

ПРАКТИКА ЗАКУПОК У СУБЪЕКТОВ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА, СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ



**МАСЛОВА
Наталья
Сергеевна,**

директор
Института управления
закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ



**ЕРЕМЕНКО
Наталья
Васильевна,**

заведующая научно-иссле-
довательским центром
Института управления
закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

К числу основных задач, решаемых государственными и муниципальными заказчиками в процессе осуществления закупок, относится поддержка субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

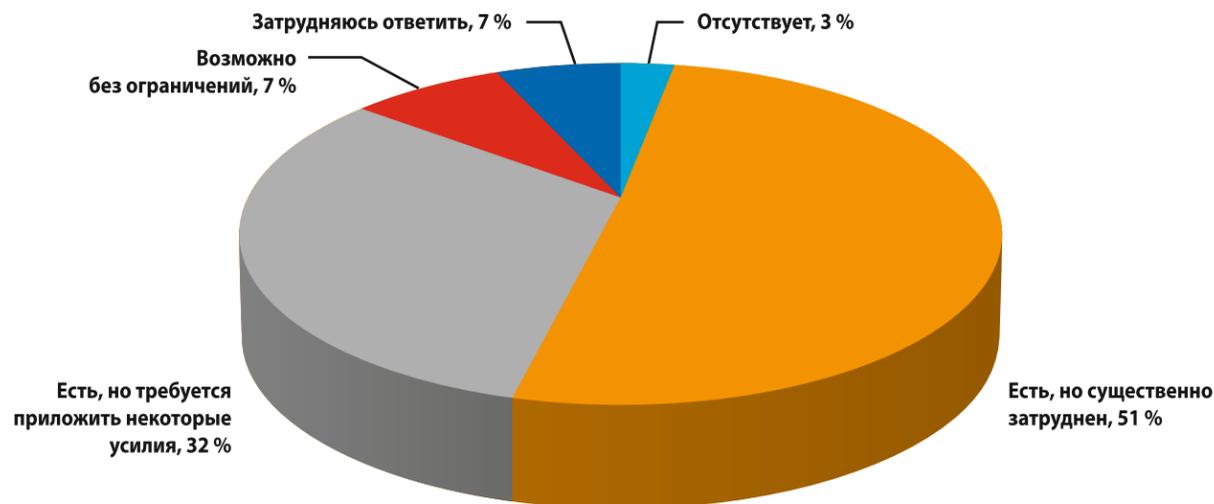
Положениями части 1 статьи 30 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфер закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ)

установлена обязанность заказчиков осуществлять закупки товаров, работ, услуг у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок за вычетом объемов закупок, перечисленных в части 1.1 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, а именно: закупок для обеспечения обороны страны и безопасности государства; закупок услуг по предоставлению кредитов; закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с частью 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ; закупок работ в об-

Рисунок 1.

Результаты опроса в отношении доступа к участию в закупках для представителей малого бизнеса

По вашему мнению, в настоящий момент реальный доступ к участию в закупках для представителей малого бизнеса?



ласти использования атомной энергии; закупок, при осуществлении которых применяются закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В Ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации» — 2014¹ было отмечено, что с переходом к контрактной системе в сфере закупок объем средств, которые получают субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации (далее также — СМП и СОНКО), увеличился вдвое по сравнению с объемом средств, которые предоставлялись в 2013 году субъектам малого предпринимательства.

В докладе Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году² (далее — доклад Минэкономразвития России) в отношении закупок 2015 года также зафиксирован значительный рост (на 41 %) объема закупок у СМП и СОНКО, как по количеству соответствующих закупок, так и по стоимости таких закупок, по сравнению с результатами 2014 года.

Вместе с тем, несмотря на декларируемое существенное увеличение закупок, предусматривающих

поддержку СМП и СОНКО, опрос, проведенный экспертами НИУ ВШЭ в рамках подготовки Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации» — 2015, показал, что 51 % опрошенных считают, что доступ к участию в закупках для представителей малого бизнеса на сегодняшний день существенно затруднен, а 3 % считают, что такой доступ и вовсе отсутствует. Только 7 % высказали мнение о том, что на сегодняшний день такой доступ возможен без ограничений (рис. 1).

Таким образом возникает вопрос, выполняются ли субъектами Федерального закона № 44-ФЗ требования статьи 30 в полном объеме, достигаются ли объемы поддержки, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, на практике?

Ввиду того, что приказом Росстата от 15.05.2015 г. № 226 формы федерального статистического наблюдения № 1-контракт и № 1-закупки с отчета за январь-июнь 2015 года отменены, а также в связи с отсутствием соответствующей информации в Единой информационной системе (в открытой части), полноценно оценить практику закупок среди СМП и СОНКО, осуществляемых в целом по стране, на сегодняшний день не представляется возможным. В связи с этим в рамках подготовки Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации» — 2015 был про-

веден сравнительный анализ закупок, реализованных во исполнение статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) в 2014–2015 годах.

Проведенный анализ показал, что объем закупок, осуществленных исследуемыми органами власти в 2015 году, как по количеству закупок, так и по объему средств увеличился соответственно на 50 % и 12,8 % (рис. 2, 3).

Следовательно, в 2015 году наблюдается положительная динамика изменения объема закупок, реализованных у СМП и СОНКО. При этом

увеличение объема таких закупок по стоимости, зафиксированное в отношении закупок ФОИВ, существенно ниже аналогичного параметра, зафиксированного в целом по стране в докладе Минэкономразвития России (12,8 % против 40,6 %).

По предварительным оценкам Минэкономразвития России³, с учетом субподрядных договоров установленная 15-процентная квота закупок у малого бизнеса выполнена в полном объеме.

В связи с тем, что отчет по итогам года об объеме закупок у СМП и СОНКО заказчики должны разместить в Единой информационной системе

Рисунок 2.
Динамика изменения количества закупок, осуществленных ФОИВ в соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, штук

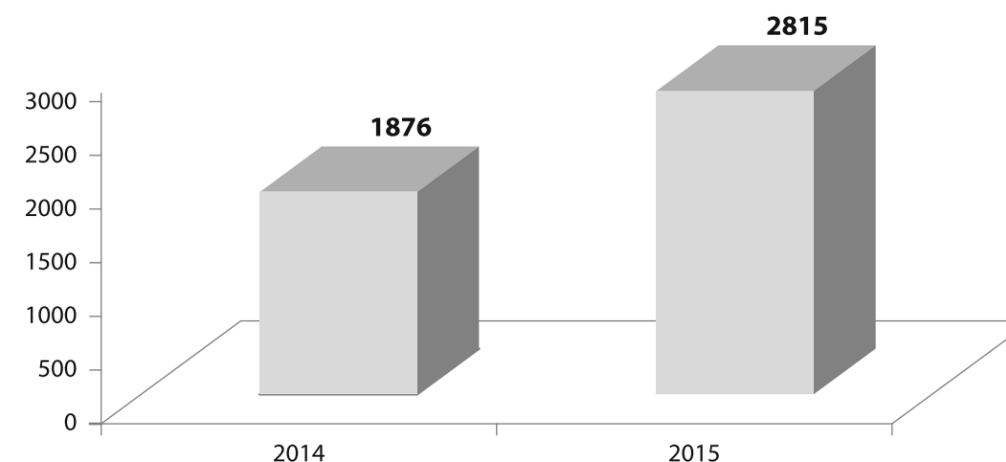
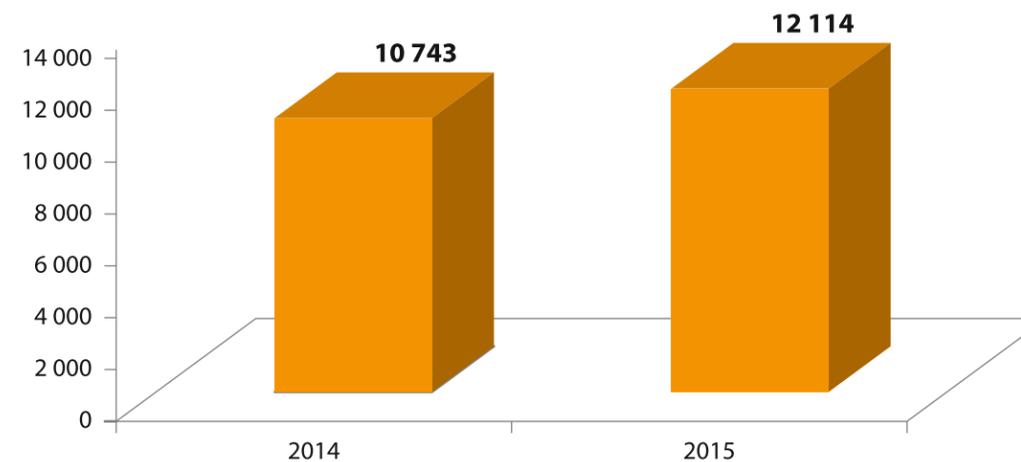


Рисунок 3.
Динамика изменения объема закупок, осуществленных ФОИВ в соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ (млн руб.)



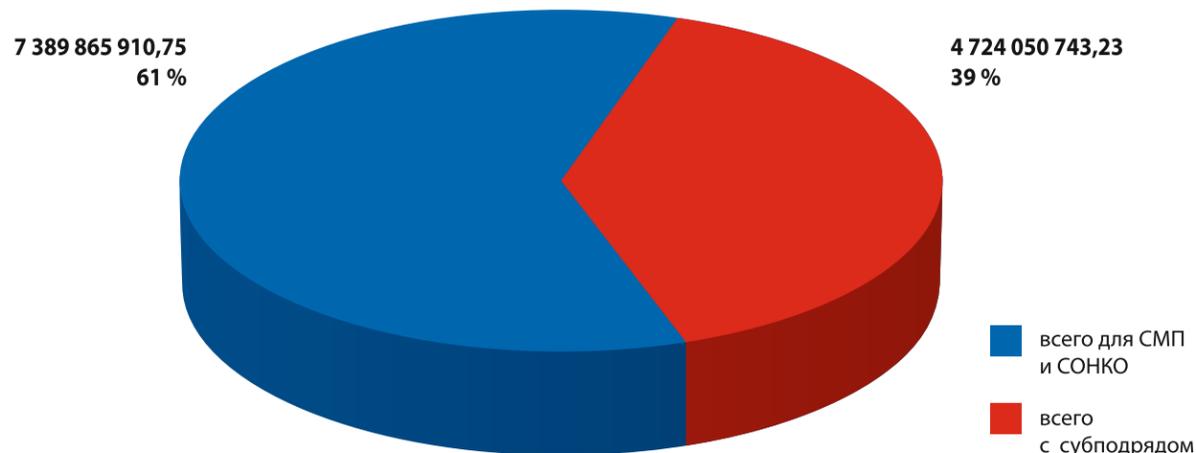
¹ <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>

² http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/f1b5e442-63ce-4e76-9db6-f598a8331498/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3+44%D0%A4%D0%97_+2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f1b5e442-63ce-4e76-9db6-f598a8331498

³ http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/f1b5e442-63ce-4e76-9db6-f598a8331498/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3+44%D0%A4%D0%97_+2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f1b5e442-63ce-4e76-9db6-f598a8331498

Рисунок 4.

Распределение стоимости процедур закупок ФОИВ для СМП и СОНКО в отношении способов распределения средств в 2014 году



до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, на момент подготовки настоящей статьи полноценно оценить степень выполнения в 2015 году требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ в части объема соответствующих закупок не представляется возможным.

По состоянию на 20 марта 2016 года соответствующие отчеты разместили только 11 ведомств, 9 из которых, согласно представленным отчетам, выполнили требования статьи 30, а 2 — не выполнили полностью или частично (Роскосмос с нулевым объемом закупок у рассматриваемой группы участников, а также Управление делами Президента Российской Федерации, не выполнившее требуемый объем закупок у СМП и СОНКО).

Анализ размещенных отчетов за 2014 год показал, что 27 % из 60 федеральных органов исполнительной власти, отчеты которых можно было использовать в расчетах⁴, не реализовали требование статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ в 2014 году. При этом объем соответствующих закупок не превысил 5 % (при требуемом минимальном объеме 15 %) у 11-ти (18 %) из таких федеральных органов исполнительной власти.

Можно предположить, что одной из причин, обусловивших трудности, связанные с выполнением требования Федерального закона № 44-ФЗ, является изменение подходов к определению минимального объема закупок, которые заказчик должен реализовывать у субъектов малого предпринимательства

в рамках контрактной системы в сфере закупок. В отношении ФОИВ, которые не смогли выполнить требование статьи 30 в 2014 году, были сопоставлены данные об объемах закупок, реализуемых среди СМП за 2013 год (по старым правилам), с минимальным объемом закупок у СМП и СОНКО, определенным в соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ. Проведенный анализ показал, что только у 6-ти из 11 анализируемых органов власти объем закупок у СМП и СОНКО, определенный по правилам контрактной системы в сфере закупок, превышает объем закупок у субъектов малого предпринимательства за 2013 год. При этом для большинства органов власти требуемый минимальный объем закупок у СМП, СОНКО в 2014 году сократился по сравнению с предшествующим годом.

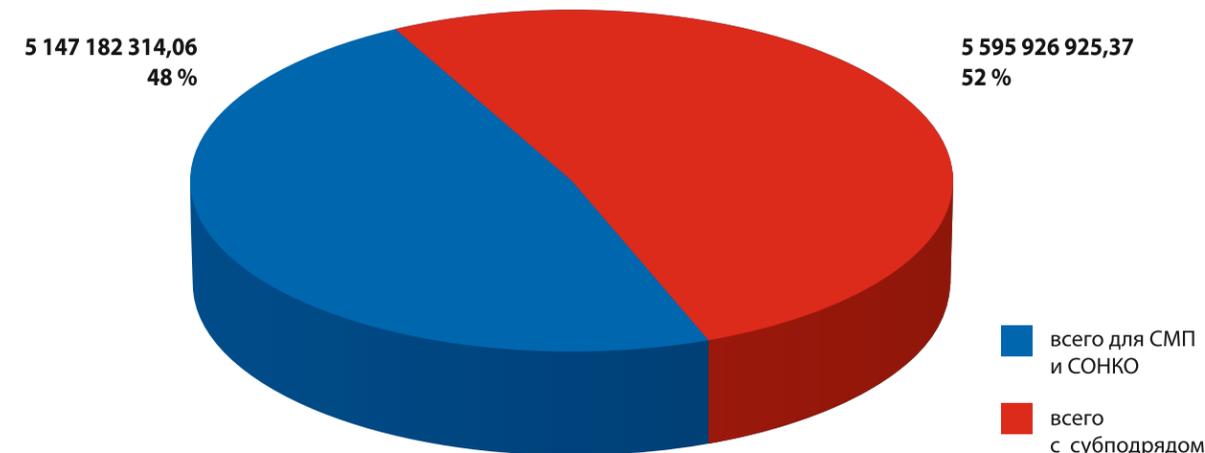
Таким образом, выявленные нарушения требований законодательства в части объема закупок у СМП и СОНКО, в большей части случаев обусловлены недостаточно эффективным качеством планирования закупок, а не изменившимися условиями определения объемов закупок, обеспечивающих особые условия получения заказа рассматриваемым категориям участников.

Анализ планов-графиков на 2015 год, размещенных федеральными органами исполнительной власти, показал, что из 47 ФОИВ, у которых итоговая версия плана-графика содержала сведения о закупках для СМП и СОНКО, 23 ФОИВ (49 %) в перво-

⁴ 13 заказчиков не разместили отчеты, отчеты 6 заказчиков не содержали необходимую информацию или содержали некорректную информацию, не позволяющую использовать соответствующие данные для анализа.

Рисунок 5.

Распределение стоимости процедур закупок ФОИВ для СМП и СОНКО в отношении способов распределения средств в 2015 году



начальной версии плана-графика предусматривали менее 50 % объема закупок, предусмотренных для СМП и СОНКО в итоговой версии плана-графика. При этом в планах-графиках 6-ти ФОИВ вообще не были предусмотрены закупки с преимуществами для указанной категории участников.

Уже на этапе подготовки плана-графика заказчикам не только следует определиться в отношении закупок, которые следует проводить, учитывая положения статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, но и выбрать способ реализации соответствующих требований (осуществление закупок, участниками которых являются исключительно СМП и СОНКО или путем установления требования к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СОНКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП или СОНКО).

Проведенный анализ показал, что при реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ в подавляющем большинстве случаев федеральные органы исполнительной власти отдают предпочтение осуществлению закупок непосредственно среди СМП, СОНКО. Доля таких закупок среди закупок, реализуемых в соответствии с положениями рассматриваемой статьи, превышает 90 %.

При этом в 2015 году, по сравнению с 2014 годом, на 13 % увеличилась доля денежных средств, предоставляемых в рамках контрактной системы СМП, СОНКО посредством осуществления закупок, участниками которых могут быть только субъекты

малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации (далее также «прямые» закупки) (рис. 4, 5). Таким образом, в отличие от 2014 года, в 2015 году поддержка рассматриваемых групп участников преимущественно осуществлялась путем проведения «прямых» закупок, а не через субподряд.

Из 72 ФОИВ большинство (в 2014 году — 67 %, в 2015 году — 58 %) в целях реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ используют исключительно «прямые» закупки, участниками которых могут быть только СМП и СОНКО.

Если сопоставить стратегию закупок, реализуемых исследуемыми органами власти, предусматривающих поддержку СМП и СОНКО, то можно отметить, что у большинства заказчиков такая стратегия не изменилась в 2015 году по сравнению с первым годом функционирования закона о контрактной системе. Органы власти, которым не удалось в 2014 году выполнить требование в части минимального объема средств, которые необходимо реализовать у СМП и СОНКО, в большинстве своем в 2015 году не поменяли подходы к осуществлению таких закупок. Таким образом, можно сделать вывод о том, что органы власти не связывают проблемы, возникшие в 2014 году при выполнении требования статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, с, возможно, неверно выбранным способом реализации указанных требований.

Чтобы быть уверенным в том, что требования статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ будут



выполнены, заказчику недостаточно запланировать соответствующие закупки в требуемом объеме (15 % совокупного годового объема закупок за вычетом исключений, предусмотренных частью 1.1 статьи 30), так как объем закупок, осуществленных у СМП и СОНКО, определяется по сумме заключенных контрактов, а не по сумме начальных (максимальных) цен контрактов, предусмотренных заказчиком в отношении соответствующих закупок⁵. В связи с этим в целях обеспечения выполнения требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ заказчику необходимо при планировании предусматривать объем закупок для СМП и СОНКО существенно больший, чем объем, определенный по правилам части 1 рассматриваемой статьи.

Кроме того, в случае, когда заказчиком в соответствии с частью 5 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ установлено требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства, социально ориентированной некоммерческой организацией, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а в результате закупки победителем становится участник, который является субъектом малого предпринимательства, социально ориентированной некоммерческой организацией, то соответствующее требование к такому участнику не предъявляется.⁶

Фактически, степень выполнения требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ не всегда зависит от заказчика и слабо прогнозируема по причине того, что заказчик не знает размер снижения начальной (максимальной) цены контракта, который будет достигнут в процессе конкурентной

борьбы, а также не может быть уверен в том, что победителем в проведении процедуры будет признан участник, который не является субъектом малого предпринимательства, социально ориентированной некоммерческой организацией. При этом согласно положениям ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195, осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 000 рублей.

С учетом изложенного, представляется целесообразным пересмотреть подходы к установлению факта выполнения или невыполнения заказчиком требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, предусмотрев принятие соответствующего решения на основании данных о сумме начальных (максимальных) цен контракта по закупкам у СМП и СОНКО, а не по фактически заключенным контрактам.

Проведенный анализ правоприменительной практики закупок у СМП и СОНКО показал, что невыполнение требований в части минимального необходимого объема закупок у СМП и СОНКО, предусмотренного статьей 30 Федерального закона № 44-ФЗ, не является единственным нарушением указанной статьи заказчиками при осуществлении соответствующих закупок.

При реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ путем проведения закупок, в которых участниками являются только СМП

и СОНКО, заказчик должен указать на соответствующее решение в извещении об осуществлении закупок, установив ограничение участия в такой закупке иных субъектов, не являющихся СМП и СОНКО (часть 3 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ). В этом случае участники обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к СМП и СОНКО.

Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает ограничение в отношении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта при проведении указанных выше закупок, которая не может превышать двадцать миллионов рублей.

При установлении соответствующих ограничений необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что заказчик не вправе установить требование о том, что участниками таких закупок могут быть только субъекты малого предпринимательства или только социально ориентированные некоммерческие организации, а также не вправе устанавливать какие-либо дополнительные ограничения в отношении соответствующих групп участников⁷.

В рассматриваемом варианте реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ размер обеспечения заявки не может превышать два процента начальной (максимальной) цены контракта. В 2016 году при осуществлении конкурсов, электронных аукционов, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только СМП, СОНКО и в проектах контрактов которых не предусмотрена выплата аванса, заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта⁸.

К контракту, заключаемому в результате обозначенных закупок, предъявляется требование о наличии обязательного условия об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение тридцати дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

При реализации требований статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ путем проведения конкурентной закупки на общих основаниях, но с установлением требования о привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО, необходимо учесть приведенные ниже особенности.

В этом случае в контракты включается условие о привлечении к исполнению контрактов

субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО с указанием объема такого привлечения, установленного в виде процента от цены контракта, а также условие о гражданско-правовой ответственности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за неисполнение условия о привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО.

Согласно разъяснениям Минэкономразвития России⁹ в проект контракта целесообразно включать условие о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП или СОНКО с указанием на то, что данное условие не применяется в случае, если контракт заключается с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), являющимся СМП или СОНКО.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что заказчиком должен быть определен конкретный процент от цены контракта. Указание соответствующего размера привлечения в формате «не менее 5 процентов от цены контракта», а также конкретное значение объема привлечения, выраженное в рублях, недопустимо и является нарушением требований Федерального закона № 44-ФЗ¹⁰.

Нередкой ошибкой, допускаемой заказчиками при установлении требований о привлечении в качестве субподрядчика СМП или СОНКО, является отсутствие в извещении о закупке соответствующего указания, что противоречит положениям части 5 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ¹¹.

В заключение следует отметить, что проведенный анализ правоприменительной практики осуществления закупок у СМП и СОНКО позволил сделать вывод о необходимости обеспечения контроля за выполнением заказчиками соответствующих требований законодательства не только и не столько по факту совершенных закупок в отчетном периоде, сколько о необходимости обеспечения контроля за реализацией рассматриваемого требования на этапе планирования (при подготовке плана-графика) и за соответствием осуществляемых закупок параметрам, зафиксированным в документах планирования. Такой подход позволит значительно увеличить фактическую поддержку СМП и СОНКО, а также предотвратить осуществление заказчиком закупок у рассматриваемой группы участников в размере, не достигающем минимального размера, предусмотренного законодательством. ■

⁷ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.07.2015 г. № Д28и-2265

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 11.03.2016 г. № 182

⁹ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.09.2015 г. № Д28и-2812

¹⁰ Например, решения ФАС России: № CA/FAS/05.08.2014/029, № CA/FAS/24.12.2014/028, № CA/FAS/13.01.2015/007, № CA/FAS/03.03.2015/048, № CA/FAS/17.03.2015/045

¹¹ Например, решение ФАС России № CA/FAS/02.12.2014/002

⁵ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 04.03.2015 г. № Д28и-506

⁶ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.09.2015 г. № Д28и-2812