



Переход унитарных предприятий на контрактную систему

ИЮЛЬ 2016

VEGAS LEX

В заключительные дни весенней сессии Государственной Думой Российской Федерации был принят важный закон, направленный на усиление контроля за закупками государственных и муниципальных унитарных предприятий. В настоящем аналитическом обзоре рассматриваются ключевые положения указанного законодательного акта, а также его правовые последствия для унитарных предприятий.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 321-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц" (далее — Изменения в законодательство о закупках, Изменения) вносятся изменения в основные законодательные акты, регулирующие закупочную деятельность:

(а) Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее — Закон 44-ФЗ);

(б) Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее — Закон 223-ФЗ).

Основная идея изменений — включение государственных и муниципальных унитарных предприятий (далее — Унитарные предприятия) в контрактную систему и обеспечение тем самым соблюдения Унитарными предприятиями норм Закона 44-ФЗ при осуществлении закупочной деятельности.

В частности, Изменениями в законодательство о закупках в качестве общего правила предусмотрено исключение Унитарных предприятий из сферы применения Закона 223-ФЗ и одновременное распространение на них положений Закона 44-ФЗ. После вступления указанных изменений в силу Унитарные предприятия

смогут осуществлять закупки по Закону 223-ФЗ только при соблюдении совокупности следующих условий:

(а) наличие у Унитарного предприятия положения о закупках, принятого в установленном Законом 223-ФЗ порядке;

(б) размещение положения о закупках до начала года в единой информационной системе;

(с) осуществление закупок:

- за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами (в том числе иностранными), а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории РФ, либо за счет субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

- 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 Унитарного предприятия (за исключением ситуаций, когда такой контракт был заключен на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ — осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика, определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика, определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации).

Таким образом, применение Унитарными предприятиями Закона 223-ФЗ будет являться исключением из правил по аналогии с регулированием, действующим

в отношении бюджетных учреждений. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим закупочную деятельность, станет Закон 44-ФЗ.

Порядок проведения закупок, предусмотренный Законом 44-ФЗ, предполагает существенные ограничения закупочной деятельности для Унитарных предприятий. Среди таких ограничений можно выделить следующие:

(a) ужесточение порядка планирования закупок;

Статьи 17, 21 Закона 44-ФЗ предусматривают обязанность заказчиков в установленном порядке и в предусмотренные указанными нормами сроки формировать, утверждать планы и планы-графики закупок, а также вносить в них изменения. Помимо общих правил планирования, которые будут распространяться на деятельность ГУП, указанные Изменения предусматривают, что план закупок Унитарных предприятий должен быть утвержден в течение 10 дней после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности предприятий (по аналогии с бюджетными учреждениями).

(b) необходимость проведения обязательного общественного обсуждения закупок в отношении отдельных закупок;

В 2014–2016 годах такое обсуждение проводится по закупкам, начальная (максимальная) цена которых превышает 1 млрд рублей; при этом региональным и местным законодательством могут быть установлены иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения. С 1 января 2017 года случаи проведения такого обсуждения и его порядок будут установлены Правительством РФ. По результатам общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы, планы-графики закупок, документацию о закупках, кроме того, закупки могут быть отменены.

(c) необходимость соблюдения правил о нормировании закупок;

Согласно части 4 статьи 19 Закона 44-ФЗ Правительство РФ устанавливает правила нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, в том числе правила определения требований к закупаемым государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам казенными учреждениями и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

Изменения в законодательство о закупках предусматривают принятие Правительством РФ аналогичных правил также в отношении Унитарных предприятий (пункт 5 статьи 2 Изменений в законодательство о закупках).

(d) установление закрытого перечня способов осуществления закупок (конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупка у единственного источника) без возможности проведения закупки любыми другими способами;

Текущее регулирование закупочной деятельности Унитарных предприятий (Закон 223-ФЗ) позволяет заказчикам самостоятельно определять порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения (часть 2 статьи 2 Закона 223-ФЗ). Статистика закупок за 2016 год (по 13 июля 2016 года) показывает, что более 47% закупок

осуществляется заказчиками именно с использованием иных способов¹.

Переход на Закон 44-ФЗ предполагает отказ от такой свободы и возможность для Унитарных предприятий проводить закупки только способами, прямо указанными в Законе 44-ФЗ.

(e) императивное регулирование процедуры проведения закупки каждым из предусмотренных Законом 44-ФЗ способов, включая, среди прочего, требования к содержанию закупочной документации, требования к участникам закупок, срокам проведения закупок, критериям оценки заявок/предложений;

(f) установление закрытого перечня случаев осуществления закупки путем проведения запроса котировок, запроса предложений, закупок у единственного источника без возможности расширения перечня таких случаев;

Текущее регулирование закупочной деятельности Унитарных предприятий (Закон 223-ФЗ) дает заказчикам свободу в определении с лучаев проведения закупки тем или иным способом. Анализ данных о фактически проведенных закупках за 2016 год (по 13 июля 2016 года) показывает, что наиболее популярным после иных способов закупки является закупка у единственного поставщика (данный способ использовался более чем в 45% случаев)². При этом анализ положений о закупках свидетельствует о том, что заказчики активно использовали предоставленную Законом 223-ФЗ возможность самостоятельно определять случаи проведения закупки у единственного поставщика. Закон 44-ФЗ, напротив, не предполагает такой диспозитивности.

По смыслу статей 72, 83, 93 Закона 44-ФЗ указанные способы закупок применяются

государственными заказчиками исключительно в случаях, перечисленных в Законе 44-ФЗ. Проведение закупок такими способами в иных случаях не допускается.

Так, запрос котировок возможен при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятьсот тысяч рублей, а годовой объем закупок с использованием данного способа не превышает 10 % совокупного годового объема закупок и составляет не более чем сто миллионов рублей (статья 72 Закона 44-ФЗ).

Запрос предложений возможен всеми прямо перечисленных в Законе 44-ФЗ (статья 83) случаях. При этом один из та-ких случаев (заключение федеральным органом исполнительной власти в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами контракта с иностранной организацией на лечение гражданина РФ за пределами территории Российской Федерации) исключается с 1 января 2017 года³. Большинство перечисленных в статье 83 Закона 44-ФЗ случаев являются специфичными и не имеют широкого применения (например, заключение контракта на поставку спортивного инвентаря и оборудования, необходимых для подготовки спортивных сборных команд РФ по олимпийским и паралимпийским видам спорта, а также для участия спортивных сборных команд Российской Федерации в Олимпийских играх и Паралимпийских играх; осуществление закупок лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний по решению врачебной комиссии). В этой связи для большинства Унитарных предприятий применение запроса предложений будет релевантно только в случае, когда закупка осуществляется на недопоставленное количество товара (работ, услуг) в случае досрочного расторжения ранее заклю-

¹ См. <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

² См. <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

³ См. Федеральный закон от 03.07.2016 № 320-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

ченного контракта на основании решения заказчика об одностороннем отказе, либо в случае признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимся по строго определенному перечню обстоятельств.

Основания закупки у единственного поставщика прямо перечислены в статье 93 Закона 44-ФЗ. Перечень, приведенный в данной статье, является закрытым и не подлежит расширению со стороны заказчика. Указанная статья предусматривает довольно широкий список оснований, однако большинство из них также являются специфичными и не имеют широкого применения.

(g) необходимость обосновывать закупку, в том числе начальную (максимальную) цену, в соответствии с требованиями Закона 44-ФЗ и принятых во исполнение указанного закона подзаконных нормативно-правовых актов;

Статьей 18 Закона 44-ФЗ установлено требование об обосновании закупок заказчиком при формировании плана закупок, плана графика. Указанное положение предполагает, среди прочего, необходимость обоснования начальной (максимальной) цены контракта. Порядок такого обоснования закреплён в статье 22 Закона 44-ФЗ, которой установлены конкретные методы обоснования, а также случаи применения того или иного метода.

(h) императивное регулирование процедуры заключения, исполнения и расторжения контрактов, в том числе закрепление обязательных для включения в контракт положений;

Процесс заключения, исполнения и расторжения контракта закреплён в параграфе 7 Закона 44-ФЗ (статьи 94, 95). Указанные положения предусматривают подробное регулирование поведения заказчика на

стадии, следующей после непосредственного осуществления закупки. Например, часть 4 статьи 94 Закона 44-ФЗ устанавливает обязанность заказчика привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, если закупка осуществляется у единственного поставщика (за некоторыми прямо указанными в законе исключениями). Часть 1 статьи 95 Закона 44-ФЗ устанавливает закрытый перечень оснований для изменения существенных условий контракта.

Таким образом, помимо существенного ограничения непосредственно деятельности по отбору контрагентов, Унитарные предприятия также лишаются значительной части своей свободы в дальнейших договорных отношениях.

Важно отметить, что Изменения в законодательство о закупках вступают в силу с 1 января 2017 года. Согласно пункту 9 статьи 2 Изменений до 31 декабря 2016 года Унитарные предприятия обязаны:

- (a) создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего в соответствии с требованиями Закона 44-ФЗ;
- (b) осуществлять планирование закупок на 2017 год и последующие годы в соответствии с требованиями Закона 44-ФЗ;
- (c) зарегистрироваться в единой информационной системе.

Примечательно, что срок вступления в силу положений, предусматривающих указанные обязанности, — также 1 января 2017 года. Следовательно, фактически обязанности возникают только после истечения срока для их выполнения. В этой связи остается непонятным вопрос о возможности применения данных положений Изменений на практике.

Выводы

Как видно из приведенного анализа, Изменения в законодательство о закупках требуют кардинального изменения закупочной деятельности Унитарных предприятий. В этой связи Унитарным предприятиям рекомендуется заблаговременно (до вступления в силу Изменений) принять все необходимые меры в целях обеспечения готовности перехода на контрактную систему.

Среди таких мер могут быть: внесение поправок в положение о закупках в соответствии с Изменениями и размеще-

ние новой редакции положения в единой информационной системе; проведение тренингов для персонала и должностных лиц, ответственных за закупочную деятельность; подготовка пакета документов для перехода на Закон 44-ФЗ (например, плана финансово-хозяйственной деятельности, плана и плана-графика закупок, шаблона извещения о закупке, проектов государственных контрактов по типовым видам деятельности с учетом императивных норм Закона 44-ФЗ); разработка/внесение корректив в иные внутренние локальные акты, которые регулируют процесс осуществления закупок.

Контакты



АЛЕКСАНДР СИТНИКОВ
Управляющий партнер

sitnikov@vegaslex.ru



КСЕНИЯ ПОДГУЗОВА
Юрист Коммерческой
группы

podguzova@vegaslex.ru

Подробную информацию об услугах VEGAS LEX Вы можете узнать на сайте www.vegaslex.ru

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является письменной консультацией по правовым вопросам. При принятии решений в отношении конкретного спора необходимо обратиться за юридической помощью. VEGAS LEX не несет никакой ответственности за применение всех или отдельных рекомендаций, изложенных в настоящей редакции.