

Какая организация может быть оператором по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями?

What Organization Can Be the Operator for Collecting and Summarizing Information About the Quality of the Conditions for the Implementation of Educational Activities by Organizations?

Получено 10.05.2022 Одобрено 15.06.2022 Опубликовано 25.08.2022

УДК 37.014.6

DOI: 10.12737/1998-1740-2022-10-4-3-7

А.Р. ГАНЕЕВ,
канд. техн. наук, вице-президент Союза «Профессионалы
в сфере образовательных инноваций», г. Москва

A.R. GANEEV,
Candidate of Technical Sciences, Vice-President, Union
"Professionals in the Field of Educational Innovations", Moscow

e-mail: mail@rosobrsouz.ru

e-mail: mail@rosobrsouz.ru

Н.А. БУЛАЕВА,
канд. экон. наук, президент Союза «Профессионалы в сфере
образовательных инноваций», г. Москва

N.A. BULAEVA,
Candidate of Economic Sciences, President, Union "Professionals
in the Field of Educational Innovations", Moscow

e-mail: mail@rosobrsouz.ru

e-mail: mail@rosobrsouz.ru

Аннотация

В статье представлены результаты анализа существующей нормативной и правовой документации, регламентирующей проведение независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы, в целях ответа на вопрос: «Какая организация может быть оператором по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями?». Авторами на основе анализа существующей практики осуществления закупок даны рекомендации по тому, как необходимо обеспечить выполнение требований действующего законодательства при проведении закупочных процедур по отбору организации в качестве оператора.

Ключевые слова: независимая оценка качества условий оказания услуг организациями, организация-оператор, сбор и обобщение информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, индивидуальный предприниматель в качестве оператора по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями.

Abstract

The article presents the results of the analysis of the existing regulatory and legal documentation governing the conduct of an independent assessment of the quality of the conditions for the provision of services by organizations in the field of culture, health protection, education, social services and federal institutions of medical and social expertise, in order to answer the question: "Which organization can be an operator on the collection and generalization of information on the quality of the conditions for the implementation of educational activities by organizations?" Based on the analysis of the existing procurement practice, the authors give recommendations on how to ensure compliance with the requirements of the current legislation when conducting procurement procedures for selecting an organization as an operator.

Keywords: independent assessment of the quality of the conditions for the provision of services by organizations, the operator organization, the collection and synthesis of information on the quality of the conditions for the implementation of educational activities by organizations, an individual entrepreneur as an operator for the collection and synthesis of information on the quality of the conditions for the implementation of educational activities by organizations.

В статье 95.2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) установлено, что сбор и обобщение информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями должен проводиться организациями в рамках государственных и муниципальных контрактов, заключенных с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере

общего образования, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления [3]. Дополнительных сведений, позволяющих конкретизировать, какие именно организации могут быть привлечены в качестве оператора для сбора и обобщения

информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, в указанном федеральном законе нет.

В части 2 статьи 11 Федерального закона от 05.12.2017 № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» (далее — Федеральный закон № 392-ФЗ) конкретизировано, что «операторами не могут являться государственные и муниципальные организации, оказывающие гражданам услуги в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, и федеральные учреждения медико-социальной экспертизы, а также негосударственные организации, оказывающие гражданам услуги в указанных сферах за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [5].

Таким образом, анализ вышеуказанных федеральных законов, регламентирующих процедуру проведения оценки качества условий оказания услуг организациями, позволяет сделать вывод о том, что применительно для сферы образования в качестве операторов не могут быть привлечены государственные и муниципальные образовательные организации, а также негосударственные организации, оказывающие гражданам услуги в сфере образования за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Но остаются **вопросы**:

1. Какие организации не могут быть привлечены в качестве оператора помимо указанных выше?

2. Может ли физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, выполнять услуги по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями?

Попытаемся разобраться в этом.

Начнем с того, что попытаемся ответить на вопрос: является ли индивидуальный предприниматель организацией?

В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ [2] (далее — Налоговый кодекс) организацией являются «юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации, международные компании... а также иностранные юридические лица, ком-

пании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации». В этой же статье Налогового кодекса указано, что индивидуальные предприниматели — «физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств» [2].

В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации [1] от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее — Гражданский кодекс): «Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя». В соответствии с пунктом 1 статьи 48 Гражданского кодекса: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

Таким образом, в соответствии с Налоговым кодексом и Гражданским кодексом индивидуальные предприниматели не являются организациями и с учетом части 1 статьи 11 Федерального закона № 392-ФЗ и статьи 95.2 Федерального закона № 273-ФЗ не могут являться операторами по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями.

Однако в соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона № 392-ФЗ отбор оператора осуществляется согласно законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. И требования Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4] могут накладывать ограничения на организации, которые имеют право участвовать в закупочных процедурах, и, соответственно, быть операторами.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 3 Федерального закона № 44-ФЗ «участник закупки — любое

юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя» [4].

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд допускает участие в закупках индивидуальных предпринимателей, но ограничивает участие офшорных компаний. Это общие требования к закупкам для обеспечения государственных и муниципальных нужд, какие-либо ограничения, связанные с особенностями выполнения работ (оказание услуг) по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, в Федеральном законе № 44-ФЗ отсутствуют. Этим и объясняется тот факт, что в качестве операторов иногда привлекаются индивидуальные предприниматели, что подтверждается информацией, размещенной на Официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<https://zakupki.gov.ru/>).

Однако на Официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях в разделе «Список операторов» (<https://bus.gov.ru/operators>) обязательным полем для ввода информации об операторе является указание КПП, которого у индивидуального предпринимателя просто нет, что приводит к тому, что информацию об индивидуальном предпринимателе, привлекаемом в качестве оператора, приходится размещать в другом разделе сайта. Это подтверждается информацией из раздела «Список операторов» (<https://bus.gov.ru/operators>) – там нет ни одного индивидуального предпринимателя.

Это также подтверждает наш вывод о том, что в соответствии с действующим законодательством [1–3; 5] индивидуальные предприни-

матели не могут являться операторами по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями.

Каким же образом можно обеспечить выполнение требований Федерального закона № 392-ФЗ, Федерального закона № 273-ФЗ и Федерального закона № 44-ФЗ при проведении закупочных процедур по отбору организации в качестве оператора?

В соответствии со статьей 27 Федерального закона № 44-ФЗ [4]:

«1. Участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) может быть ограничено только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Отклонение заявки на участие в закупке по основаниям, не предусмотренным настоящим Федеральным законом, не допускается.

2. В случае, если заказчиком принято решение об ограничении участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), информация о таком ограничении с обоснованием его причин должна быть указана в извещении об осуществлении закупки».

Поэтому в закупочной документации должно быть представлено обоснование ограничения участия в закупке индивидуальных предпринимателей. В качестве примера можно привести формулировки обоснований из действующих извещений о проведении закупки в 2022 г. (представлены на Официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок <https://zakupki.gov.ru/>): «В закупке может принять участие любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения... за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц... и за исключением физических лиц, в том числе зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя».

Исключение физических лиц, в том числе зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя, из числа участников

закупки установлены в соответствии с требованиями, изложенными в части 1 статьи 11 Федерального закона № 392-ФЗ и в статье 95.2 Федерального Закона № 273-ФЗ, в соответствии с которыми сбор и обобщение информации о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы для проведения независимой оценки качества условий оказания услуг такими организациями должны осуществляться организациями (операторами).

Организациями, в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Налогового кодекса, являются юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации, международные компании, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации.

Понятие юридического лица также содержится в статье 48 Гражданского кодекса: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных настоящим Кодексом».

В соответствии со статьей 23 Гражданского кодекса, индивидуальный предприниматель – это форма предпринимательской деятельности гражданина без образования юридического лица.

Участник закупки должен соответствовать обязательным требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектом закупки: «Участниками не могут являться государственные и муниципальные организации, оказывающие гражданам услуги в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, и федеральные учреждения медико-социальной экспертизы, а также негосударственные организации, оказывающие гражданам услуги в указанных сферах за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [5].

Выводы. Проведенный анализ существующей нормативной и правовой документации, регламентирующей проведение независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы, показал, что индивидуальные предприниматели не могут являться операторами по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями.

Включение указанных в статье требований в извещение о закупке позволит обеспечить в полном объеме выполнение требований Федерального закона № 392-ФЗ, Федерального закона № 273-ФЗ и Федерального закона № 44-ФЗ при проведении закупочных процедур по отбору организации в качестве оператора.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ГК РФ) [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_5142/ (дата обращения: 12.05.2022).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 12.05.2022).
3. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 12.05.2022).

References

1. *Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ (GK RF)* [Civil Code of the Russian Federation of November 30, 1994 No. 51-FZ (GK RF)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_5142/ (accessed 12 May 2022).
2. *Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 31.07.1998 № 146-FZ* [Tax Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 146-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (accessed 12 May 2022).
3. *Federal'nyy zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of December 29, 2012 No. 273-FZ “On Education in the Russian Federation”]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (accessed 12 May 2022).

4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 12.05.2022).
5. Федеральный закон от 05.12.2017 № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284137/ (дата обращения: 12.05.2022).
4. *Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs”]. Available at: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_144624/ (accessed 12 May 2022).
5. *Federal'nyy zakon ot 05.12.2017 № 392-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosam sovershenstvovaniya provedeniya nezavisimoy otsenki kachestva usloviy okazaniya uslug organizatsiyami v sfere kul'tury, okhrany zdorov'ya, obrazovaniya, sotsial'nogo obsluzhivaniya i federal'nyimi uchrezhdeniyami mediko-sotsial'noy ekspertizy»* [Federal Law No. 392-FZ dated 05.12.2017 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issues of Improving the Independent Assessment of the Quality of the Conditions for the Provision of Services by Organizations in the Field of Culture, Health Protection, Education, Social Services and Federal Institutions of Medical and Social expertise”]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284137/ (accessed 12 May 2022).