

Лысенко Тарас Сергеевич
эксперт, АО «Рособоронэкспорт»,
г. Москва
e-mail: lysenko.taras93@gmail.com

АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, ЗАТРАГИВАЮЩИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК У СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Отмечено отсутствие роста доли малого бизнеса в экономике Российской Федерации на протяжении последних 15 лет, обозначена необходимость изменения сложившейся ситуации. Рассмотрен один из способов стимулирования развития малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), а именно оказание мер поддержки при госзакупках и закупках по федеральному закону № 223-ФЗ. Подробно изучены последние изменения в нормативно-правовых актах, затрагивающие осуществление закупок по федеральному закону № 223-ФЗ, особое место в которых уделяется поддержке субъектов МСП. Обоснована необходимость реализации дополнительных мер поддержки.

Ключевые слова: субъекты малого и среднего предпринимательства, поддержка малого и среднего предпринимательства, федеральный закон № 223-ФЗ, федеральный закон № 505-ФЗ, электронная торговая площадка, единая информационная система.

Lysenko Taras
Expert, AO «Rosoboronexport»,
Moscow
e-mail: lysenko.taras93@gmail.com

THE ANALYSIS OF CHANGES OF NORMATIVE LEGAL ACTS AFFECTING THE IMPLEMENTATION OF PROCUREMENT OF SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESS

Abstract. The article notes the lack of growth in the share of small business in the Russian economy over the past 15 years, and indicates the need to change the current situation. This article focuses on the way to stimulate the development of small and medium-sized businesses (hereinafter referred to as SMBs), namely to provide the support measures for public procurements and purchases on the Federal Law № 223-FZ. The last changes in normative legal acts affecting implementation of purchases on the Federal Law № 223-FZ, a special place in which is given to the support of small and medium business, are considered. The need for additional support measures is justified.

Keywords: subjects of small and medium business, small and medium business support, Federal Law № 223-FZ, Federal Law № 505-FZ, electronic trading platform, unified information system.

По словам главы крупнейшего российского банка ПАО «Сбербанк» Г. О. Грефа, доля малого бизнеса в экономике России уже 15 лет остается на одном уровне – около 20 %. Президент Российской Федерации (далее – РФ) В. В. Путин заявил, что доля малого бизнеса в экономике к 2025 г. должна составить 40 % [13].

Одним из способов, которые сегодня используют для стимулирования развития малого и среднего бизнеса, является оказание мер поддержки при госзакупках и закупках по федеральному закону № 223-ФЗ (далее – 223-ФЗ) [1]. Для решения задачи стабилизации и развития российской экономики необходимо использование закупок крупных корпораций как инструмента решения социальных задач общества, в том числе обеспечения занятости населения на основе развития малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) [11].

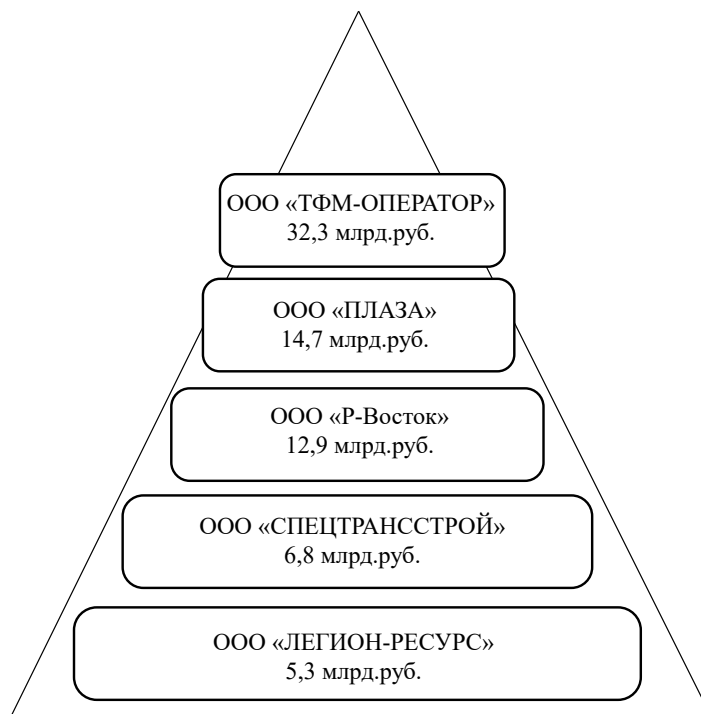
В конце 2017 г. принято несколько нормативно-правовых актов, вносящих существенные изменения в правила проведения закупок по 223-ФЗ, особое место в которых как раз уделяется поддержке субъектов МСП.

Существенно расширен круг заказчиков, которые обязаны осуществлять закупки у субъектов МСП [6]. Благодаря этому нововведению, круг заказчиков увеличился на 639 и теперь составляет более 1 050 компаний [12].

С 01.01.2018 г. общая стоимость договоров, заключенных по результатам закупок, участниками которых могут быть только субъекты МСП, увеличилась с 10 % до 15 % от их совокупного годового стоимостного объема [4]. Стоит отметить, что это действенный метод по поддержке субъектов МСП.

Недостаток заключается в том, что таким образом поддерживается преимущественно непроизводительный бизнес, меры направлены на посредника, т. е. на тех, кто перепродает продукцию. Пользу для страны и экономики от этого понять сложно.

Часто выявляются многочисленные факты заключения нескольких договоров с субъектами МСП на предельные суммы, чтобы перекрыть требуемый объем, а иногда и на суммы, «многократно превышающие предельные размеры выручки, позволяющие относить компании к МСП» [5; 9, стр. 15]. Данная практика может рассматриваться как «формальное выполнение квоты закупок у субъектов МСП» [9, стр. 16]. На рисунке 1 представлен топ-5 крупнейших поставщиков среди субъектов МСП за первое полугодие 2017 г.



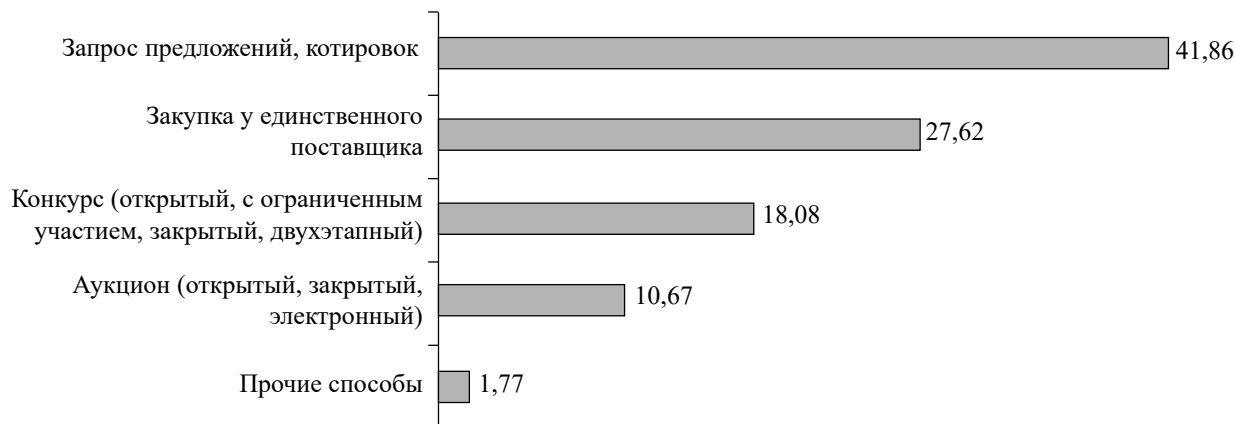
Источник: [9]

Рис. 1. Топ-5 крупнейших поставщиков среди субъектов МСП

В целях исключения случаев формального выполнения квоты АО «Корпорация «МСП» обеспечивает «снижение доли крупных договоров в общем объеме закупок» [10, стр. 17].

Конкурентная закупка с участием субъектов МСП выполняется через проведение ограниченного перечня способов закупок, а именно «конкурс, аукцион, запрос предложений и запрос котировок» [2, ст. 3.4, п. 2]. Любые другие способы осуществления закупок не могут быть применены.

На рисунке 2 представлен разрез способов осуществления закупок у субъектов МСП. Откуда следует, что закупки, выполненные способами, не указанными выше, составляют около 30 % от их общего числа.



Источник: [9]

Рис. 2. Закупки крупнейших заказчиков у субъектов МСП по способам их осуществления, %

Всего заказчики применяют более 5080 способов определения поставщика, которые зачастую «маскируют закупки у единственного поставщика» [10, стр. 8].

Ограничение способов закупок позволит изменить текущую ситуацию и упорядочить работу поставщиков и заказчиков. Конкурентные закупки с участием субъектов МСП будут проводиться исключительно в «электронной форме и на электронных торговых площадках (далее – ЭТП), функционирующих в соответствии с едиными требованиями, предусмотренными законом о контрактной системе» [3; 2, ст. 3.4, п. 10]. На данный момент таких площадок 6 [8]:

- ООО «Индексное агентство РТС» (далее – РТС-тендер), сайт: rts-tender.ru;
- ЗАО «Сбербанк-АСТ», сайт: sberbank-ast.ru;
- ОАО «Единая электронная торговая площадка», сайт: roseltorg.ru;
- ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан» (далее – «ГУП АГЗ РТ»), сайт: etp.zakazrf.ru;
- ЗАО «ММВБ – Информационные технологии» сейчас электронно-торговая система переименована в «Национальную электронную площадку», сайт: etp-ets.ru;
- ОАО «Российский Аукционный Дом», сайт: auction-house.ru.

Проведение закупок только в электронной форме позволит:

- облегчить контроль со стороны государственных органов за соблюдением законодательства при осуществлении закупок;
- сократить затраты участников на подготовку и отправку документов заявки;
- увеличить количество участников: подать заявку сможет любой желающий, несмотря на свое местоположение;
- избежать возможности сфальсифицировать результаты открытия доступа заказчиком, пропадает необходимость личного присутствия участников при нем.

Закупки, проводимые в электронной форме, составляют «69,53 % от общего количества закупок только у субъектов МСП» [9, стр. 18], соответственно перевести оставшиеся конкурентные закупки в электронную форму не должно составить особого труда.

По состоянию на 31.12.2017 г., с Единой информационной системой в сфере закупок (далее – ЕИС) интегрирована 188 электронных торговых площадок (далее – ЭТП), обеспечивающих проведение закупок в соответствии с 223-ФЗ [10].

Большое число ЭТП вынуждает потенциальных участников закупок проходить аккредитацию на каждой из них, что приводит к возникновению дополнительных временных и финансовых затрат. Указанные факторы также создают предпосылки для злоупотреблений со стороны недобросовестных заказчиков.

Соответственно процесс получения аккредитации на всех 188 ЭТП представляется очень долгой и сложной процедурой. Поставщики тратят много времени для регистрации на каждой площадке, сотрудники ЭТП тратят время на проверку предоставляемых сведений. В случае допущения каких-либо ошибок, поставщик может не успеть поучаствовать в процедуре закупки, из-за чего заказчик может получить товар или оказание услуг на худших для себя условиях.

Перевод всех закупок у субъектов МСП на ЭТП, функционирующих в соответствии с едиными требованиями, предусмотренными законом о контрактной системе, не решит проблему. Для ее решения необходимо осуществить возможность единой аккредитации на всех ЭТП, чтобы участнику закупки было достаточно один единственный раз заполнить необходимые формы и подгрузить документы, после чего доступ на все площадки был получен.

Первичную регистрацию поставщика можно проводить как единообразную процедуру либо в ЕИС, либо на любой из ЭТП на выбор поставщика. После чего информация о поставщике будет попадать на другие ЭТП. Это разгрузит и сотрудников каждой из этих ЭТП и поставщика от ненужной, утомительной процедуры.

Договоры по результатам закупок будут «подписываться только электронной подписью» [2, ст. 3.4, п. 28]. Это избавит поставщика от необходимости приезжать к заказчику за договором в бумажном виде. Протоколы разногласий к проекту договоров так же отправляют в электронном виде на ЭТП. Данное нововведение подтолкнет даже самых консервативных поставщиков и заказчиков активнее внедрять электронный документооборот.

Для закупок «начальная (максимальная) цена которых не превышает пять миллионов рублей, заказчик не сможет устанавливать требование обеспечения заявок» [2, ст. 3.2, п. 27]. Если принять во внимание, что «средняя стоимость договора с субъектами МСП составила около 8,3 млн рублей» [9, стр. 15], то значительная часть закупок попадет под это требование.

Остается вопрос, смогут ли ЭТП устанавливать стоимость участия в закупках (необходимый депозит на счете). Если да, то кто будет определять такую возможность и размеры тарифов: сами площадки или Правительство РФ? По мнению автора, было бы разумно запретить ЭТП это делать, чтобы участие в таких процедурах было полностью бесплатным.

Хочу отметить, что все эти изменения окажут ощутимую поддержку развитию МСП в России. Однако, на взгляд автора, необходима реализация дополнительных мер поддержки.

Во-первых, необходимо установить исчерпывающий перечень документов, которые заказчики вправе потребовать в составе заявки участника закупки для ее допуска. В случае необходимости подтверждения квалификации участника, заказчик может потребовать документы, не указанные в данном перечне.

Во-вторых, необходимо предусмотреть унификацию требований к банковским гарантиям и банкам, гарантии которых должны приниматься.

В-третьих, необходимо рассмотреть возможность дополнительного запрашивания документов, не влияющих на существенные условия договора. Необходимо установить требование, по которому заказчик будет обязан оповещать всех участников об отсутствующих в их заявках документах и давать равный срок на их представление. Это позволит субъектам МСП, которые не имеют опыта участия в закупках, «не бояться» участвовать в закупочных процедурах.

В-четвертых, для закупок по 223-ФЗ необходимо использовать единый каталог товаров, работ и услуг, который с 01.03.2017 г. уже используется для закупок лекарственных препаратов в рамках Закона о контрактной системе [7]. Это позволит повысить прозрачность закупок и снизить коррупцию в них, и позволит привести закупки к единообразию. А недобросовестные заказчики не смогут скрывать свои закупки, используя нестандартные наименования закупаемого. Внедрение каталога упростит регулирование закупок и поможет контролировать их эффективность за счет сопоставимости цен. Поставщикам каталог позволит легче искать закупки в ЕИС.

Первым принципом 223-ФЗ является принцип информационной открытости закупок [1, ст. 3, п. 1]. Для полного соответствия данному принципу, считаю, необходимо предоставить поставщику возможность работы в ЕИС с любого устройства: компьютера, планшета и телефона. Также необходимо создать мобильное приложение для поставщиков, которое позволит искать, в том числе неструктурированную информацию в ЕИС. Необходимо создать возможность настройки подписки на интересующие закупки по заданным критериям: заказчик, сфера деятельности, по ключевым словам, по кодам ОКВЭД и ОКПД и т. д. с смс, PUSH-информированием и информированием на почту.

Также необходимо активнее использовать современные технологии, в числе которых искусственный интеллект. Дополнительно к мобильному приложению необходимо запустить чат-ботов, которые будут отвечать на популярные вопросы пользователей, что разгрузит операторов службы поддержки ЕИС, которым часто просто невозможно дозвониться.

Необходимо срочно модернизировать систему поиска закупок на сайте: фильтры настроены достаточно жестко и «нетерпимы» к ошибкам пользователей.

И последнее, для закупок по 223-ФЗ до 100 (500) тыс. рублей, а также для обоснования начальной максимальной цены, необходимо использовать Агрегатор электронных магазинов малых закупок, который будет запущен к 01.07.2018 г. в рамках закупок по контрактной системе. Это позволит перевести такие закупки в электронную форму, что позволит снизить коррупцию и существенно сэкономить денежные средства.

По мнению автора, реализация предложенных мер позволит выполнить поставленную Президентом РФ задачу по увеличению доли малого бизнеса в экономике к 2025 г. до 40 %.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.04.2018).

2. Федеральный закон от 31.12.2017 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.04.2018).
3. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.04.2018).
4. Постановление Правительства РФ от 19.08.2016 г. № 819 «О внесении изменений в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.04.2018).
5. Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.04.2018).
6. Постановление Правительства РФ от 15.11.2017 г. № 1383 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.04.2018).
7. Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 г. № 145 (ред. от 06.10.2017) «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.04.2018).
8. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2933-р «О проведении электронных аукционов в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.04.2018).
9. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в первом полугодии 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 02.04.2018).
10. Мониторинг применения федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 12.04.2018).
11. Шарова, И. В. Возможности взаимодействия государственных корпораций и субъектов малого и среднего предпринимательства в области государственных закупок / И. В. Шарова, Е. А. Кузнецова // Актуальные вопросы современной науки. – 2015. – С. 62 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25115911> (дата обращения: 03.04.2018).
12. Официальный сайт аналитического центра «ИНТЕРФАКС-ПРОЗАКУПКИ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prozakupki.interfax.ru/articles/891> (дата обращения: 04.04.2018).
13. Официальный сайт информационного агентства «РБК» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a97d5509a794770536456f9> (дата обращения: 04.04.2018).

References

1. Federal'nyj zakon «O zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nyimi vidami yuridicheskikh lic» ot 18.07.2011 № 223-FZ [*Federal law «On purchases of goods, works and services by certain types of legal entities» of July 18, 2011 № 223-FZ*] (as amended in 31.12.2017). Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 03.04.2018).
2. Federal'nyj zakon ot 31.12.2017 № 505-FZ «O vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» [*Federal Law of December 31, 2017 № 505-FZ «On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 04.04.2018).
3. Federal'nyj zakon «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» ot 05.04.2013 № 44-FZ [*Federal law «On the contract system in state and municipal procurement of goods, works and services» of April, 2013 № 44-FZ*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 04.04.2018).
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19.08.2016 № 819 «O vnesenii izmenenij v Polozhenie ob osobennostyah uchastiya sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nyimi vidami yuridicheskikh lic, godovom ob'eme takih zakupok i poryadke rascheta ukazannogo ob'ema» [*The order of the Government of the RF of August 19, 2016 № 819 «About modification of Regulations on features of participation of subjects of small and medium entrepreneurship in purchases of goods, works, services separate types of legal entities, annual volume of such purchases and the order of calculation of the specified volume»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 02.04.2018).

5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 04.04.2016 № 265 «O predel'nyh znacheniyah dohoda, poluchennogo ot osushchestvleniya predprinimatel'skoj deyatel'nosti, dlya kazhdoy kategorii sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva» [*The order of the Government of the RF of April 04, 2016 № 265 «About limit values of the income received from implementation of business activity for each category of subjects of small and medium entrepreneurship»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 02.04.2018).
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.11.2017 № 1383 «O vnesenii izmenenij v nekotorye akty Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» [*The order of the Government of the RF of November 15, 2017 № 1383 «On amendments to certain acts of the Government of the Russian Federation»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 02.04.2018).
7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 08.02.2017 № 145 «Ob utverzhenii Pravil formirovaniya i vedeniya v edinoj informacionnoj sisteme v sfere zakupok» [*The order of the Government of the RF of February 08, 2017 № 145 (as amended in 31.12.2017) «On approval of Rules of forming and maintaining the unified information system in procurement»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 02.04.2018).
8. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 31.12.2016 № 2933-r «O provedenii elektronnyh aukcionov v sootvetstvii s Federal'nym zakonom ot 05.04.2013 № 44-FZ» [*Russian Government decree of December 31, 2016 N 2933-r «About carrying out electronic auctions according to the Federal law of 05.04.2013 № 44-FZ»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 03.04.2018).
9. Doklad o rezul'tatah monitoringa primeneniya Federal'nogo zakona ot 18.07.2011 № 223-FZ «O zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lic» v pervom polugodii 2017 goda [*Report on the results of monitoring the application of the Federal law of July 18, 2011 № 223-FZ «On procurement of goods, works and services by certain types of legal entities» in the first half of 2017*]. Available at: <https://www.minfin.ru> (accessed 02.04.2018).
10. Monitoring primeneniya federal'nogo zakona ot 18.07.2011 № 223-FZ «O zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lic» v 2017 godu [*Monitoring the application of the Federal law of July 18, 2011 № 223-FZ «On procurement of goods, works and services by certain types of legal entities» in 2017*]. Available at: <https://www.minfin.ru> (accessed 12.04.2018).
11. Sharova I. V., Kuznecova E. A. Vozmozhnosti vzaimodejstviya gosudarstvennyh korporacij i sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v oblasti gosudarstvennyh zakupok // Aktual'nye voprosy sovremennoj nauki [*Possibilities of interaction between state corporations and small and medium-sized business in the field of public procurement // Actual issues of modern science*], 2015, p. 62. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25115911> (accessed 03.04.2018).
12. Oficial'nyj sajt analiticheskogo centra «INTERFAKS-PRO ZAKUPKI» [*The official website of the analytical centre «INTERFAX-PRO PURCHASE»*]. Available at: <http://prozakupki.interfax.ru/articles/891> (accessed 04.04.2018).
13. Oficial'nyj sajt informacionnogo agentstva «RBK» [*The official website of the information agency «RBC»*]. Available at: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a97d5509a794770536456f9> (accessed 04.04.2018).