



Н. Г. Сироткина

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ И НАЦИОНАЛЬНОГО РЕЖИМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Статья посвящена анализу механизмов предоставления преференций в системе государственного и муниципального заказа в России. Проводится анализ технологий и рисков, связанных с преференциальной политикой государства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Делается вывод о необходимости соблюдения баланса между политикой преференциальной поддержки и принципом открытой конкуренции.

Ключевые слова: закупки для государственных и муниципальных нужд; преференции; малый бизнес; импортозамещение.

Рынок государственного заказа развитых стран характеризуется значительными объемами и высокой динамикой роста. Доля государственного заказа в валовом внутреннем продукте стран Европейского союза (ЕС) составляет 15–20%, США – около 15%. В России общий объем бюджетных средств, выделяемых на закупку товаров, работ, услуг, не превышает 8% валового внутреннего продукта страны, тем не менее, после преодоления кризисных явлений в экономике можно ожидать его роста. Решая задачу обеспечения общественных потребностей, закупки для государственных и муниципальных нужд выполняют ряд дополнительных функций, связанных с реализацией широкого спектра социально-экономических задач, таких как поддержка субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций, закупки у отечественных производителей и организаций инвалидов и т. д. В. В. Покровская и Е. А. Ускова называют эти функции «комплиментарными» и отмечают, что они «... ориентированы на поддержание стабильной экономической конъюнктуры на внутреннем рынке, стимулирование хозяйственной активности отдельных отраслей и сфер, а также административно-территориальных образований, на развитие инноваций и НИОКР» [1]. Указанные выше функции реализуются в системе государственного и муниципального заказа путем предоставления преференций.

Под преференциями мы будем понимать особые условия участия в процедурах закупок для государственных и муниципальных нужд для отдельных категорий участников закупок.

Преференции предусмотрены практически во всех системах государственных и муниципальных закупок зарубежных стран. Согласно законодательству ЕС преференции предоставляются компаниям, в которых работают более 50%



людей с ограниченными физическими возможностями, и организациям малого и среднего бизнеса. Развитый механизм преференций государственных закупок реализован в США. В американском законодательстве закреплены преференции малому бизнесу, предприятиям, возглавляемым женщинами, предприятиям, функционирующим на территории резерваций, организациям инвалидов. Так, по итогам 2010 г. доля малого бизнеса в прямых контрактах для обеспечения федеральных нужд в США составила 21,89%, доля организаций, возглавляемых женщинами, – 3,68%, доля предприятий, функционирующих на территории резерваций, и организаций инвалидов – 2,80 и 7,56% соответственно [2].

Использование преференций в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд в России закреплено в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон № 44-ФЗ), вступившем в силу 1 января 2014 г. Особые условия предусмотрены для следующих преференциальных групп:

- учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы;
- организации инвалидов;
- субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации [3].

Отдельному регулированию подлежат закупки в рамках национального режима в соответствии со ст. 14 Закона № 44-ФЗ. Запрет на допуск либо ограничения допуска товаров, работ, услуг, происходящих из иностранного государства, устанавливаются в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка РФ, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей.

Особенностью российской системы государственного и муниципального заказа является преимущественно единый порядок предоставления преференций для закупок за счет бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, тогда как в зарубежной практике чаще практикуется разделение регулирования по уровням бюджетной системы, что, как правило, связано с особенностями разделения полномочий между уровнями власти.

Отметим, что если преференции для учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов и субъектов малого предпринимательства были предусмотрены законодательством о государственных закупках, действующим до вступления в силу Закона № 44-ФЗ, то социально ориентированные некоммерческие организации получили возможность участвовать в системе государственного и муниципального заказа на особых условиях только с 1 января 2014 г.

Российским законодательством предусмотрены два способа предоставления преференций: корректировка цены предложения участника закупки с помощью установленного заказчиком коэффициента и выделение для преференциальной группы квоты в объеме государственного и муниципального заказа. Предоставление преимущества путем корректировки цены осуществляется для организаций инвалидов и учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, выступающих в качестве участников закупки, квотирование предусмотрено для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.



Преимущества организациям инвалидов предоставляются в соответствии с утвержденным постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта» перечнем товаров (работ, услуг), куда вошли такие позиции, как мебель, крепежные изделия, тара и т. д. Информация о предоставлении преимуществ указывается заказчиком в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке. Контракт с организацией инвалидов, признанной победителем конкурентной процедуры закупки, заключается по цене, предложенной этой организацией, увеличенной до 15% от такой цены, но не выше цены, указанной заказчиком в извещении об осуществлении закупки. Аналогичный порядок предоставления преимуществ установлен для учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы.

Очевидно, что предусмотренная законодательством технология предоставления преференций неизбежно приводит к увеличению затрат заказчика при заключении контракта. Так, если при проведении конкурентной процедуры с начальной (максимальной) ценой контракта 300 тыс. руб. выигрывает организация инвалидов с ценой 260 тыс. руб., то контракт будет заключен по цене $260 \times 1,15 = 299$ тыс. руб. Таким образом, поддержка организации инвалидов в рамках этой конкурентной процедуры потребует дополнительных расходов государственного или муниципального заказчика в размере 39 тыс. руб. Н. В. Нестерович и А. А. Гладков полагают, что «... такой порядок есть не что иное, как сомнительная схема перераспределения планов бюджетного финансирования, при котором, как показывает отечественный опыт, во многих случаях дополнительно финансируются не те структуры, для которых эти преференции были предназначены» [4]. Действительно, подобная практика предоставления преференций неизбежно приведет к снижению экономии и конечной эффективности расходования бюджетных средств заказчика. Поскольку экономия является одним из ключевых показателей эффективности закупок государственных и муниципальных заказчиков, неудивительно, что заказчики на практике стараются избегать использования механизма предоставления преференций. Полагаем, что правильнее было бы не вменять заказчикам в обязанность, а наделить правом на предоставление преимуществ организациям инвалидов и организациям пенитенциарной системы.

Предоставление преференций для субъектов малого предпринимательства является широко распространенным в мировой практике способом стимулирования малого бизнеса. Потенциальные выгоды от поддержки субъектов малого предпринимательства очевидны: обеспечение занятости, развитие конкуренции на рынках и повышение налоговых поступлений в бюджеты, что особенно актуально в кризисные периоды. Кроме того, участие малого бизнеса повышает эффективность самих закупочных процедур, снижая риск сговора среди крупных поставщиков и обеспечивая более высокий уровень конкуренции за государственный и муниципальный заказ. Однако даже в странах с многолетней практикой поддержки малого бизнеса существует определенный дисбаланс в объемах средств, выделяемых малым и прочим организациям через систему государственных заказов. Так, оценивая роль малого и среднего бизнеса в прямых контрактах, заключаемых странами ЕС, П. Моранд отмечает: несмотря на то, что малый и средний бизнес генерирует 65% выручки в странах ЕС, доля получаемых ими государственных контрактов крайне мала – менее чем 25% [5].



Если в зарубежной практике основным барьером для входа на рынок государственного и муниципального заказа является широко применяемая процедура предварительной квалификации, то для российского малого бизнеса – жесткие финансовые требования, включая необходимость предоставления обеспечения заявки и контракта при участии в аукционах и конкурсах и в большинстве случаев отсутствие авансовых платежей по контрактам. Именно поэтому в рамках антикризисных мероприятий принято постановление Правительства РФ от 06.03.2015 № 199 «О случаях и условиях, при которых в 2015 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта», закрепляющее право заказчика не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта при проведении конкурсов, электронных аукционов, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации.

Единая система преференций для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций является отличительной особенностью современного российского законодательства. К социально ориентированным некоммерческим организациям (СО НКО), которые могут претендовать на получение преференций, относятся социально ориентированные некоммерческие организации, осуществляющие виды деятельности в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а именно социальную поддержку и защиту граждан, охрану окружающей среды и защиту животных, благотворительную деятельность, деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения и т. д.

Порядок расчета минимальной доли закупок, предназначенных для размещения у малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций, достаточно сложен и включает два этапа.

На первом этапе заказчиком должен быть рассчитан совокупный годовой объем закупок, который будет являться базой для расчета пятнадцатипроцентной квоты. Для этих целей из совокупного годового объема закупок заказчика должны быть исключены закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, а также закупки для обеспечения обороны страны и безопасности государства, закупки работ в области использования атомной энергии и т. д.

Таким образом, база, от которой считается квота в 15%, значительно меньше совокупного объема закупок заказчика, т. е. фактически доля закупок у субъектов малого предпринимательства и СО НКО существенно меньше, чем 15% от объема размещаемых заказчиками бюджетных средств. Сказанное подтверждают данные официального сайта www.zakupki.gov.ru, в соответствии с которыми для субъектов малого предпринимательства опубликовано закупок на сумму 375 887,6 млн. руб., что составляет 4,34% от совокупного годового объема закупок [6].

На втором этапе заказчик рассчитывает долю в размере 15% от скорректированного совокупного годового объема закупок и вносит в план-график закупок процедуры, которые будут осуществляться исключительно для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Немаловажным аспектом является то, что по мере осуществления закупок, в случае если какая-либо процедура будет признана несостоявшейся и контракт



заключен с единственным поставщиком, возможны изменение планируемого количества закупок для малого бизнеса и СО НКО и, как следствие, необходимость пересмотра плана-графика. Такой пересчет, безусловно, оправдан с методической точки, однако это делает порядок предоставления преимуществ субъектам малого предпринимательства и СО НКО достаточно трудоемким и сложным для заказчиков.

Новацией российского законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок является возможность предоставления преференций путем привлечения к исполнению контракта субподрядчиков и соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и СО НКО. В этом случае заказчик, проводя конкурентную процедуру, обязан включить в извещение, документацию о закупке, а также контракт требование о привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков или соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и СО НКО. По оценке Министерства экономического развития РФ, в 2014 г. объем закупок, осуществленных на указанных условиях, составлял 277 млрд. руб. Безусловно, возможность реализовать нормы о поддержке малого бизнеса и СО НКО через механизм субподряда позволит заказчикам снизить трудоемкость закупочных процедур и нивелировать риски, связанные с взаимодействием с малым бизнесом. Однако в отсутствие типовых контрактов и отработанного механизма контроля заказчики, особенно региональные, предпочитают заключать контракты непосредственно с субъектами малого предпринимательства и СО НКО.

Процедуры закупок, а также заключения и исполнения контрактов с субъектами малого предпринимательства и СО НКО имеют ряд особенностей:

1. *Преференции предусмотрены только для конкурентных процедур.* К конкурентным процедурам относятся: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений.

2. *Ограничение по цене контракта.* Так, начальная (максимальная) цена контракта, которую заказчик устанавливает в извещении об осуществлении закупки, не должна превышать 20 млн. руб.

3. *Ограничение по размеру обеспечения заявки.* Максимальный размер обеспечения заявки не может превышать 2% (в то время как при проведении закупки на общих основаниях обеспечение заявки может достигать 5%).

4. *Особый порядок расчетов по контрактам.* В контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или СО НКО, включается обязательное условие об оплате заказчиком товара, работы или услуги не более чем в течение 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

5. *Отсутствие необходимости представлять документы, подтверждающие принадлежность к преференциальной группе.* Участникам закупок достаточно указать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к субъектам малого предпринимательства или СО НКО.

Для контроля за соблюдением норм по поддержке малого бизнеса и СО НКО законодательством закреплена обязанность заказчиков размещать отчет об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и СО НКО (на сайте zakupki.gov.ru или в единой информационной системе). За несоблюдение требования законодательства о поддержке малого бизнеса и СО НКО предусмотрена административная ответственность.



В условиях реализации политики импортозамещения в России особое значение имеют преференции отечественным производителям. Возможность предоставления таких преимуществ предусмотрена ст. 14 Закона № 44-ФЗ. В развитие указанной нормы принят ряд постановлений Правительства РФ, которыми устанавливаются запреты и ограничения на допуск товаров, происходящих из иностранных государств. На сегодняшний день подобные запреты и ограничения предусмотрены при осуществлении закупок для нужд обороны страны и безопасности государства, товаров машиностроения, товаров легкой промышленности (при закупках для обеспечения федеральных нужд), отдельных видов медицинских изделий.

Технологии предоставления преимуществ отечественным производителям можно разделить на три категории:

1. *Запрет на допуск товаров иностранного происхождения.* Такой запрет реализован в постановлении Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Отметим, что запрет не распространяется на товары, происходящие из Республики Беларусь, Республики Армении или Республики Казахстан.

2. *Ограничение допуска товаров иностранного происхождения.* Например, постановление Правительства РФ от 05.02.2015 № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым заказчик отклоняет все заявки, содержащие предложения о поставке медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, за исключением Республики Армении, Республики Беларусь и Республики Казахстан, при условии, что подано не менее двух заявок, содержащих предложения о поставке медицинских изделий, страной происхождения которых является или Российская Федерация, или перечисленные выше страны Евразийского экономического союза. При этом такие заявки должны удовлетворять требованиям заказчика и не содержать предложений о поставке одного и того же вида медицинского изделия одного производителя.

3. *Предоставление преимуществ.* В соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при проведении конкурса поставщик отечественной продукции, находящейся в утвержденном приказом перечне, на этапе оценки и сопоставления заявок получает дополнительное преимущество по цене в 15% по сравнению с предложением поставщиков иностранных товаров. В случае победы поставщиков иностранных товаров на аукционе контракт заключается по цене на 15% ниже предложенной ими цены. К отечественной продукции приравниваются товары, страной происхождения которых являются Армения, Беларусь или Казахстан.

Анализ законодательных требований в части предоставления преференций в сфере государственного и муниципального заказа выявил ряд проблемных вопросов. Прежде всего, большое количество преференциальных групп и широкая номенклатура продукции, по которой предоставляются преференции,



существенно повышает трудоемкость работы заказчиков. В некоторой степени проблема решается путем создания в организациях-заказчиках контрактных служб или назначения контрактных управляющих в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ. Но даже с учетом профессионального подхода к осуществлению закупок можно ожидать снижение эффективности работы государственных заказчиков.

Отметим также отсутствие механизмов контроля, позволяющих осуществить адресную поддержку малых предприятий, а не аффилированных структур крупных организаций. Более того, при проведении специализированных закупочных процедур для малого бизнеса заказчик не имеет возможности отстранить участника закупки, предоставившего недостоверную информацию о принадлежности к субъектам малого предпринимательства, поскольку участники обязаны лишь декларировать свою принадлежность к преференциальной группе. Определенные сложности вызывает проблема контрафактной продукции, в результате чего нормы, направленные на поддержку отечественного производителя, не достигают цели. И, наконец, любое ограничение круга участников закупок ведет к снижению уровня конкуренции на рынке государственного и муниципального заказа.

Реализация регуляторных функций государства путем поддержки организаций малого бизнеса, СО НКО и организаций инвалидов в целом оправдана, что подтверждается практикой зарубежных стран. Особые условия для поставщиков отечественных товаров на фоне экономического кризиса также целесообразны и могут стать серьезным стимулом для развития отечественной промышленности и импортозамещения. При этом преференциальная политика должна быть осторожной и не превращаться в самоцель, чтобы не нарушить хрупкий баланс между политикой поддержки преференциальных групп и принципом добросовестной и открытой конкуренции в сфере государственного и муниципального заказа.

Использованные источники

1. *Покровская В. В., Ускова Е. А.* Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 3. С. 25–39.
2. Официальный сайт правительства США. URL: <https://www.sba.gov>.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. *Нестерович Н. В., Гладков А. А.* Проблемные вопросы предоставления преимуществ отечественной продукции при проведении государственных и муниципальных закупок // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 35. С. 33–45.
5. *Pierre-Henri Morand.* SMEs and public procurement policy // *Revue of Economic Design*. 2003. № 8. С. 301–318.
6. Официальный сайт РФ в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. URL: www.zakupki.gov.ru.