

**Федеральное агентство по образованию РФ
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Сибирский государственный аэрокосмический университет
имени академика М.Ф. Решетнева**

**УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ
ЗАКАЗАМИ**

**Итоговая работа
по дополнительной профессиональной образовательной
программе повышения квалификации**

***Тема: Особенности размещения заказа у субъектов малого
предпринимательства***

Выполнил: слушатель группы №-19УГМЗ
Селюч Виктория Витальевна

Красноярск 2010

План работы

Введение

1. Государственный заказ как фактор развития малого предпринимательств в России: две стороны одной медали.

2. Проблемы в нормативном регулировании государственных закупок у субъектов малого предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровне.

3. Анализ конкретной ситуации по размещению заказа у субъектов малого предпринимательства и выработка рекомендаций о защите нарушенного права субъекта.

Заключение

Список литературы

Введение

Государственная политика поддержки малого предпринимательства включает многочисленные виды практической деятельности. Целью этой политики является поддержка небольших предприятий, которые не обладают достаточными ресурсами для работы на обычных конкурентных рынках в силу ограниченности финансовых, материально-технических и производственных возможностей. Одно из направлений политики - привлечение малого предпринимательства к выполнению государственных и муниципальных контрактов. Это подразумевает, что при размещении государственных (муниципальных) контрактов на поставки товаров, выполнения работ или оказание услуг на конкурсах или иными предусмотренными законами способами органы государственной власти (местного самоуправления) используют специальные мероприятия, которые позволяют малому бизнесу получать государственные (муниципальные) контракты или подключаться к их выполнению на последующих этапах.

1. Государственный заказ как фактор развития малого предпринимательства России: две стороны одной медали.

В целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при осуществлении государственных закупок, эффективного использования средств бюджетов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов был принят Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".¹ За многие годы по мере накопления опыта в применении новых механизмов, заложенных в базовый Федеральный закон № 94-ФЗ, законодательство неоднократно корректировалось и совершенствовалось. Нововведения были направлены на удовлетворение потребностей и защиту участников размещения заказа, упорядочение работы государственных и муниципальных заказчиков, совершенствование рыночных механизмов осуществления госзакупок в России. В настоящее время государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства должна носить активный и целенаправленный характер. Главной целью этой политики должно являться не простое статистическое увеличение числа малых предприятий, а рост числа малых предприятий, работающих успешно, что и является залогом проявления мультипликативного эффекта увеличения их общей массы и успешного развития. Именно на решение задачи реального роста успешно работающих малых предприятий и должны быть направлены основные усилия государства по поддержке субъектов малого предпринимательства.

В распоряжении государства имеются достаточные финансовые и административные инструменты, которыми можно весьма действенно поддержать малый бизнес, как один из носителей социальной стабильности в стране (налоговые каникулы по упрощенным системам налогообложения, по имущественным налогам, по земельным налогам, предоставление отсрочки по исполнению обязательств по выкупу арендованных помещений, стимулирование к участию в размещении государственного заказа и др.).

Важное место в системе мер по поддержке и развитию сектора малого бизнеса должны занимать действия государства в целях повышения спроса на товары (работы, услуги), реализуемые субъектами малого и среднего предпринимательства в системе размещения государственного и муниципального заказа. Технически государство имеет целый ряд возможностей оказать реальное содействие в продвижении на внутреннем рынке товаров (работ, услуг) и результатов интеллектуальной деятельности, производимых субъектами малого и среднего предпринимательства, а также осуществлять их мотивирование по участию в размещении государственного и муниципального заказа путем роста доли производимых ими товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта.

Требование по обеспечению участия малых предприятий в размещении государственного и муниципального заказа содержится в Федеральном законе от 21 июля 2009 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»² (далее Федеральный закон № 94-ФЗ), где указано, что, за исключением поставок для нужд обороны страны и безопасности государства, государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее чем 10% и не более чем 20% от общего годового объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 года³.

¹ Закон № 94-ФЗ от 21.07.2005

² Ч.1 ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

³ Постановление Правительства РФ №642 «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляются у субъектов малого предпринимательства»

Возможность правового обеспечения более полного и эффективного привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к участию в размещении государственного и муниципального заказа предоставляет Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Данным Федеральным законом установлено, что в целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут предусматриваться специальные меры, и, в частности, учет и реализация особенностей участия субъектов малого предпринимательства в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.⁴ Тем не менее, можно констатировать, что вышеизложенные требования и возможности, декларируемые российским законодательством, выполняются и используются далеко не в полной мере. Характерно, что в Федеральном законе № 94-ФЗ и последующих связанных с ним законодательных актах о госзакупках максимальное внимание уделено регулированию процедур проведения торгов, но практически полностью игнорируются вопросы планирования и контроля результатов. В то же время именно этапы планирования и составления конкурсной документации, а также, с учётом отсутствия контроля результатов торгов, некачественное проведение работ (оказание услуг, поставка товара) или значительное несоответствие цены и фактического исполнения заказа являются наиболее уязвимыми с точки зрения закладывания в них коррупционной составляющей. В связи с этим настораживает и тот факт, что в указанном Федеральном законе были практически полностью проигнорированы такие важнейшие положения, как классификация и номенклатура товаров, работ и услуг, а также вопросы интеграции информационных систем различных уровней с целью последующего экономического анализа результатов закупочной деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Для снижения влияния человеческого фактора и обеспечения максимальной эффективности участия субъектов малого предпринимательства в размещении государственного и муниципального заказа данным субъектам необходимо предоставить больше возможностей по управлению размещением заказа на малых предприятиях. Для этого в системе размещения государственного и муниципального заказа должна быть создана постоянно действующая, прозрачная, с высоким уровнем системного применения IT-технологий подсистема размещения заказа у субъектов малого предпринимательства. Такая подсистема должна получать ежегодные квоты на размещение заказа из «большой» системы закупок региона. При этом управление такой подсистемой и проведение в ней размещения заказа должны осуществлять профильные саморегулируемые организации субъектов малого предпринимательства по выработанным стандартам и регламентам.

До вступления в законную силу изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ⁵, электронные аукционы проводились на основании ст. 41 Федерального закона № 94-ФЗ по процедуре, которая была максимально прозрачной, имела минимальный документооборот и укладывалась в несколько часов. Но самое главное, эта процедура электронного аукциона резко снижала возможности для проявления коррупции – в процедуре не предусматривалось участия аукционной комиссии для принятия решения о допуске участников к аукциону и победителе аукциона, а значит, исключалось влияние человеческого фактора на результат.

С выходом Федерального закона № 93-ФЗ, с 1 июля 2009 года вступила в силу глава, которая коренным образом изменила процедуру электронного аукциона⁶. Максимально усложнился электронный документооборот с категорическим требованием по применению электронной цифровой подписи в условиях отсутствия работающей национальной инфраструктуры удостоверяющих центров. Предусмотрено обязательное обеспечение заявки

⁴ Пункт 5 ст. 7 №209-ФЗ от 24.07.2007

⁵ Федеральный закон №93-ФЗ от 08.05.2009

⁶ Гл.3.1 «Размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме» Закона №93-ФЗ

«живыми» деньгами и взимание оплаты за участие в аукционе. Более того, новая процедура предусматривает возможность в процессе ее проведения изменить цель аукциона с закупки на продажу. «В случае, если при проведении открытого аукциона в электронной форме цена контракта снижена до нуля, проводится открытый аукцион на право заключить государственный или муниципальный контракт. В этом случае открытый аукцион проводится путем повышения цены контракта...»⁷. Иначе говоря, если малое предприятие хотело продать свою продукцию, вместо этого ему придется покупать контракт на ее поставку. Более того, в соответствии с положениями Федерального закона⁸ после 1 июля 2010 года, когда положения статьи 41 Федерального закона № 94-ФЗ полностью утратят силу, субъекты малого и среднего предпринимательства могут лишиться удобной, прозрачной и наименее коррупционной процедуры участия в государственном и муниципальном заказе. Это обстоятельство существенно снизит долю государственного и муниципального заказа, размещенного у малых предприятий.

По мнению большинства представителей субъектов малого предпринимательства, малому предпринимательству необходимо не просто вернуть удобную и прозрачную процедуру участия в государственном и муниципальном заказе, но и предоставить наиболее эффективный ее вариант. Опыт свидетельствует, что при всех положительных качествах процедуры проведения электронного аукциона в порядке, установленном статьей 41 Федерального закона № 94-ФЗ, она не является идеальной и создает условия для участия поставщиков и подрядчиков с низкой квалификацией, без подтверждения своего статуса как малого предприятия, следствием чего является ухудшение качества и нарушения условий поставок товаров, выполнения работ и предоставления услуг.

Необходимо модернизировать и оптимизировать на основе имеющегося практического опыта процедуру проведения открытого аукциона в электронной форме с участием субъектов малого предпринимательства, а также перейти к широкому проведению в электронной форме запроса котировок цен.⁹

⁷ Пункт 18 ст.14.10 Закона №93-ФЗ

⁸ Пункт 9 ст.24 Закона №93-ФЗ от 08.05.2009

⁹ Круглый стол по вопросам размещения электронных госзакупок 21.09.2009 Малый зал Госдумы РФ

2. Проблемы в нормативном регулировании государственных закупок у субъектов малого предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровне.

Уже стал общим местом тезис о том, что основополагающей функцией государственного и муниципального заказа является стимулирующая функция. Через заказ стимулируются определенные отрасли хозяйства, обеспечивается проведение научных разработок индустрии высоких технологий, внедряются новые технологии в наукоемких отраслях, обеспечивается ценовая политика и управление материальными потоками, а так же создаются новые рынки. Во многих странах государственные и муниципальные заказы используются как средство поддержки малого бизнеса. Размещение государственных и муниципальных заказов на малых предприятиях не только политически выгодный лозунг для сегодняшней России. В настоящее время, государственные закупки у малых предприятий являются элементом национальной политики и значительным источником материального обеспечения нужд социально-экономического развития регионов и местных органов власти РФ. В то же время это одна из важнейших составляющих развития рыночных отношений по всей территории России, которая способна обеспечить как создание новых рабочих мест, так и поддержание занятости, снижение социальной напряженности и многое другое.

Российская государственная политика поддержки малого предпринимательства регулируется достаточно большим числом нормативно-правовых актов различного уровня. Наибольшее значение имеют следующие документы:

- Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁰
- Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹¹
- Постановление Правительства Российской Федерации «О Перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства»¹²
- Постановление Правительства Российской Федерации «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства»¹³

Кроме этого, при принятии решений по вопросам размещения заказа у субъектов малого предпринимательства целесообразно учитывать позицию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного дать разъяснения по применению законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Минэкономразвития России уже дважды в своих письмах высказывалось по данной тематике, в том числе совместно с Федеральной антимонопольной службой:

- Совместное письмо Минэкономразвития России, ФАС России «О разъяснении норм Федерального закона от 21 июля 2005г. № 94-ФЗ применительно к размещению заказов у субъектов малого предпринимательства»¹⁴

- Письмо Минэкономразвития России от 14 октября 2008 г.¹⁵

Статьей 15 Закона №94-ФЗ четко определено, что государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого

¹⁰ Закон № 94-ФЗ от 21.07.2005

¹¹ Закон №209-ФЗ от 24.07.2007

¹² Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 642

¹³ Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 556

¹⁴ Письмо от 29.04.2008 №5684-АП/Д05/АЦ/10329

¹⁵ Письмо минэкономразвития от 14.10.2008 №Д05-4404

предпринимательства в размере не менее 10% и не более 20% общего годового объема поставок товаров, выполнение работ, оказания услуг¹⁶. Перечень продукции, которая должна размещаться среди субъектов малого предпринимательства, определен Постановлением правительства №642¹⁷ причем для данной преференциальной группы установлен особый защищенный режим участия в размещении заказов: торги и котировки проводятся только среди участников – субъектов малого предпринимательства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2009 года №237¹⁸ определено, что предельно допустимые значения начальных (максимальных) цен контрактов (лотов) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства в размере 15 млн руб.

Однако на практике при реализации требований ст.15 «Особенности участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказа» Закона №94-ФЗ государственные (муниципальные) заказчики сталкиваются с рядом проблем, а именно:

- Подтверждение статуса субъекта малого предпринимательства на этапе рассмотрения заявок;
- Расчет котируемой 10-20 процентной части общего годового объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, размещаемых среди субъектов малого предпринимательства;
- Применение на практике ограничения по начальной (максимальной) цене контракта (лота);
- Подтверждение статуса субъекта малого предпринимательства при подписании и выполнении контракта.

Подтверждение статуса субъекта малого предпринимательства (правомочности) участника должно осуществляться в соответствии с требованиями Закона №209-ФЗ¹⁹. Этот закон вступил в силу с 1 января 2008 г. и установил новые понятия и правила. Так, кроме существовавших ранее субъектов малого предпринимательства, он ввел понятие субъекта среднего предпринимательства и микропредприятия. Микропредприятия являются составной частью субъектов малого предпринимательства и выделяются в отдельную группу по некоторым особым признакам. А вот субъекты среднего предпринимательства – это отдельная категория предпринимателей, по Закону №94-ФЗ не попадающая в преференциальную группу. По каким же признакам можно отнести участника к субъектам малого предпринимательства в соответствии с Законом №209-ФЗ?

- суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных юридических лиц 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 субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать 25%²⁰.

Но по одному этому признаку предприятие нельзя отнести к малому, так как он содержит в себе одну категорию – среднее предпринимательство. Требовать в составе заявок на участие в торгах и котировках подтверждающие документы нельзя, поэтому в форме заявки участник заявительным порядком подтверждает соответствие данному требованию.

- средняя численность работников за предшествующий календарный год²¹:

¹⁶ Ч.1 ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

¹⁷ Утвержден Постановлением Правительства 04.11.2006 №642

¹⁸ Ч.1 Постановления Правительства РФ от 17.03.2009 №237

¹⁹ Закон №209-ФЗ от 24.07.2007

²⁰ Ч.1 ст. 4 Закона №209-ФЗ от 24.07.2007

²¹ Ч.2 ст.4 Закона №209-ФЗ от 24.07.2007

- До 100 человек включительно для малых предприятий;
- Среди малых предприятий выделяются микропредприятия – до 15 человек.

Данные показатели определяются с учетом всех работников, в том числе работающих по гражданско-правовым договорам или по совместительству с учетом реально отработанного времени, работников представительств, филиалов и других обособленных подразделений. Заказчик опять же не может проверить соответствие участника данному требованию, так как не существует порядка официального подтверждения данной информации. Участник и в этом случае подтверждает соответствие данному требованию заявительным порядком.

- 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 Постановлением правительства № 556²²:

- Микропредприятия – 60 млн. руб.
- Малые предприятия – 400 млн руб.

Соответствие данному требованию можно проверить только по финансовым отчетам и балансам, которые нельзя требовать от участников размещения заказов. Участник может указать в заявке сведения из этих документов, подтверждающие соответствие данным предельным значениям. Заказчик вынужден доверять такой информации без дополнительной проверки, так как налоговые органы на сегодняшний момент не обязаны предоставлять такую информацию по запросам Заказчиков.

Общий вывод: хотя Закон № 209-ФЗ и устанавливает определенные параметры отнесения предприятия к субъектам малого бизнеса, Заказчики в большинстве случаев не могут проверить участника на предмет соответствия этим требованиям. Основной проблемой является невозможность потребовать подтверждающие документы либо в силу отсутствия такого права по нормам Закона №94-ФЗ, либо в силу отсутствия самих документов. В связи с этим требуется внесение изменений в нормативную базу, регламентирующую как систему размещения государственных заказов, так и систему поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации. Целесообразным было бы создание единого реестра субъектов малого предпринимательства, из которого либо Заказчикам будут доступны сведения, либо поставщикам будут выдаваться подтверждающие документы. При этом в Законе №94-ФЗ должно быть установлено право (обязанность) требовать от участников такие документы на этапе размещения заказов.

Расчет того объема заказа, который Заказчик должен разместить среди субъектов малого предпринимательства, в Законе №94-ФЗ определен недостаточно четко, что порождает несколько различных толкований.

1 способ. 10-20 % рассчитывается от общего годового объема заказа конкретного Заказчика и на полученную сумму Заказчик закупает любую продукцию из Перечня, утвержденного Постановлением правительства №642.

основная проблема: не всегда Заказчику требуется столько продукции из Перечня, чтобы выполнить требование о 10-20 % от общего годового объема.

2 способ. От общего объема заказа высчитывается объем, приходящийся на услуги, включенные в Перечень. От полученного объема заказа «по Перечню» Заказчик рассчитывает 10-20 %. На полученную сумму Заказчик размещает заказ на любую продукцию из Перечня.²³

При таком способе расчета объем закупаемой продукции никогда не превысит потребности Заказчика. Да и сумма заказа, размещаемого у субъектов малого предпринимательства, существенно сократится.

²² Ч.3 ст. 4 Закона №209-ФЗ от 24.07.2007

²³ Перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства, утвержден Постановлением Правительства от 04.11.2006 №642

На практике применяются оба способа расчетов, при этом следует отметить, что контрольные органы больше склоняются к первому способу, хотя и не отвергают возможность существования второго. Минэкономразвития России в своем письме²⁴ выражает мнение, что правильным должен являться первый из рассмотренных подходов, вместе с тем из положения Закона № 94-ФЗ такой вывод не следует однозначно.

В качестве рекомендации по внесению изменений в Закон № 94-ФЗ можно предложить конкретизировать порядок расчета квотируемого объема заказа.

Как уже отмечалось выше в Постановлении Правительства Российской Федерации²⁵- предельно допустимые значения начальных (максимальных) цен контрактов (лотов) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства в размере 15 млн. руб.

При этом следует обратить внимание на случаи, когда продукция не может быть разделена на части, а стоимость одной единицы значительно превышает указанные в Законе № 94-ФЗ ограничения²⁶ (например медицинское оборудование). Заказчик вынужден пытаться приобрести такую продукцию по нереальной цене, в связи с чем размещение заказов у субъектов малого предпринимательства превращается в формальное соблюдение Закона № 94-ФЗ²⁷ и о механизме поддержки преференциальной группы участников речи уже не идет. Таким образом, для решения проблемы Правительству Российской Федерации целесообразно установить другие подходы к определению начальной (максимальной) цены контракта, например, в случае размещения заказа на неделимую единицу продукции, когда цена такой единицы существенно превышает установленные ограничения.

Должен ли участник при подписании контракта подтверждать свой статус? Участник при подписании контракта может заявить о своем соответствии требованиям, однако проверить информацию по всем трем признакам Закона № 209-ФЗ Заказчик не может, так как:

- не может требовать документы;
- некоторые сведения не поддаются проверке.

Данную проблему может решить единый реестр малых предпринимателей.

С какими проблемами сталкиваются сами поставщики – субъекты малого предпринимательства, желающие принимать участие в размещении государственных и муниципальных заказов?

Первая проблема – это низкая доступность информации о размещении государственных (муниципальных) заказах. Зачастую найти информацию о проводимых закупках непросто, несмотря на то, что она есть на официальных сайтах о размещении заказов. Во - первых, таких официальных сайтов – огромное количество, во вторых, на сайтах зачастую неудобно реализована или вообще отсутствует функция поиска нужной информации. Нужно сказать, что с 1 января 2011 года планируется ввести единый Официальный сайт для всех уровней власти, что должно существенно облегчить поиск нужной информации²⁸.

Вторая проблема – это сами процедуры размещения квотируемой части государственных и муниципальных заказов. В Законе № 94-ФЗ²⁹ указаны только торги и котировки, проводимые согласно общим требованиям, регламентируемым Законом №94-ФЗ. Участие в них, особенно это касается торгов, требует достаточно высокой квалификации, а так же определенных финансовых, временных затрат и трудовых ресурсов, что не всегда под силу

²⁴ №Д05-4404 от 14.10.2008

²⁵ Ч.1 Постановление Правительства №237 от 17.03.2009

²⁶ Ч.1.1. ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

²⁷ Ч.1 ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

²⁸ Ч.1 ст.16 Закона №94-ФЗ в соответствии с Законом №218-ФЗ от 24.07.2007(ред. 23.07.2008)

²⁹ Ч.1 ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

субъектам малого предпринимательства. Целесообразно было бы облегчить правила участия в торгах, проводимых среди субъектов малого предпринимательства. С целью совершенствования механизма реализации поддержки субъектов малого предпринимательства через систему государственного заказа дополнительно ко всему вышеуказанному можно добавить следующие рекомендации по изменению ст. 15 Закона № 94-ФЗ:

- Разрешить Заказчикам при размещении заказов среди субъектов малого предпринимательства применять способ размещения заказа у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика в соответствии со ст. 55 Закона № 94-ФЗ³⁰, выделив подпунктом требование к оформлению договора с указанием в предмете договора принадлежности поставщика, подрядчика, исполнителя к субъектам малого предпринимательства;
- Разрешить Заказчикам учитывать в объеме котируемой нормы те контракты, которые были размещены у субъектов малого предпринимательства по результатам обычных процедур, т.е. по результатам тех процедур, которые изначально не были преференциальными для субъектов малого предпринимательства³¹;
- Разрешить Заказчикам применять к победителям торгов и котировок требование по привлечению субъектов малого предпринимательства в качестве соисполнителей по государственным (муниципальным) контрактам, так например, в области строительства субподрядчиками могут выступать представители субъектов малого предпринимательства.

В настоящее время в нашей стране делаются определенные шаги по развитию системы поддержки субъектов малого предпринимательства при размещении государственных и муниципальных заказов. Но отдельные моменты законодательства в этой сфере целесообразно усовершенствовать, что бы максимально облегчить их правоприменение Заказчиками и реализацию своих прав участниками – субъектами малого предпринимательства³².

³⁰ П.14 ч.2 ст. 55 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

³¹ Ч.3ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

³² Статья Воробьевой О.М. «Размещение заказа у субъектов малого предпринимательства: существующие проблемы и пути их решения» опубл.10.10.2009

3. Анализ конкретной ситуации по размещению заказа у субъектов малого предпринимательства и выработка рекомендаций о защите нарушенного права субъекта.

Особенности участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказа регулируются статьей 15 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³³.

В соответствии с указанной статьей государственные и муниципальные заказчики обязаны от 10 до 20 процентов общего годового объема поставок, товаров, выполнения работ, оказания услуг размещать у субъектов малого предпринимательства.³⁴ Указанный диапазон квоты государственный контрактов не применяется в случае размещения заказа для нужд обороны страны и безопасности государства.

Необходимо отметить, что обязанность размещения определенной доли заказов у субъектов малого предпринимательства была распространена на муниципальных заказчиков лишь в 2009 году.

Этой же статьей регулируются начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) при размещении заказа. Ранее эта цена варьировалась в пределах от 2 (в случае оказания услуг) до 3 млн. рублей (в случае поставки товаров, выполнения работ)³⁵. С 2009 года Постановлением Правительства РФ размер лотов для субъектов малого предпринимательства был увеличен в пять раз с 3 млн. до 15 млн. рублей³⁶.

Размещение заказов у субъектов малого предпринимательства осуществляется в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, установленным Правительством РФ³⁷. В 2009 году данный перечень был существенно расширен, в него был включен широкий перечень дополнительных позиций³⁸.

Кризисные явления в экономике России стали дополнительным катализатором расширения участия малого бизнеса в государственных закупках. Государственный заказ на всех уровнях власти был назван одной из приоритетных антикризисных мер поддержки предпринимательского сектора. В связи с этим значительно увеличились предполагаемые объемы размещения заказов у субъектов малого предпринимательства. Как сообщила в своем выступлении на открытии Форума-выставки «Госзаказ-2009» заместитель министра экономического развития А.В. Попова, «объем госзаказа в 2009 году составит 4 триллиона рублей с учетом оборонзаказа, при этом объем государственных закупок у предприятий малого бизнеса составит 800 миллиардов рублей». Как следствие, в 2009 году количество субъектов малого предпринимательства, участвующих в государственных закупках увеличилось многократно.

³³ Ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

³⁴ Ч.1 ст.15 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

³⁵ Ч.21 ст.65 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

³⁶ Ч.1 Постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2009 №237

³⁷ Перечень товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказа на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства №642 от 04.11.2006

³⁸ Ч.2 Постановления Правительства Российской Федерации от 17.03.2009

Тем не менее несмотря на отмеченные благоприятные тенденции в части поддержки малого предпринимательства посредством государственного заказа, существуют вопросы, которые на данный момент остаются без ответа. Остановимся на некоторых из них.

1) Отсутствие эффективного контроля за выполнением установленной квоты по размещению заказа у субъектов малого предпринимательства. Как уже было сказано, существует определенная квота по размещению государственных и муниципальных заказов у субъектов малого предпринимательства³⁹. В прошлых периодах указанное требование, как правило, редко соблюдалась, что зачастую обуславливалось отсутствием каких-либо санкций за ее несоблюдение. Административная ответственность за нарушение квоты была введена лишь в середине 2009 года.⁴⁰ При этом можно констатировать, что практика применения мер ответственности по отношению к «недобросовестным заказчикам», не соблюдающим квоту, пока не сложилась. По некоторым оценкам, доля стоимости государственных контрактов, заключенных с субъектами малого предпринимательства, не превышает в 2009 году 2% (причем федеральные заказчики заключили с малыми предприятиями контрактов в стоимостном выражении не более 1% всех контрактов), а доля участия малых предприятий в аукционах – не больше 11%. Несоблюдение законодательно закрепленной квоты снижает действенность государственной поддержки малых предприятий через государственный и муниципальный заказ.

2) Вопрос статистического учета доли малого предпринимательства в государственном и муниципальном заказе. Данный вопрос фактически является смежным с предыдущим вопросом. Существующая система статистического учета (форма отчетности «1-торги») не позволяет более-менее достоверно оценить реальный вес малого бизнеса в государственном и муниципальном заказе. По мнению экспертов, статистическая форма наблюдений «1-торги» дает ответы лишь на три из восьми вопросов, связанных с участием субъектов малого предпринимательства в госзаказе, и то весьма неполно. В связи с этим порядок расчета объема заказов, который следует разместить у субъектов малого предпринимательства, определен нечетко. Сложившаяся ситуация позволяет заказчикам манипулировать квотой заказов, предназначенных для размещения у субъектов малого предпринимательства.⁴¹

3) Сложности с официальным подтверждением статуса субъекта малого предпринимательства. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁴² устанавливает критерии отнесения хозяйствующих субъектов к категории субъектов малого предпринимательства. Однако заказчики в большинстве случаев не имеют возможности проверить участников размещения заказа на предмет соответствия этим требованиям. Основной проблемой здесь является отсутствие официального порядка подтверждения информации о статусе субъекта малого

³⁹ Ч.1 ст.15 Закона №94-ФЗ

⁴⁰ Ч.11 ст. 7.30 Кодекс РФ об административных правонарушениях «Неразмещение должностным лицом государственного или муниципального заказчика заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства в размере, предусмотренном законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд – влечет наложение административного штрафа в размере 50 000,00 руб.

⁴¹ 1-й способ – 10-20% считается от общего годового объема заказа конкретного Заказчика; на полученную сумму Заказчик закупает любую продукцию из Перечня, утвержденного Постановлением Правительства №642 2-й способ – от общего объема заказа высчитывается объем, приходящийся на услуги, включенные в Перечень; от полученного объема заказа «по Перечню» Заказчик рассчитывает 10-20 %; на полученную сумму Заказчик размещает заказ на любую продукцию из Перечня.

⁴² Закон №209-ФЗ от 24.07.2007

предпринимательства в законодательстве о размещении заказов. Такая ситуация увеличивает вероятность возможных злоупотреблений со стороны недобросовестных поставщиков.

4) Недостаточный уровень использования государственного заказа для поддержки малого предпринимательства. В настоящее время наблюдается значительный рост объема закупок для государственных нужд. За период 2000-2007 гг. он вырос почти в 9 раз. Сейчас объем государственного заказа составляет порядка 9% ВВП. При этом сфера применения государственного заказа не распространяется на государственные компании и государственные корпорации, в которых действуют внутрикорпоративные правила размещения заказов. В то же время объемы закупок у них составляют значительную величину. Так, например, объемы заказов Газпрома, РЖД и Сбербанка вместе взятых превышают 10% ВВП, а объемы заказов у государственных корпораций – 2% ВВП. Распространение действия Федерального закона № 94-ФЗ на государственные компании и корпорации позволит расширить сферу применения государственного заказа (а следовательно и возможности участия в государственном заказе малых предприятий) до 15-20% ВВП.⁴³

Потенциал поддержки малых предприятий также снижается по причине отсутствия механизмов привлечения субъектов малого предпринимательства в качестве соисполнителей у крупных исполнителей государственных и муниципальных контрактов.

5) Низкая доступность информации о государственных и муниципальных закупках. В настоящий момент предусмотрено требования обязательной публикации информации обо всех открыто размещаемых заказах на официальных сайтах в сети Интернет. Более того, статьей 16 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрен ввод в 2011 году в эксплуатацию единого информационного ресурса о государственных и муниципальных закупках – Общероссийского сайта.⁴⁴ Предполагается, что указанная мера обеспечит значительное расширение информационного поля системы государственных и муниципальных закупок. Общероссийский сайт позволит достичь консолидации ныне разрозненной системы официальных сайтов и обеспечит единый формат предоставления информации о размещении заказов. Пока же сложности с доступом к информации о торгах, предназначенных для субъектов малого предпринимательства, продолжают возникать. Получить информацию по всем закупкам с участием малых предприятий на официальном сайте РФ для размещения информации о размещении заказов (www.zakupki.gov.ru) фактически невозможно, такая информация доступна лишь за ограниченный период времени и по конкретному способу размещения заказа. С другой стороны, функция поиска информации на региональных сайтах также реализована не очень удобно. По экспертным оценкам, среди 83 субъектов федерации лишь 14% сайтов предоставляют возможность собрать информацию об участии субъектов малого предпринимательства в государственном заказе, 61% региональных сайтов не дают вообще никакой информации об этом. Существует вероятность того, что появление нового Общероссийского сайта вряд ли решит проблему с поиском соответствующей информации.

6) Невысокий уровень осведомленности и низкий уровень доверия предпринимателей к государственному и муниципальному заказу. Как показывает практика, предприниматели могут ничего не знать о госзаказе, а если знать, то не верить в возможность выигрыша. Участие в торгах может ассоциироваться у малых предприятий с большими сложностями и

⁴³ Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства Аналитическая записка А.М. Шестоперов октябрь 2009 год

⁴⁴ ч.1ст.16 Закона №94-ФЗ в соответствии с Законом №218-ФЗ от 24.07.2007(ред. 23.07.2008)

даже с усилением контроля за деятельностью компании. Многие предприниматели не участвуют в конкурсных процедурах, поскольку не верят, что они проводятся честно .

В подтверждение наличия проблемы обозначенной в третьем вопросе рассмотрим конкретный случай из практики: необоснованного отказа в допуске к участию в аукционе участников размещения заказов для субъектов малого предпринимательства.⁴⁵

8 сентября 2009 г. комиссия антимонопольного управления Архангельской области рассмотрела сразу четыре жалобы на действия единой комиссии, созданной ФГУК «Архангельский государственный музей деревянного зодчества и народного искусства «Малые Корелы», при проведении аукциона на право заключения госконтракта, с субъектом малого предпринимательства, на выполнение работ по капитальному ремонту систем электроснабжения Каргопольско-Онежского сектора музея.

В ходе проведения процедуры поступило 4 заявки от представителей субъектов малого предпринимательства: ООО «Белый дом», ООО «Солярисс», ООО «ИТЦ «СКАТ», ООО «М.О.П.С.», все поступившие заявки были отклонены на стадии рассмотрения.

Все четверо заявителей обжаловали отказ в допуске к участию в аукционе.

При рассмотрении жалоб по существу выяснилось, что единая комиссия на этапе рассмотрения заявок отклонила всех четверых заявителей по одному и тому же основанию – из-за отсутствия в составе их заявок документов, подтверждающих, что они являются субъектами малого предпринимательства.

В ходе изучения материалов дела было выявлено, что ООО «Белый дом» отразило соответствие статусу субъекта малого предпринимательства только по одному показателю: средняя численность работников за предшествующий календарный год. Однако документов, подтверждающих, что выручка предприятия от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС за предшествующий календарный год не превышает 400 млн рублей, в составе заявки представлено не было.⁴⁶

ООО «Солярисс» аналогично не предоставили в составе своей заявки полный перечень документов, необходимых для подтверждения того, что общество является субъектом малого предпринимательства, приложив лишь справку о средней численности работников за 2009 год, а не за предыдущий 2008 г., как того требует действующее законодательство.⁴⁷

Что же касается ООО «ИТЦ «СКАТ», то в документах, предоставленных данным заявителем, действительно, не было отражено сведений, позволяющих отнести общество к субъектам малого предпринимательства. Кроме того, Устав ООО «Инженерно-технический центр «СКАТ» не содержал точного указания, что одобрение крупных сделок общим собранием участников (учредителей) не требуется, а решение об одобрении или совершении крупной сделки отсутствовало в составе заявки данного участника размещения заказа.⁴⁸

Однако, заявка на участие в аукционе, поданная ООО «М.О.П.С.», содержала декларирование того, что предприятие является субъектом малого предпринимательства (справку, копию уведомления о возможности применения упрощенной системы налогообложения, копию декларации за 2008 год, копию письма об учете в ЕГРПО).

⁴⁵ Решение комиссии УФАС Архангельской области по жалобам субъектов малого предпринимательства УРЗ от 08.09.2009

⁴⁶ Ст.4 Закона №209-ФЗ от 24.07.2007

⁴⁷ Ст.4 Закона №209-ФЗ от 24.07.2007

⁴⁸ Ст.35 ч.2 п.1.д Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

Комиссия Архангельского УФАС России признала жалобу ООО «М.О.П.С.» обоснованной,⁴⁹ жалобы ООО «Белый дом», ООО «Солярисс» и ООО «ИТЦ «СКАТ» - необоснованными, заказчика и единую комиссию – нарушившими нормы 94-ФЗ «О размещении заказов». Последним выдано предписание об устранении выявленных нарушений путем отмены протокола рассмотрения заявок в срок до 15 сентября 2009 г. и повторного проведения процедуры рассмотрения заявок участников размещения заказа в срок до 18 сентября 2009 г. материалы дела переданы должностному лицу антимонопольного управления для принятия решения о возбуждении административного производства.⁵⁰

Какой же выход можно порекомендовать для СМП для предотвращения подобных ситуаций?

Выход простой – аутсорсинг участия в государственных и муниципальных закупках. Цель данной услуги – вывод непрофильного вида деятельности из структуры, улучшение финансовых показателей за счет снижения численности непрофильного персонала; оптимизация процессов подготовки и участия в государственных и муниципальных закупках, а также устранение рисков нарушения норм действующего законодательства. Принцип аутсорсинга: «Оставляю себе только то, что могу делать лучше других, передаю внешнему исполнителю то, что он делает лучше других».

Что дает аутсорсинг предпринимателю? Передав участие в закупках специализированной организации, предприниматель получает возможность обеспечить свой бизнес возможностью постоянного участия в государственных, муниципальных закупках.

Это позволяет: выигрывать торги, не отвлекать сотрудников для подготовки документов к торгам, эффективно использовать время сотрудников, участвовать сразу в нескольких конкурсах и аукционах в различных регионах России, формировать и планировать конкурсную стратегию на длительные промежутки времени, улучшить качество подготовки конкурсной документации, выбирать наиболее оптимальные для конкретного СМП торги, увеличить вероятность победы в конкурсе за счет знания специфики их проведения специалистами, представлять интересы в ФАС России и Арбитражных судах, участвовать в честных торгах, проводимых в соответствии с Российским Законодательством.

Конечно, это должны быть фирмы, специализирующиеся на представлении интересов бизнеса при государственных и муниципальных закупках. Основными принципами таких фирм является негативное отношение к любым видам воровства бюджетных денег, принципиальный отказ вступать в сговор с заказчиком.

Такие принципы работы специализированной компании гарантирует предпринимателю, что его интересы будут отстаиваться в соответствии с законодательством, за его спиной не будет произведен сговор, когда в результате согласованных действий спецкомпании и заказчика торги выиграет своя «фирма». Сотрудники компании должны представлять себе всю специфику закупок, а еще лучше, если они сами раньше принимали участие в государственных закупках. Как правило, основное вознаграждение такие фирмы получают в случае победы своего клиента в торгах.

⁴⁹ Ст.12 ч.2 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

⁵⁰ Ст.62 Закона №94-ФЗ от 21.07.2005

Заключение

В целях организации и проведения постоянного и эффективного содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок размещения государственного и муниципального заказа Российской Федерации, с учетом предложений и замечаний от представителей СМП можно внести к рассмотрению Правительства РФ следующие предложения:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 21 июля 2009 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусматривающий:

1.1. регламентацию процедур участия субъектов малого и среднего предпринимательства в размещении государственного и муниципального заказа, включая:

- отмену верхнего предела в 20% от общего годового объема размещения государственного и муниципального заказа у субъектов малого предпринимательства;
- планирование квот для размещения государственного и муниципального заказа у субъектов малого предпринимательства исходя из анализа их потенциальных возможностей;
- исключение из статьи 15 ссылки на перечень товаров, работ и услуг, подлежащих закупкам у субъектов малого предпринимательства ;
- отмену предельной цены контракта при размещении государственного и муниципального заказа у субъектов малого предпринимательства;
- максимальное использование механизмов субконтрактинга для привлечения субъектов малого предпринимательства в качестве соисполнителей по выполнению государственных и муниципальных контрактов у организаций-исполнителя крупных заказов.

1.2. сохранение, оптимизацию и упрощение закупочных процедур, проводимых в электронной форме при размещении государственного и муниципального заказа у субъектов малого предпринимательства, включая:

- введение полноценной, документально подтверждаемой оценки квалификации участника торгов, наличие у него необходимой материально-технической базы, подготовленных специалистов, и положительного опыта выполнения сходных контрактов;
- возможность объективно и документально устанавливать принадлежность участника размещения заказа к субъектам малого предпринимательства;
- сохранение действия статьи 41 Федерального закона № 308-ФЗ, предусматривающей упрощенную процедуру проведения электронного аукциона, с добавлением процедуры проведения запроса котировок в электронной форме.

1.3. законодательное закрепление за государственными заказчиками федерального уровня и субъектами Российской Федерации права самостоятельно определять и обеспечивать возможность проведения в электронной форме любого способа размещения государственного и муниципального заказа, установленного законодательно (путем проведения торгов или без их проведения, с соблюдением сроков проведения, состава и содержания документов, и иных условий закупки, установленных законодательством);

1.4. законодательное закрепление за государственными заказчиками федерального уровня и субъектами Российской Федерации права самостоятельно определять электронные площадки, сайты и системы в сети Интернет для проведения на них процедур размещения государственных и муниципальных заказов в электронной форме для собственных нужд и нужд муниципальных образований, расположенных в границах соответствующих субъектов Российской Федерации;

1.5. возможность полноценного контроля за результатами размещения государственного заказа, включая качество поставленных товаров, проведения работ и оказания услуг, на базе интеграции информационных систем различных уровней, а также унификации классификаций и номенклатур товаров, работ и услуг в этой области.

1.6. признать утратившим силу Постановление Правительства Российской Федерации от

04.11.2006г. № 642 «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства.

Список литературы

1. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ
2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ
4. Положение о Федеральной антимонопольной службе: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. №331
5. Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд: Приказ Минэкономразвития от 05.12.2008 № 427.
6. Федеральный закон от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»
7. Постановление Правительства РФ от 22.07.2008г. № 556 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого предпринимательства»
8. Постановление Правительства РФ от 17.03.2009г. № 237 «Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства»
9. Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 г. №642 «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется с субъектов малого предпринимательства»
10. Письмо Минэкономразвития РФ от 10.02.2009 № 1833-ап/д05 «О разъяснении норм Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ в части размещения заказа у субъектов малого предпринимательства»
11. Письмо Минэкономразвития РФ от 09.02.2009 № Д05-655 «Об особенностях заключения государственных контрактов с субъектами малого и среднего предпринимательства»
12. Письмо Минэкономразвития РФ от 14.10.2008 №Д05-4404 «Об объеме поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, который государственный заказчик обязан размещать у субъектов малого предпринимательства»
13. Федеральный закон от 08.05.2009 № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав и правительств стран-участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.
14. Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. Аналитическая записка. А.М. Шостоперов, Москва, октябрь 2009г.
15. Воробьева О.М. Размещение заказа у субъектов малого предпринимательства: существующие проблемы и пути их решения.
16. Куликов А. Малышам здесь не место. Российская Бизнес-газета №705(21) от 09.06.2009г.
17. Решение комиссии УФАС Архангельской области по жалобам субъектов малого предпринимательства УСЗ