

**ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ,
СВЯЗАННЫЕ СО ВСТУПЛЕНИЕМ В СИЛУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 18 ИЮЛЯ 2011 Г. N 223-ФЗ
"О ЗАКУПКАХ ТОВАРОВ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ"**

Р.И. ФАХРЕЕВА

Фахреева Р.И., аспирантка НОУ ВПО "Академия управления "ТИСБИ".

С 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон о закупках) [1]. Проект данного Закона был разработан во исполнение поручений Правительства РФ от 19 июня 2009 N ВП-П13-3392 (п. п. 36 и 99) и от 27 апреля 2010 г. N ВП-П13-2737 (п. 11) и внесен в Государственную Думу группой ее депутатов (изначально законопроект имел название "О закупках товаров, работ, услуг государственными корпорациями (компаниями), субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса", законопроекту был присвоен N 520154-5) [2].

Закон о закупках призван обеспечить информационную открытость, прозрачность совершаемых сделок, предотвращение коррупции.

Следует отметить, что еще до введения в действие в Закон о закупках уже была внесена поправка согласно Федеральному закону от 6 декабря 2011 г. N 401-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" [3]: п. 6 ч. 4 ст. 1, регламентирующий отбор финансовых организаций для оказания финансовых услуг, был исключен. Таким образом, обязательный для муниципальных унитарных предприятий аудит, предусмотренный п. 4 ст. 5 Федерального закона от 30 августа 2008 г. N 307-ФЗ "Об аудите", проводится с учетом правовых норм, установленных в ФЗ N 94-ФЗ. То есть договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности муниципального унитарного предприятия заключается по итогам размещения заказа путем проведения торгов в форме открытого конкурса в порядке, предусмотренном ФЗ N 94, все остальные закупки - согласно Закону о закупках.

Необходимо отметить, что Закон о закупках вступает в силу в разные сроки:

- с 1 января 2012 г. - для муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;

- с 1 января 2013 г. - для муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих вид деятельности, относящийся к сфере деятельности естественных монополий, и (или) регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в случае, если общая выручка от указанных видов деятельности составляет не более чем десять процентов общей суммы выручки за 2011 г. от всех видов деятельности, осуществляемых такими организациями;

- с 1 января 2014 г. - если более ранний срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования, для остальных муниципальных унитарных предприятий.

Таким образом, сказанное позволяет сформулировать следующий вывод: срок вступления в силу Закона о закупках напрямую зависит от вида деятельности муниципального унитарного предприятия.

Характерно, что Закон о закупках распространяет свое действие на все виды закупок (любых товаров и для любых целей).

Закон о закупках устанавливает еще одно новшество: обязанность заказчиков разработать и утвердить положение о закупках - документ, который регламентирует закупочную деятельность заказчика [4].

Положение о закупках в обязательном порядке должно содержать следующие сведения:

- порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения;

- порядок заключения и исполнения договоров;
- иные связанные с обеспечением закупки положения [1].

Следует обратить внимание на то, что нет единой формы положения о закупках. По нашему мнению, такое положение и не может быть универсальным, поскольку у разных организационно-правовых форм предприятий свои потребности и формы закупок. С нашей точки зрения, положение о закупках не стоит нагромождать различными пунктами, регламентирующими деятельность различных структурных подразделений внутри предприятия, поскольку в противном случае положение о закупках будет носить громоздкий вид и приведет к путанице при ее применении. Деятельность, осуществляемая различными структурными подразделениями предприятия при проведении процедур закупок, можно регламентировать принятием внутреннего локального акта, это упорядочит деятельность внутри предприятия и при этом освободит контрагентов от необходимости изучать лишнюю информацию, которая не регулирует деятельность между контрагентом и муниципальным унитарным предприятием.

К сожалению, предприятиями нередко совершаются ошибки при утверждении положения о закупках. Согласно ч. 3 ст. 2 Закона о закупках положение о закупках утверждает руководитель муниципального унитарного предприятия как единоличный исполнительный орган, другие органы не наделены такими полномочиями.

Представляется, что предусмотренное положение о закупках существенно повышает роль внутренних актов, перечисленных в Законе о закупках юридических лиц, которым предоставляется право нормотворческой деятельности, а соответствующие внутренние акты получают статус источников предпринимательского права [5, с. 39 - 42].

С одной стороны, положение о закупках обладает признаками локального нормативного акта, регулирующего правоотношения предприятия в процессе проведения закупок, т.е. обладает признаками правового акта, распространяющего свое действие на определенный круг людей, в частности на работников предприятия, однако, с другой стороны, условиями положения о закупках должны руководствоваться и третьи лица, которые не являются работниками заказчика.

Локальный нормативный административно-правовой акт - это принятый во исполнение нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой, в органах исполнительной власти, местного самоуправления, конкретных организациях, учреждениях, на предприятиях в установленном порядке акт, предназначенный для определенного круга лиц и регулирующий осуществление административно-публичной деятельности в отдельных сферах жизнедеятельности этих органов или по отдельным ее направлениям, устанавливающий, изменяющий или отменяющий нормы административного права локального действия [6, с. 16].

Сказанное позволяет выявить важную научно-практическую проблему о правовой природе положения о закупках. Анализируя существующую литературу и опираясь на различные точки зрения, можно сделать вывод о том, что положение о закупках - это документ, обладающий нормативностью, рассчитанный на многократное применение и обязательный для исполнения работниками предприятия, а также для поставщиков.

Совершенно очевидно, что все локальные нормативные правовые акты играют важную роль в управлении организацией, поскольку в деятельности организации при помощи данных актов создаются условия для юридической защиты и оптимизации процесса упорядочения внутриорганизационных отношений, создается база для ведения повседневной хозяйственной деятельности.

Новеллой, заслуживающей внимания, является то, что Закон о закупках разрешает использовать любые формы закупок: помимо торгов, аукционов, конкурсов это могут быть, в частности, поставка у единственного поставщика, конкурентные переговоры, запрос предложений, запрос котировок и т.д. - в зависимости от конкретных обстоятельств, ограничений нет. Если предприятия используют в своей деятельности несколько площадок, надо обязательно сделать на это ссылку. Предприятие выбирает форму закупок в зависимости от используемой площадки.

В Законе о закупках указано, что на официальном сайте www.zakupki.gov.ru должны размещаться:

- положение о закупке, изменения, вносимые в положение предприятия, - в течение 15 дней;

- план закупки товаров, работ, услуг - ежегодно;
- план закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, на 3-летний период с 2013 до 2015 г., на 5 - 7-летний период - начиная с 2015 г.;
- извещение о закупке (при проведении конкурса или аукциона - не позднее 20 дней до дня окончания подачи заявок), одновременно с извещением размещаются документация о закупке, а также проект договора; при внесении изменений в извещение и документацию (не позднее чем в течение 3 дней с даты принятия решения);
- разъяснения документации;
- протоколы, составляемые в ходе закупки (не позднее чем через 3 дня со дня подписания);
- информация об изменении объема, цены закупаемых товаров, работ, услуг или сроков исполнения договора по сравнению с указанными в протоколе (в течение 10 дней со дня внесения изменений в договор);
- отчеты о закупках (не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем);
- иная информация, размещение которой на официальном сайте предусмотрено Федеральным законом N 223-ФЗ и положением о закупке.

На сайте не размещаются сведения о закупке, составляющие государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в извещении о закупке, документации о закупке или в проекте договора; сведения о закупке, по которым принято решение Правительства РФ. Заказчик вправе не размещать сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 100 тысяч рублей; сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 500 тысяч рублей, в случае если годовая выручка заказчика за отчетный финансовый год составляет более чем 5 миллионов рублей. Можно предусмотреть иные случаи закупок, не требующие регламентации в плане закупок. Так, например, закупаемые в связи со стечением форс-мажорных обстоятельств и (или) иных обстоятельств, связанных со срочностью, т.е. размещение заказа путем проведения упрощенных процедур - конкурентного способа размещения заказа. Однако в отчете о закупках эти суммы включать и показывать необходимо.

Вместе с тем следует заметить, что официальный сайт находится в стадии доработки. При таких обстоятельствах до полного введения его в действие рекомендуется размещать положение о закупках на сайте самого муниципального унитарного предприятия. Правомерно могут возникнуть вопросы о том, может ли положение о закупках быть размещено на сайте собственника или силами самого собственника муниципального унитарного предприятия. Очевидно, что да, однако нелишним будет на сайте муниципального унитарного предприятия сделать ссылку на электронный адрес, где можно ознакомиться с положением о закупках. Данный вывод следует сделать из полномочий, которыми наделен собственник муниципального унитарного предприятия.

В положении о закупках муниципальных унитарных предприятий рационально будет указать, что срок заключения договора по результатам проведения закупок зависит от сроков согласования с собственником предприятия и может достигать, например, трех месяцев, поскольку решение о совершении крупной сделки принимается только с согласия собственника имущества унитарного предприятия. Крупной сделкой признается сделка, связанная с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо или косвенно имущества, стоимость которого составляет более 10% его уставного фонда [7, с. 229]. Зачастую размер уставного фонда муниципального унитарного предприятия невысок, составляет установленную действующим законодательством минимальную величину. Это связано с тем, что уставный фонд муниципального предприятия определяет минимальный размер его имущества, гарантирующего интересы кредиторов такого предприятия. Сказанное позволяет сделать следующий вывод: сделки, требующие согласия собственника муниципального предприятия, составляют большинство.

Ранее нередко были случаи, когда документация по закупкам продавалась (протоколы и т.д.), а заказчики в обоснование своих расходов приводили затраты на приобретение бумаги и обслуживание оргтехники. Порой стоимость таких услуг была завышена. Новый Закон о закупках регламентирует, что извещения, документы по закупкам, протоколы и отчеты на сайте должны быть доступны бесплатно (п. 14 ст. 4 Закона о закупках).

В Законе о закупках не учтено одно важное обстоятельство - как долго необходимо хранить документацию на сайте о прошедших закупках. Представляется, что каждое предприятие должно само решить для себя эту задачу, безусловно, архив таких документов необходимо систематически очищать.

Также следует обратить внимание на то, что Закон о закупках обратной силы не имеет. И если действуют договоры, заключенные до вступления в силу указанного Закона, они не признаются недействительными. Если же в таких договорах есть условия о пролонгации, рекомендуется по истечении основного срока действия договора перезаключить его по новым основаниям с учетом действующего законодательства. Если в назначенное время утвержденное положение о закупках не размещено, заказчик при проведении процедур закупок должен руководствоваться нормами Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" [8] (далее - ФЗ N 94). Еще один аспект, на который необходимо обратить внимание, - это наличие электронной цифровой печати, которой, по нашему мнению, рациональнее сделать две: для руководителя и иного лица, поскольку в жизни бывают непредвиденные ситуации, например когда одна ЭЦП вышла из строя, а в бизнесе необходимо избегать негативных последствий.

Судебная практика по Закону о закупках на сегодняшний день полностью не сформирована. Все нарушения при организации и проведении закупок могут быть обжалованы участниками закупок в антимонопольный орган. Участник закупки также вправе обжаловать действия (бездействие) заказчика в судебном порядке.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что рамки статьи не позволяют просмотреть все возникающие вопросы. Безусловно, законодатель, принимая Закон о закупках, был нацелен на обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах для нужд заказчика и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений, выражающихся в продвижении "своих" контрагентов. Однако на практике возникнут проблемы с участием в процедурах закупок недобросовестных участников, которые не обладают достаточным опытом, материально-технической базой, людскими ресурсами, предлагающие товары, услуги, работы по минимальным ценам. В результате "сбивания" цен заказчики будут вынуждены заключать договоры с контрагентами, предложившими свои товары, услуги, работы по минимальным ценам. Данное обстоятельство может привести к срыву деятельности заказчика, поскольку такие контрагенты окажутся не в состоянии оказать услуги, выполнить работы, предоставить товары согласно заключенным договорам надлежащего качества. Устранение последствий, возникших по вине недобросовестных контрагентов, возлагается на заказчиков. Цена, надежность, качество - вот принципы деятельности организаций согласно Закону о закупках, оправдает ли Закон о закупках возложенные на него цели, покажет время.

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4571.
2. Краев Н.А., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (постатейный). М.: Деловой двор, 2012 // СПС "Гарант".
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 50. Ст. 7343.
4. Письмо Минэкономразвития России от 2 сентября 2011 г. N Д28-317 // СПС "Гарант".
5. Романова В.В. Особенности правового регулирования порядка заключения договоров отдельными видами юридических лиц // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. N 10.
6. Ордина О.Н. К вопросу о законодательном закреплении модели локальных нормативных административно-правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. N 3.
7. Статья 23 ФЗ от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" // Российская газета. 03.12.2002. N 229.

8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3105.
