

ПЕРЕХОД УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ НА 44-ФЗ: ЦИФРЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ



**СУХАДОЛЬСКИЙ
Георгий Александрович,**

к.ф.-м.н., руководитель Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки», генеральный директор НП «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»

С января 2017 года вступили в силу поправки в Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 44-ФЗ), согласно которым в число полноценных субъектов Закона 44-ФЗ включены государственные и муниципальные унитарные предприятия¹.

В соответствии с указанными поправками свыше 5 тысяч унитарных предприятий с 01 января 2017 года переходят на применение 44-ФЗ; если быть совсем точными — то за 2016 год в качестве заказчика на ЕИС проявили себя 5233 государственных и муниципальных унитарных предприятия (здесь и далее анализ приведен на основе данных системы СПАРК-Маркетинг).

Исключение из общего правила предоставлено только унитарным предприятиям, включенным в перечень федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства (утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2931-р) — таковые в соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 1 Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ) продолжают оставаться субъектами Закона 223-ФЗ. По состоянию на начало мая 2017 года таковых исключений из общих правил — 72 организации, учитывая распоряжения Правительства РФ от 25.01.2017 г. № 87-р, от 23.02.2017 г. № 345-р, от 02.03.2017 г. № 381-р, от 16.03.2017 г. № 471-р, от 08.04.2017 г. № 649-р.

Сначала оценим объем рынка.

Всего по объявленным за 2016 год процедурам унитарными предприятиями было заключено контрактов (договоров) на сумму 3301,5 млрд рублей (из которых только 50 млрд рублей в рамках 44-ФЗ, а все остальное — в рамках 223-ФЗ), что составляет 9,5 % от общего объема заключенных контрактов (договоров) по 44-ФЗ и 223-ФЗ, который за 2016 год составил 34 трлн рублей

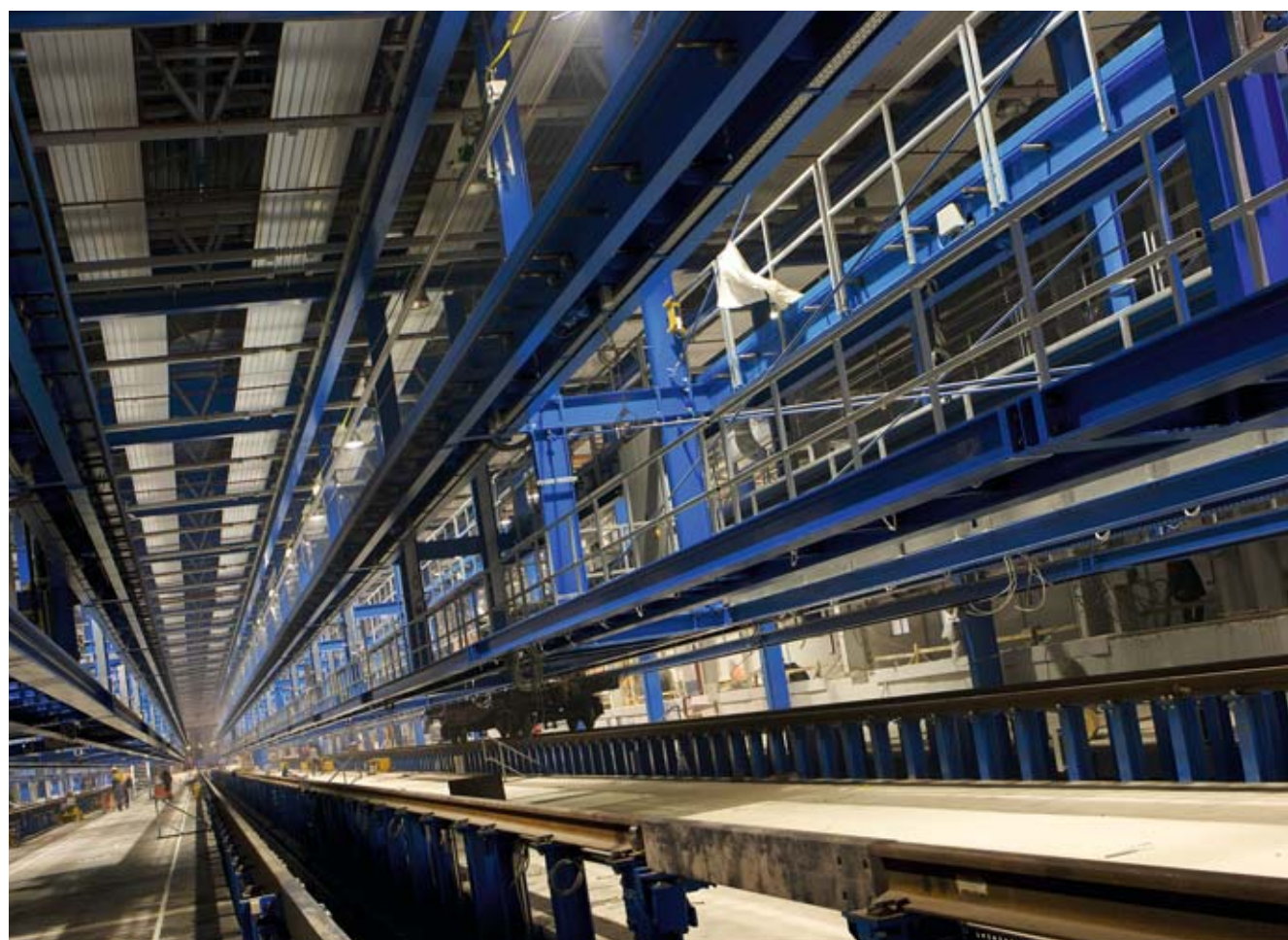
Крупнейшими заказчиками из числа унитарных предприятий являются:

- 1) ГУП «Московский Метрополитен» (Москва) — 124,3 млрд руб.
- 2) ФГУП «Почта России» (Москва) — 111,8 млрд руб.
- 3) ГУП «Мосгортранс» (Москва) — 102,1 млрд руб.
- 4) ГУП «Петербургский Метрополитен» (Санкт-Петербург) — 80,0 млрд руб.
- 5) ФГУП «Гознак» (Санкт-Петербург) — 43,0 млрд руб.
- 6) ФГУП «ГУСС „Дальспецстрой“ при Спецстрое России» (Хабаровск) — 41,6 млрд руб.
- 7) ГУП «Башфармация» РБ (Уфа) — 41,5 млрд руб.
- 8) ФГУП «„Спецстройсервис“ при Спецстрое России» (Москва) — 40,8 млрд руб.
- 9) ГУП Чувашской Республики «Фармация» Минздрава Чувашии (Чебоксары) — 38,7 млрд руб.
- 10) ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» (Санкт-Петербург) — 36,4 млрд руб.

Крупнейшими поставщиками в адрес унитарных предприятий в 2016 году стали:

- 1) ЗАО «ЦРТ СЕРВИС» (Москва) — 61 734 млрд руб
- 2) ОАО «РЖД» (Москва) — 57 290 млрд руб
- 3) ОАО «МЕТРОВАГОНМАШ» (Мытищи) — 36,3 млрд руб.
- 4) ООО «ЛЮКССЕРВИС» (Санкт-Петербург) — 35 692 млрд руб.
- 5) АО «НПО «КРИПТЕН»» (Дубна) — 34 904 млрд руб.

¹ Указанные изменения внесены Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 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».



- 6) ОАО «ОЭВРЗ» (Санкт-Петербург) — 21 610 млрд руб.
- 7) ООО «ТД СВЯЗЬ ИНЖИНИРИНГ» (Москва) — 15 474 млрд руб.
- 8) АО «СУ № 1» (Мытищи) — 15 007 млрд руб.
- 9) ЗАО ФИРМА ЦВ «ПРОТЕК» (Москва) — 13 065 млрд руб.

Учитывая существенные различия в правилах и процедурах 223-ФЗ и 44-ФЗ, многие унитарные предприятия постарались максимально законтрактоваться по привычным им правилам Закона 223-ФЗ.

Так, если в декабре 2015 года унитарными предприятиями было объявлено около 9,5 тыс закупочных процедур, то в декабре 2016 года таковых было более чем в 2 раза больше — около 20 тысяч. Сумма же закупок почти утроилась: в декабре 2015 года сумма объявленных процедур составила около 257 млрд рублей, тогда как в декабре 2016 года — 891 млрд рублей.

И одновременно можно видеть симметричное падение объемов закупок у унитарных предприятий в январе-феврале 2017 года. Так, если в январе-феврале 2016 года было объявлено закупок на сумму около 200 млрд рублей, то в январе-фев-

рале 2017 года объемы объявленных процедур составили лишь 121,5 млрд рублей. Необходимо учитывать, что на падение объемов закупок в т. ч. повлияли сбои в работе ЕИС после введения казначейского контроля, однако оценить эффект от этого представляется затруднительным.

При этом важно отметить, что из указанных 121,5 млрд почти 91 млрд (75 %) приходится на закупки по Закону № 223-ФЗ, включая:

- почти 47 млрд рублей или 39 % от общего объема закупок унитарных предприятий за этот период (44-ФЗ + 223-ФЗ) — закупки, осуществленные компаниями-«исключениями»;
- 43,6 млрд рублей (36 % от общего объема унитарных предприятий за этот период) — закупки иных унитарных предприятий по Закону 223-ФЗ (можно предположить, что в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 1 Закона 223-ФЗ и симметричной нормой в ч. 2.1 ст. 15 Закона 44-ФЗ).

Что касается компаний-«исключений», вошедших в Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2931-р, то можно видеть, что они также не были вполне уверены в том, что смогут остаться в сфе-

ре действия Закона 223-ФЗ, и в декабре 2016 года их объем закупок удвоился относительно декабря 2015 года (62,5 млрд рублей в декабре 2015 года, или 1/4 объема закупок всех унитарных предприятий за декабрь 2015 года; 130 млрд рублей в декабре 2016 года, или 14,6 % объема закупок всех унитарных предприятий за декабрь 2016 года).

Вместе с тем, подобная «подготовка» к переходу на требования Закона 44-ФЗ характерна не для всех унитарных предприятий. Из, как уже было указано, 5 с небольшим тысяч унитарных предприятий менее 2 тысяч проявило хотя бы какую-то активность в конце 2016 года.

Собственно, сам переход предприятий с норм Закона 223-ФЗ на Закон 44-ФЗ, очевидно, был для них непростым, требовал создать контрактную службу (или назначить контрактного управляющего), разработать и утвердить положение (регламент) о контрактной службе, иные необходимые для работы документы, почти наверняка — обучить сотрудников контрактной службы и членов закупочных комиссий, а также реализовать необходимые действия в ЕИС (пройти перерегистрацию, подготовить, утвердить, разместить в ЕИС план и план-график закупок).

Более того, если внимательно прочитать изложенные в ст. 13 Закона 44-ФЗ цели закупок, то ни одна из таковых не подходит для подавляющего числа унитарных предприятий (поскольку таковые не действуют ни для исполнения международных

обязательств РФ, не поименованы в федеральных целевых программах и не являются государственными органами Российской Федерации). Соответственно, возникает вопрос — для каких целей осуществляют закупки унитарные предприятия, какие меры были предприняты для перехода на нормы Закона 44-ФЗ и насколько это было, в конце концов, эффективно?

Аналитический центр «Интерфакс-ПроЗакупки» обратился с этими вопросами в несколько крупнейших унитарных предприятий и в ответ получил достаточно разнообразие отклики. Одни радостно сообщили, что «благополучно акционировались», другие работают над тем, чтобы попасть в число ГУПов-исключений. Заметная часть предприятий не без проблем перестраивается под работу в соответствии с Законом 44-ФЗ. Для некоторых ГУПов такой переход не оказался шоком и даже трудностью, поскольку по факту осуществлялся в последние несколько лет.

Одним из подготовленных ГУПов оказался ГУП «Московский метрополитен». Харитонов Алексей Викторович, заместитель начальника метрополитена — начальник Контрактной службы ГУП «Московского метрополитена» рассказал о подготовке предприятия к работе по Закону 44-ФЗ:

«„Московский метрополитен“ находится в ведении столицы. Город же, в свою очередь, планомерно подводил свои предприятия к работе в рам-



ках Закона 44-ФЗ. В частности, уже в 2014 году была создана контрактная служба, началась подготовка специалистов по закупкам.

Сегодня контрактная служба обслуживает 54 внутренних заказчика — структурные подразделения «Московского метрополитена». В прошлом году было проведено около 1,7 тыс. закупочных процедур на общую сумму 124,3 млрд рублей.

Сам переход на работу в соответствии с Законом 44-ФЗ у контрактной службы проблем не вызвал. Тем не менее, в I квартале этого года все равно не смогли провести ни одной процедуры — из-за проблем в работе Единой информационной системы (ЕИС) в области закупок, из-за понижения порога начальной максимальной цены закупки при котором необходимо проходить экспертизу проверки достоверности определения цены».

Как пояснил А.В. Харитонов, в прошлом году ГУП «Московский Метрополитен» не проводил закупки «про запас», как это делали многие коллеги, которые не рассчитывали сразу справиться с требованиями Законом 44-ФЗ. Тем не менее, в прошлом году объявили все запланированные закупки и в начале этого года завершали их проведение. Отставание же в закупках, образовавшееся в начале года, постепенно устраняется.

«Если переход на работу по 44-ФЗ для нас не стал проблемой, то некоторые особенности этого закона оказались для «Московского метрополитена» не очень удобными и теперь нам приходится под них подстраиваться. Речь идет, например, о частичной электронизации закупок. По 44-ФЗ в электронной форме проводится только одна закупочная процедура — электронный аукцион. Мы в «Московском метрополитене» еще в 2013 году полностью перешли на электронные закупки. При этом в рамках 223-ФЗ все закупочные процедуры — как торги (конкурс, аукцион), так и иные способы закупок — проводились полностью в электронной форме. Соответственно, чтобы действовать в рамках 44-ФЗ, нам либо надо проводить регресс своей закупочной системы (возвращаться к бумажной форме), либо максимально возможно переводить все закупки в форму электронного аукциона. Мы выбрали второй вариант».

«Стоит отметить, что электронный аукцион далеко не всегда удобен. Особенно, когда речь идет о выборе поставщика или исполнителя работ, от которых, помимо прочего, требуется квалификация и качество. Прежде мы могли проводить предварительный отбор поставщиков. В случае с электронным аукционом это невозможно, и контроль качества и квалификации уходит на стадию исполнения контракта, что создает дополнительные риски».

«Другой неудобный момент в 44-ФЗ — закупки у субъектов малого предпринимательства. «Московский метрополитен» — большое инфра-

структурное предприятие. Соответственно, наши потребности в большинстве случаев связаны с закупкой капиталоемких инфраструктурных товаров, работ, услуг, и если в рамках Закона 223-ФЗ мы могли опираться, в том числе, на среднее предпринимательство (п. 2 ч. 8 ст. 3 Закона 223-ФЗ), то по Закону 44-ФЗ квоты устанавливаются именно для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (ст. 30 Закона 44-ФЗ). Конечно, мы вставляем в закупочную документацию требования о привлечении малого бизнеса в качестве субподрядчиков, но это не всегда возможно. Поэтому выполнение требований 44-ФЗ об определенном объеме закупок у малого бизнеса вызывает некоторые трудности».

Завершая обзор, посмотрим еще объединенные и крупнейшие контракты.

Во-первых, одним из неожиданных для многих и сложных для холдинговых структур моментов, связанных с переходом унитарных предприятий на требования Закона 44-ФЗ, оказались ранее проводимые совместные закупки. А именно: в смешанных холдингах, в которых есть как акционерные общества, так и унитарные предприятия, в целях минимизации издержек проводились совместные объединенные торги, регулировавшиеся Законом 223-ФЗ. И пусть за весь 2016 год подобных торгов было немного — 22 совместных торга (58 лотов), в которых в качестве заказчиков (наравне с «головными организациями») выступали ФГУПы, но общий объем совместных закупок составил 4,478 млрд рублей, что не мало. По номенклатуре совместные закупки в основном проводились на приобретение производственной одежды и обуви, а также услуги в области бухгалтерии и финансового аудита.

К сожалению, в 2017 году подобные совместные закупки оказываются уже невозможными, именно за счет того, что унитарные предприятия будут закупать по Закону 44-ФЗ, а иные организации холдинга — по Закону 223-ФЗ.

Во-вторых, в рамках перехода на нормы Закона 44-ФЗ к нескольким десяткам крупнейших унитарных предприятий с наибольшими объемами закупок начинает применяться и специальное правило по обязательному общественному обсуждению. А именно: такое обязательное общественное обсуждение должно проводиться в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 1 млрд рублей, а для унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований могут быть установлены дополнительно и иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок (ст. 20 Закона 44-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 г. № 835 «Об утверждении Правил про-

ведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Всего за 2016 год была объявлена 181 закупка на сумму свыше 1 млрд рублей, в которых заказчиками являлись унитарные предприятия — это достаточно значимое число процедур, учитывая, что обычно в рамках Закона 44-ФЗ в год объявляется около 400–450 закупок на сумму свыше 1 млрд. Свыше 2/3 из объявленных унитарными предприятиями в 2016 году сверхдорогих закупок были проведены на конкурентной основе.

По количеству сверхдорогих закупок лидерами являются (в списке приведены предприятия, объявившие 4 и более закупки за 2016 год):

- 1) ФГУП «ПОЧТА РОССИИ» (Москва) — 21 закупка
- 2) ГУП «МОСКОВСКИЙ МЕТРОПОЛИТЕН» (Москва) — 12
- 3) ГУП «ВОДОКАНАЛ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА» (Санкт-Петербург) — 11
- 4) ГУП «БАШФАРМАЦИЯ» РБ (Уфа) — 10
- 5) КГУП «ПРИМТЕПЛОЭНЕРГО» (Владивосток) — 8
- 6) ГУП «МОСГОРТРАНС» (Москва) — 7
- 7) ГУП РК «КРЫМ-ФАРМАЦИЯ» (Симферополь) — 6
- 8) ГУП КК «КУБАНЬФАРМАЦИЯ» (Краснодар) — 4

- 9) МУП УИС (Уфа) — 4
- 10) МУП «ИСК Г.УФЫ» (Уфа) — 4
- 11) ФГУП «АТОМФЛОТ» (Мурманск) — 4

Государство начинает все внимательней относиться к унитарным предприятиям, и, например, в рамках корректировки порядка казначейского контроля Постановлением Правительства РФ от 20.03.2017 г. № 315 «О внесении изменений в Правила осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в качестве субъектов контроля добавлены федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие закупки за счет средств субсидий, предоставленных им из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в объекты федеральной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в федеральную собственность (подпункт «г» пункта 3 Правил осуществления контроля, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 г. № 1367).

Так что можно предположить, что история еще не закончена, и регулирование закупок унитарных предприятий ждет насыщенное продолжение... ■

