

ДИСКУРС О ЕДИНОМ ПОЛОЖЕНИИ О ЗАКУПКЕ И ЕГО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ

Гололобова Татьяна Михайловна

Директор по закупочной деятельности,
Государственная корпорация «Ростех»
info@rostec.ru

DISCOURSE ON THE SINGLE PROVISION ON PURCHASE AND ITS IMPLEMENTATION IN THE ORGANIZATIONS OF STATE CORPORATIONS

T. Gololobova

Summary. The article provides a critical assessment of the current legislation in the field of procurement of certain types of legal entities and considers the application and implementation of a Single provision on the procurement Of the state Corporation "Rostec" by organizations in which the Corporation by virtue of the predominant participation in their authorized capital, either in accordance with the agreements concluded between them, or otherwise has the ability to influence the decisions made by these organizations.

Practical recommendations on the directions of improvement of the legislative norm unreasonably complicating the activities of enterprises whose procurement activities are regulated by corporate rules within vertically integrated structures are given. It is of great practical importance to establish a unified procedure for the accession of organizations to the new editions of this document.

Keywords: public procurement under the norms of the State Law #223, Unified Procurement Rules of the State Corporation "Rostec", UPR (EPOZ), implementation, approval procedure, legislative changes.

Аннотация. В статье проведена критическая оценка действующего законодательства в сфере закупок отдельными видами юридических лиц и рассмотрен вопрос применения и имплементации Единого положения о закупке Государственной корпорации «Ростех» организациями, в которых данная корпорация в силу преобладающего участия в их уставных капиталах, либо в соответствии с заключенными между ними договорами, либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения. Даны практические рекомендации по направлениям совершенствования законодательной нормы, необоснованно затрудняющей деятельность предприятий, закупочная деятельность которых регламентируется корпоративными правилами в рамках вертикально интегрированных структур. Важное практическое значение имеет установление единого порядка присоединения организаций к новым редакциям данного документа.

Ключевые слова: закупки по нормам ФЗ-223, Единое положение о закупке ГК «Ростех», ЕПОЗ, имплементация, порядок одобрения, законодательные изменения.

Целью настоящей статьи является анализ действующего законодательства в сфере закупок отдельными видами юридических лиц и рассмотрение вопросов применения и имплементации Единого положения о закупке Государственной корпорации «Ростех» организациями, в которых данная Корпорация в силу преобладающего участия в их уставных капиталах, либо в соответствии с заключенными между ними договорами, либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения.

Российское право в сфере осуществления государственных закупок достаточно молодое [1]. Так, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в силу лишь в январе 2014 г., в связи с чем правоприменительная практика контрактной системы в сфере

государственных закупок в России насчитывает чуть более пяти лет [2]. Поэтому вопрос реформирования системы государственных закупок в России стал актуальным не так давно. Вследствие этого в российских научных работах процессы становления и формирования, а также новейшие тенденции развития системы государственных закупок в ЕС еще не были полноценно рассмотрены.

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — ФЗ-223) положение о закупке «является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров,

а также иные связанные с обеспечением закупки положения» [3].

Актуальность темы дискурса предопределена необходимостью уточнения особенностей практического толкования положения о закупках на примере Единого положения о закупке Государственной корпорации «Ростех» в аспекте практической проблемы, возникшей после принятия Федерального закона от 31.12.2017 № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», связанной с новым порядком присоединения организаций Государственной корпорации «Ростех» (далее — ГК, Корпорация) к измененным редакциям ЕПОЗ [4–5].

До принятия в марте 2015 г. Наблюдательным советом ГК «Ростех» первой редакции данного документа, закупочная деятельность организаций Корпорации базировалась на нормах типового положения. Однако, ввиду наличия возможности его корректировки на уровне советов директоров отдельных организаций, фактически на момент вступления в силу ЕПОЗ в организациях Корпорации насчитывалось 19 различных видов положений, что не позволяло унифицировать подходы в столь важном секторе управления корпоративными затратами и проводить единую закупочную политику. Указанная ситуация приводила к парадоксальным последствиям — один и тот же товар (работа, услуга) мог приобретаться на совершенно разных условиях организациями группы и зачастую по несопоставимым ценам.

В настоящее время нормами ЕПОЗ руководствуются свыше 670 организаций Корпорации, задействованных в различных отраслях промышленного производства и функционирующих в форме акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью. ЕПОЗ является модельным документом, обеспечивающим единообразное функционирование системы закупочной деятельности в группе предприятий ГК «Ростех». Принимая во внимание необходимость постоянной «донастройки» и совершенствования ЕПОЗ из-за потребности в его синхронизации с изменяющимися нормами законодательства и актуализации некоторых положений по инициативекупающих подразделений, особый интерес представляет вопрос о порядке присоединения организаций к новым редакциям данного документа.

Согласно первоначальной редакции ЕПОЗ присоединение к нему новых организаций осуществлялось однократно, а все новые редакции положения для таких организаций вступали в силу автоматически, по истечении 15 дней с даты их размещения в Единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) (для заказчиков I группы) или по истечении 15 дней с даты размещения на официальном сайте Корпорации (для заказчиков II

группы), если иное не было установлено Наблюдательным советом ГК «Ростех». На практике реализация данного подхода требовала лишь контроля наступления установленного срока и осуществлялась в рабочем порядке, в том числе путем системного информирования через портал закупщика на сайте специализированной организации. Аналогичное решение использовалось и в организациях Госкорпорации «Росатом».

Впоследствии Федеральным законом от 31.12.2017 № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 2 ФЗ-223 была дополнена частями 4 и 5.

В настоящий момент раздел ЕПОЗ 1.3 «Порядок присоединения к положению» в редакции от 30 апреля 2019 г. в соответствии с требованиями ФЗ-223 содержит следующее указание (пункт 1.3.2): «В случае внесения Корпорацией изменений в Положение, размещение каждого очередных изменений в ЕИС является основанием для присоединившейся к Положению организации Корпорации принять решение о присоединении к таким изменениям». И именно в этом заключается проблема.

Положение о закупке, а, следовательно, и изменения в него может утверждать строго определенный законом перечень субъектов, указанный в части 3 статьи 2 ФЗ-223. Из буквального сравнительного толкования частей 4 и 5 статьи 2 ФЗ-223 следует, что в отличие от части 4 статьи 2 данного закона, предусматривающей принятие первоначального решения о присоединении к положению о закупке вышестоящей организации определенным органом управления присоединившегося заказчика, в части 5 статьи 2 ФЗ-223 не определен конкретный орган присоединившегося заказчика, уполномоченный на принятие решения о присоединении к изменениям положения о закупке.

Чтобы оценить значимость введения частей 4 и 5 статьи 2 ФЗ-223, рассмотрим следующую ситуацию.

ЕПОЗ выступает в качестве своеобразной «Конвенции» для предприятий группы. Но участники группы не просто ссылаются на ЕПОЗ в своих нормативных документах, а присоединяются к его редакции, действующей на момент такого присоединения. В данном случае допустима аналогия, когда стороны ссылаются на какой-либо документ, к примеру, на международный договор, в который позднее вносятся изменения. По общему правилу, договор, на который идет ссылка, каждый раз должен рассматриваться в соответствии со своей редакцией, актуальной на момент такого обращения, то есть он будет восприниматься как некий живой организм. Такой подход и был зафиксирован в первоначальной редакции ЕПОЗ, что отвечало интересам всех организаций Корпорации.

В то же время, возможна обратная ситуация, при которой редакция договора, на которую ссылается соглашение между сторонами, становится отдельным положением данного договора, не подверженным изменению во времени. Применительно к закупочной деятельности это будет означать разночтение различных редакций ЕПОЗ, каждая из которых окажется зацементированной в определенный момент времени.

Если следовать приведенной выше аналогии «цементирования» права, то у каждой организации будет действовать та редакция положения о закупочной деятельности, которой она руководствовалась с момента присоединения к ЕПОЗ до момента внесения в него каких-либо изменений Наблюдательным советом Корпорации.

Кому это выгодно или удобно? Точно — не участникам рынка, которым удобно работать со всеми организациями Корпорации в рамках единых и понятных правил; им точно неинтересно получить вместо одного свода правил 670 новых правил. Что касается самих заказчиков — организаций Корпорации, то они, как правило, заинтересованы в своевременном присоединении к изменениям в ЕПОЗ, однако, большие организационные и технические расходы для созыва и проведения заседания коллегиального органа юридического лица, ответственного за принятие решения, могут привести к несоблюдению установленного законом 15-дневного срока.

Что будет, если ввиду невозможности созыва совета директоров в установленный срок или отсутствия кворума на его заседании, организация Корпорации не примет решение о присоединении к таким изменениям? Можно ли считать, что предыдущая редакция ЕПОЗ (без учета актуальных правок, принятых Наблюдательным советом Корпорации) сохраняет свою юридическую силу для такой организации Корпорации? Формально Наблюдательным советом Корпорации изменения вносятся в действующую редакцию, а старая — перестает существовать, автоматически получая в ЕИС статус «недействующая редакция». Таким образом, организация Корпорации, не принявшая в течение 15-дневного срока с даты размещения Корпорацией в ЕИС решения о присоединении к измененной редакции ЕПОЗ, остается без размещенного в установленном порядке положения о закупочной деятельности и оказывается в зоне регламентации закупок по нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ-44) [6].

Последствия определены в части 5.1 статьи 8 ФЗ-223, согласно которой при не размещении принятого заказчиком решения о присоединении к положению о закупке или не размещении утвержденного им положения о закупке, на такого заказчика до дня размещения им в соответствии

с требованиями ФЗ-223 утвержденного положения о закупке или решения о присоединении к положению о закупке распространяются положения ФЗ-44 в части:

1. обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком);
2. выбора способа определения поставщика (исполнителя, подрядчика);
3. осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с частями 1–3, 5–8 статьи 30 ФЗ-44;
4. применения требований к участникам закупок;
5. оценки заявок, окончательных предложений участников закупки;
6. создания и функционирования комиссии по осуществлению закупок;
7. определения поставщика (исполнителя, подрядчика) в соответствии с параграфами 2–5 главы 3 ФЗ-44;
8. осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 93 ФЗ-44. При этом заказчики:
 - а) не проводят согласование с контрольным органом в сфере закупок заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в случае признания открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, повторного конкурса или запроса предложений несостоявшимися;
 - б) не направляют в контрольный орган в сфере закупок уведомление об осуществлении закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Для большинства субъектов, закупочная деятельность которых регламентирована нормами ФЗ-223, переход на ФЗ-44 — очень серьезное испытание. Ситуация особо усугубляется для предприятий — производителей, так как из-за неготовности работы в рамках иной нормативной базы под угрозой оказывается реализация как производственных, так и инвестиционных программ.

Логично возникает вопрос: зачем нужна норма, которая не отвечает ни интересам участников рынка, ни интересам заказчиков? Более того, она не отвечает и интересам контролеров, которые могут «потонуть» в исследовании актуальной на момент проверки правовой основы закупочной деятельности каждого конкретного заказчика — участника вертикально интегрированных структур.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что данная законодательная норма на сегодняшний день представляется необоснованной, так

как ее реализация на практике ведет не к повышению эффективности закупочной деятельности, а к созданию дополнительных административных барьеров. Это не согласуется не только с интересами участников, чья деятельность регулируется ФЗ-223, но и с интересами самого законодателя.

В этой связи предлагается исключить из части 5 статьи 2 ФЗ-223 второе предложение, предоставив заказчикам право самостоятельно регламентировать в рамках своих положений о закупочной деятельности порядок присоединения организаций группы к его измененным редакциям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пучкова А. П. Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / А. П. Пучкова [Место защиты: Мос. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ]. — Москва, 2018. — 194 с.
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция) / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/
3. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/
4. Федеральный закон от 31.12.2017 № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286789/
5. Единое Положение о закупке Госкорпорации Ростех (в редакции от 30.04.2019 г., дата размещения — 14.05.2019 г.) / <https://rostec.ru/purchase/documents/>
6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

© Гололобова Татьяна Михайловна (info@rostec.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Государственная корпорация «Ростех»