

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК У МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В РАМКАХ 223-ФЗ



СУХАДОЛЬСКИЙ
Георгий Александрович,

к.ф.-м.н., член правления, председатель Экспертного совета Некоммерческого партнерства «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»



ШЕЛОУМОВ
Михаил Александрович,

к.ю.н., член Экспертного совета Некоммерческого партнерства «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»

О необходимости государственной поддержки малого и среднего бизнеса в сфере закупок говорят уже давно. Так, в поддержку малого предпринимательства в 2003 г. были снижены налоги, была введена упрощенная система налогообложения и проведен ряд иных мероприятий, но значимого увеличения доли малого бизнеса не произошло. Следующей попыткой поддержки малого предпринимательства стало введение механизмов квотирования в закупках. Так, в ст. 15 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» было определено, что государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее 10% и не более 20% общего годового объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. В развитие указанного закона также было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 г. № 642 «О Перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства».

Идентичные нормы квотирования применяются и в ныне действующем Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ), в котором установлено предоставление специальных преимуществ субъектам малого предпринимательства (ч. 4 ст. 27, ст. 30 44-ФЗ). Летом 2014 г. данные нормы претерпели существенные изменения в связи с принятием закона от 04.06.2014 № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе...». В настоящее время минимально возможная квота для закупки у субъектов малого предпринимательства (СМП), социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) установлена в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок (ч. 1 ст. 30 44-ФЗ).

Не идентичный, но близкий подход законодатель применил в отношении закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц. Согласно требованиям п. 2 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее 223-ФЗ), Правительство РФ вправе установить особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – СМП и СП) в закупке, осуществляемой отдельными заказчиками, годовой объем закупки, который данные заказчики обязаны осуществить у таких субъектов, порядок расчета указанного объема,

а также форму годового отчета о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства и требования к содержанию этого отчета.

Правительство с 11 декабря 2014 г. своим Постановлением №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Положением 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», «Требованиями к содержанию годового отчета о закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц у субъектов малого и среднего предпринимательства») (далее ПП №1352) определило заказчиков, которые обязаны применять специальный порядок взаимодействия с СМП и СП при осуществлении закупочной деятельности. Так, заказчики, годовой объем выручки которых составляет более 10 млрд руб., применяют специальные нормы ПП РФ №1352 уже с 1 июля 2015 г.; заказчики, суммарный объем выручки которых от продажи товаров, продукции, выполнения (оказания) работ (услуг), а также от прочих доходов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности за предшествующий календарный год превышает 1 млрд руб., применяют ПП РФ № 1352 с 1 января 2016 г. При этом, если заказчики будут зарегистрированы в ЕГРЮЛ после вступления в силу постановления, они применяют ПП РФ № 1352 с 1 января года, следующего за годом, в котором были зарегистрированы.

Какие же специальные требования установил ПП РФ №1352?

ГОДОВОЙ ОБЪЕМ ЗАКУПОК, ПОРЯДОК РАСЧЕТА

Годовой объем закупок у СМП и СП установлен в размере не менее 18% совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок (I форма участия). При этом совокупный годовой стоимостной объем договоров, заключенных заказчиками с СМП и СП по результатам закупок, где участниками являются только СМП и СП (II форма участия), должен составлять не менее 10% совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок.

При расчете общего годового объема закупок у СМП и СП учитываются как договоры, заключенные заказчиками с СМП и СП по результатам любых закупок, так и заключенные подрядчиками с субподрядчиками, являющимися СМП и СП.

Перечень закупок, которые не учитываются при расчете совокупного годового стоимостного

объема договоров, заключенных заказчиками, является «закрытым», определяется ПП РФ №1352 и не подлежит расширению.

Можно вспомнить, что подходы к квотированию до выхода ПП РФ №1352 примерно два года обсуждались в рамках рабочей группы Агентства стратегических инициатив «Расширение доступа к закупкам субъектов естественных монополий, инфраструктурных организаций и компаний с государственным участием», а план мероприятий («дорожная карта») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием» был закреплен Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2013 № 867-р.

Практически на каждом обсуждении возникал вопрос о реальности исполнения требуемых процентов со стороны компаний, у которых преобладают сложные и крупногабаритные закупки. Это компании «РЖД», «Роснефть» и многие другие. Причем санкцией за неисполнение установленных процентов является перевод компании из под 223-ФЗ на 44-ФЗ в соответствии с ч. 8.1 ст. 3 Закона 223-ФЗ (вступает в силу с 1 января 2016 г.).

Более того, в настоящее время обсуждается установление квот на закупки у СМП и СП со стороны крупного частного бизнеса (см. выступление И.И. Шувалова на Сочинском форуме и др.). На встрече 06.11.2015 председателя Правительства Д.А. Медведева с президентом Торгово-промышленной палаты РФ С.Н. Катыриным было предложено реализовать пилотный проект, чтобы определиться с реальной возможностью малого бизнеса удовлетворить требуемые потребности госкорпораций.

Но о ком идет речь, кто такие субъекты малого и среднего предпринимательства?

К таковым относятся организации и физические лица, соответствующие требованиям ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». Так, внесенные в ЕГРЮЛ потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением ГУПов, МУПов) должны в совокупности соответствовать следующим условиям:

а) суммарная доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) не должна превышать 25% (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся СМП и СП, не должна превышать 25%. Последнее ограничение не распространяется на хозяйственные общества, хозяйственные партнерства, деятельность кото-

рых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) соответственно таких хозяйственных обществ, хозяйственным партнерствам – бюджетным, автономным научным учреждениям либо являющимся бюджетными учреждениями, высшего образования, а также на юридические лица, учредителями (участниками) которых являются юридические лица, включенные в утвержденный Правительством РФ перечень юридических лиц, предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности в формах, установленных Федеральным законом от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Юридические лица включаются в указанный перечень в порядке, установленном Правительством РФ, при условии соответствия одному из следующих критериев:

– юридические лица являются открытыми акционерными обществами, не менее 50% акций которых находится в собственности РФ, или хозяйственными обществами, в которых данные открытые акционерные общества имеют право прямо и (или) косвенно распоряжаться более чем 50% голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких хозяйственных обществ, либо имеют возможность назначать единоличный исполнительный орган и (или) более половины состава коллегиального исполнительного органа, а также возможность определять избрание более половины состава совета директоров (наблюдательного совета);

– юридические лица являются государственными корпорациями, учрежденными в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

б) средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения средней численности работников для каждой категории, а выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством РФ для каждой категории СМП и СП

– микропредприятия – 120 млн руб. (ранее 60 млн руб.), численность от 15 до 100 человек;

– малые предприятия – 800 млн руб. (ранее 400 млн руб.), численность от 101 до 250 человек;

– средние предприятия – 2 млрд руб. (ранее 1 млрд руб.), численность от 101 до 250 человек.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ

При осуществлении закупки только среди СМП и СП в извещении о закупке и документации о закупке указывается, что участниками такой закупки могут быть только СМП и СП.

Для проведения таких закупок заказчики обязаны:

- утвердить перечень товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются у СМП и СП (перечень составляется на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг);
- разместить перечень в Единую информационную систему (далее ЕИС), а также на сайте заказчика в сети Интернет.

В случае если начальная (максимальная) цена договора (далее – НМЦД) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг не превышает 50 млн руб. и указанные товары, работы, услуги включены в перечень, заказчик будет обязан осуществить закупку таких товаров, работ, услуг у СМП и СП.

В случае если НМЦД на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг превышает 50 млн руб., но не превышает 200 млн руб. и указанные товары, работы, услуги включены в перечень, заказчик лишь вправе осуществить закупку таких товаров, работ, услуг СМП и СП.

Если при осуществлении закупки СМП и СП не подали заявок, либо заявки всех участников закупки, являющихся СМП и СП, были отозваны или не соответствуют требованиям, предусмотренным документацией о закупке, либо заявка, поданная единственным участником закупки, являющимся СМП и СП, не соответствует требованиям, предусмотренным документацией о закупке, либо заказчиком в порядке, установленном положением о закупке, принято решение о том, что договор по результатам закупки не заключается, заказчик вправе по истечении срока приема заявок осуществить закупку в порядке, установленном положением о закупке (т.е. закупку можно осуществить в обычном порядке без указания, что закупка проводится только среди СМП и СП).

Участники закупки обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к субъектам малого и среднего предпринимательства. Форма декларации от участника закупки критериям отнесения СМП и СП разрабатывается и утверждается заказчиком, а после включается в положение о закупке. При осуществ-

лении закупки в электронной форме декларация включается в состав заявки в форме электронного документа. Форма декларации утверждается заказчиком и включается в положение о закупке. При этом Заказчик не вправе требовать от СМП и СП иные документы, помимо декларации.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЯВКИ

Если в документации о закупке установлено требование об обеспечении заявки на участие в закупке, размер такого обеспечения со стороны СМП и СП не может превышать 2% НМЦД. При этом такое обеспечение может предоставляться участником закупки по его выбору путем внесения денежных средств на счет, указанный заказчиком в документации о закупке, путем предоставления банковской гарантии или иным способом, предусмотренным документацией о закупке (ст. 329 ГК РФ).

ПОРЯДОК ВОЗВРАТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЯВКИ

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявки на участие в закупке на счет, указанный в документации о такой закупке, возвращаются:

- всем участникам закупки, за исключением участника закупки, заявке которого присвоен первый номер, в срок не более 7 рабочих дней со дня подписания протокола, составленного по результатам закупки;
- участнику закупки, заявке которого присвоен первый номер, в срок не более 7 рабочих дней со дня заключения договора либо со дня принятия заказчиком в порядке, установленном положением о закупке, решения о том, что договор по результатам закупки не заключается.

При этом стоит отметить, что до выхода ПП РФ №1352 у некоторых заказчиков положением о закупке была предусмотрена возможность заключения договора с участником закупки, предложившим лучшие условия после победителя, в случае уклонения победителя от заключения договора. При этом устанавливалось, что денежные средства (в случае если обеспечение заявки предоставлялось в форме внесения денежных средств) такому участнику возвращаются после заключения договора с победителем. Соответственно, после вступления в силу ПП РФ №1352 подобные нормы подлежат корректировке.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ ДОГОВОРА

Если в документации о закупке с участием СМП и СП установлено требование к обеспечению исполнения договора, размер такого обеспечения:

- не может превышать 5% НМЦД, если договором не предусмотрена выплата аванса;
- устанавливается в размере аванса, если договором предусмотрена выплата аванса.

Если в документации о закупке установлено требование к обеспечению исполнения договора, такое обеспечение может предоставляться участником закупки по его выбору путем внесения денежных средств на счет, указанный заказчиком в документации о закупке, путем предоставления банковской гарантии или иным способом, предусмотренным документацией о закупке с учетом ст. 329 ГК РФ.

СРОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА

Срок заключения договора с участием СМП и СП должен составлять не более 20 рабочих дней со дня принятия заказчиком решения о заключении такого договора, за исключением случаев, когда в соответствии с законодательством РФ для заключения договора необходимо его одобрение органом управления заказчика, а также случаев, когда действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупки обжалуются в антимонопольном органе либо в судебном порядке. В указанных случаях договор должен быть заключен в течение 20 рабочих дней со дня вступления в силу решения антимонопольного органа или судебного акта, предусматривающего заключение договора.

СРОК ОПЛАТЫ ДОГОВОРА

Согласно ПП РФ №1352, при осуществлении закупки максимальный срок оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) по договору или отдельному этапу договора, с участием СМП и СП заключенному по результатам закупки, должен составлять не более 30 календарных дней со дня исполнения обязательств по договору (отдельному этапу договора). При этом в упомянутой выше «дорожной карте» «Расширение доступа субъектов малого и среднего предприниматель-

ства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», в п. 27 раздела «IV. Снятие финансовых барьеров для субъектов малого и среднего предпринимательства» указано, что «Создание обязательства заказчика по установлению максимального срока оплаты выполненных работ, после подписания закрывающих документов для договоров по которым исполнителем выступает СМП и СП не более 10 рабочих дней».

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ЗАКУПКАХ В КАЧЕСТВЕ СУБПОДРЯДЧИКОВ (СОИСПОЛНИТЕЛЕЙ)

Заказчики вправе установить в извещении о закупке, документации о закупке и соответствующем проекте договора требование к участникам закупки о привлечении к исполнению договора субподрядчиков (соисполнителей) из числа СМП и СП. Участники такой закупки представляют в составе заявки на участие в закупке план привлечения субподрядчиков (соисполнителей) из числа СМП и СП.

ПЛАН ПРИВЛЕЧЕНИЯ СУБПОДРЯДЧИКОВ ИЗ ЧИСЛА СМП И СП

В составе заявки на участие в закупке заказчик может потребовать от участников предоставить декларацию по форме, утвержденной заказчиком в отношении каждого субподрядчика (соисполнителя), являющегося СМП и СП.

По согласованию с заказчиком поставщик (исполнитель, подрядчик) вправе осуществить замену субподрядчика – СМП и СП, с которым заключается либо ранее был заключен договор субподряда, на другого субподрядчика (соисполнителя) – СМП и СП при условии сохранения цены договора, заключаемого или заключенного между поставщиком (исполнителем, подрядчиком) и субподрядчиком, либо цены такого догово-

ра за вычетом сумм, выплаченных поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в счет исполненных обязательств, в случае если договор субподряда был частично исполнен.

Привлечение к исполнению договора субподрядчиков из числа СМП и СП является обязательным условием указанного договора. В такой договор также должно быть включено обязательное условие об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) за неисполнение условия о привлечении к исполнению договора субподрядчиков из числа СМП и СП. Например, заказчик может прописать в договоре, что «подрядчик несет всю ответственность перед заказчиком за качество и сроки выполнения работ, переданных для выполнения субподрядным организациям. Заказчик не имеет обязательств по отношению к субподрядчикам. Подрядчик несет ответственность за выбор субподрядчика и приостановку или задержку работ по причине замены субподрядчика».

ОТЧЕТНОСТЬ ЗАКАЗЧИКОВ ОБ УЧАСТИИ СМП И СП В ЗАКУПКАХ. ВИДЫ ОТЧЕТОВ

Ежемесячные отчеты размещаются заказчиком в ЕИС не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем. В отчетность включаются сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок у СМП и СП (п. 4 ч. 19 ст. 4 Федерального закона №223-ФЗ);

Годовой отчет размещается заказчиком не позднее 1 февраля года, следующего за прошедшим календарным годом, согласно утвержденной форме. Данная норма вступает в силу с 01.01.2016 г.

Датой составления годового отчета является дата размещения годового отчета в ЕИС.

Ответственность за нарушение Федерального закона №223-ФЗ, ПП РФ №1352, в части осуществления закупок у СМП и СП.

За неразмещение отчета о годовом объеме закупок заказчик «наказывается» переходом на «контрактную систему» в соответствии с ч. 8.1 ст. 3 Закона 223-ФЗ (вступает в силу с 1 января 2016 г.). Стоит отметить, что контролирующие органы могут начать толковать норму таким образом, что размещать годовой отчет о закупках у СМП и СП необходимо всем заказчикам, независимо от того, должны они руководствоваться ПП РФ №1352 или нет, по аналогии с размещением «плана закупок инновационной продукции...», поскольку Федеральным законом 223-ФЗ предусмотрено, что в случае «неразмещения указанного отчета...» заказчик несет ответственность.

За исполнением вышеперечисленных норм должен проводиться специальный мониторинг,

введенный Постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 №1169 «О мерах по расширению доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам компаний с государственным участием». Данным постановлением установлены порядок мониторинга и проведения оценки соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств требованиям российского законодательства, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке.

Например, установлена обязанность заказчиков на этапе планирования закупок определять объем закупок товаров, работ, услуг, в которых будут участвовать только субъекты малого и среднего предпринимательства, в отдельном разделе планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки высокотехнологичной, инновационной продукции либо проектах таких планов.

При выявлении несоблюдения требований о годовом объеме закупки у СМП и СП реализация плана закупки по соответствующему перечню может быть приостановлена вплоть до устранения выявленных несоответствий.

Для комплексной поддержки СМП и СП Указом Президента РФ от 05.06.2015 № 287 создана Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства на базе действующего Агентства кредитных гарантий. Корпорация призвана осуществлять функции института развития в сфере малого и среднего предпринимательства. В части закупок это будет включать в себя как взаимодействие с СМП и СП (выдача кредитов, получение обратной связи и т.д.), так и с госкомпаниями (например, обязательное согласование с корпорацией планов закупок на предмет выполнения требований об участии СМП и СП со стороны крупнейших госкомпаний). В свою очередь, субъекты малого и среднего предпринимательства и организации, образующие инфраструктуру поддержки таких субъектов, должны будут отчитываться перед оказывающими поддержку органами власти и корпорацией о результатах использования полученной поддержки.

Суммарно можно констатировать, что государство выстраивает комплексную организационную и процедурную систему для развития участия СМП и СП в закупках госкомпаний. Будет ли она достаточной и результативной – время покажет, но в любом случае уже сейчас заказчикам необходимо переосмыслить механизмы взаимодействия с СМП и СП и внести необходимые акты и бизнес-процессы в сфере закупок. ■

