заказчика при рассмотрении заявок при таком способе закупки товара.

К третьей группе проблемных аспектов практической деятельности относятся ситуации, связанные с тем, что у многих заказчиков с 1 июля 2018 г. появилась обязанность осуществлять закупки малого объема для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с пп. 4, 5 и 28 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ на основании распоряжения Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 824-р «О создании единого агрегатора торговли» [9].

Закупка товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 600 тыс. рублей у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренных пп. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, производится по следующим правилам:

— годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, не должен превышать 2 млн рублей или 10% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более 50 млн рублей. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений;

— годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании п. 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, не должен превышать 5 млн рублей или 50% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более 30 млн рублей.

На основании п. 10 разд. 7 регламента функционирования единого агрегатора торговли, утвержденного приказом АО «РТ-Проектные технологии» от 25 апреля 2023 г. № 24, с момента формирования проекта протокола заказчик рассматривает предложения участников закупки на соответствие установленным им требованиям к товарам, работам и услугам, а также положениям ч. 1 ст. 31 Федерального закона 44-ФЗ, после чего формирует итоговый протокол закупочной сессии. В случае несоответствия предложений участников закупки заказчика учреждений и органов уголовно-исполнительной системы обязаны указать обоснование принятого решения в итоговом протоколе [10].

Согласно ч. 1 ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчики учреждений и органов уголовно-исполнительной системы создают комиссии по осуществлению закупок, которые не уполномочены осуществлять рассмотрение предложений участников закупки на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг на основании пп. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, так как это закупка товара у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). В типовом положении о контрактной службе, утвержденным приказом Минфина России от 31 июля 2020 г. № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» нет упоминания о действиях заказчика при рассмотрении

заявок участников закупки при таких способах закупки товаров, работ и услуг.

В практической деятельности сложно определить, кто у заказчиков учреждений и органов уголовно-исполнительной системы будет осуществлять допуск и (или) отклонение предложений участников закупки товаров, работ и услуг и нести ответственность за необоснованный допуск (недопуск) предложений участников закупки при осуществлении закупок товара у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по пп. 4–5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ. В приказах заказчиков учреждений и органов уголовно-исполнительной системы о комиссии по осуществлению закупок правомерно отсутствуют механизмы действий заказчика при закупках по ч. 12 ст. 93 и пп. 4–5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, так как законодательно обосновано, что решение о допуске или отклонении заявки участника закупки и предложений участников закупки принимают не комиссии по осуществлению закупок. Кроме того, законодательно не регламентировано, кому следует отдать приоритет в случае, если тот, кто предложил наименьшую цену при обосновании цены контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по ч. 12 ст. 93 и по пп. 4–5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, не смог участвовать в торгах.

Таким образом, приказы комиссии по осуществлению закупок, утвержденные заказчиками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы противоречат Конституции РФ в части неясности правовой нормы, определяющей меру юридической ответственности. Подобная конструкция приказов может привести к несогласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению государственными органами и должностными лицами в их отношениях с субъектами ответственности, а также к нарушению закрепленного в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства перед законом всех лиц, совершивших административное правонарушение. Кроме того, рассмотренные приказы комиссии по осуществлению закупок, противоречат федеральному законодательству в части действия комиссии по осуществлению закупок или заказчика при закупках по ч. 12 ст. 93 и пп. 4–5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Библиографический список

1. *Надина А.Ф.* Роль закупок и необходимость использования единой информационной системы в уголовно-исполнительной системе // VI Международный пе-

нительный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов участников (приуроченный к 30-летию со дня принятия Конституции РФ и Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»). Рязань, 2023. С. 178–180.

2. Антонов В.И. Особенности участия учреждений уголовно-исполнительной системы российской федерации в государственных и муниципальных закупках // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. № 8. С. 4–9.

3. Сакаева Р.Р. Актуальные вопросы уголовной ответственности за злоупотребления в системе осуществления государственных закупок в уголовно-исполнительной системе // Юридическая наука и практика: альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. Самара, 2022. С. 122–124.

4. Вдовина А.Н. Закупки продовольствия как инструмент формирования продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12, № 9-1. С. 397–403.

5. Конституция РФ. URL: <https://www.consultant.ru>

6. КоАП РФ от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. URL: <https://www.consultant.ru>

7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. URL: <https://www.consultant.ru>

8. Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе: приказ Минфина России от 31 июля 2020 г. № 158н. URL: <https://www.consultant.ru>

9. О создании единого агрегатора торговли: распоряжение Правительства РФ от 28 апр. 2018 № 824-р. URL: <https://www.consultant.ru>

10. Об утверждении Регламента функционирования единого агрегатора торговли: приказ АО «РТ-Проектные технологии» от 25 апр. 2023 г. № 24. URL: <https://www.consultant.ru>