

УДК 334.027

ББК 65.053

DOI: 10.25683/VOLBI.2020.50.175

Arutyunova Anna Sergeevna,
bachelor of economics and law,
Plekhanov Russian University of Economics,
Russian Federation, Moscow,
e-mail: aleksa3567sfg1@yandex.ru

Kirillova Oksana Yuryevna,
Doctor of Economics, Professor of the Department
of FAS of Russia,
Plekhanov Russian University of Economics,
Russian Federation, Moscow,
e-mail: Kirillova.OY@rea.ru

Halfin Ruslan Maranovich,
Candidate of Economics,
Director of Procurement and Logistics Department,
T+group,
e-mail: fin25109@gmail.com

Арутюнова Анна Сергеевна,
бакалавр экономики и права,
Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова,
Российская Федерация, г. Москва,
e-mail: aleksa3567sfg1@yandex.ru

Кириллова Оксана Юрьевна,
д-р экон. наук, профессор базовой кафедры
Федеральной антимонопольной службы России,
Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова,
Российская Федерация, г. Москва,
e-mail: Kirillova.OY@rea.ru

Хальфин Руслан Маратович,
канд. экон. наук,
директор Департамента закупок и логистики,
Компания «Т-плюс»,
e-mail: fin25109@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ СМП И СОНКО В ЗАКУПКАХ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PROBLEMS OF PARTICIPATION OF SMALL BUSINESSES AND SOCIALLY-ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством

08.00.05 — Economics and management of national economy

В статье рассматриваются основные проблемы участия субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций в закупках товаров, работ, услуг для государственных, муниципальных и корпоративных нужд в Российской Федерации. Актуальность данной статьи в том, что законодательство в области государственных и муниципальных закупок сформировалось в РФ не так давно и поэтому малоизучено. В связи с этим периодически возникают «правовые вакуумы», требующими государственного вмешательства. В большей степени это касается субъектов малого и среднего бизнеса, который является очень значимым производственным базисом страны и от эффективности деятельности которого зависит национальное благосостояние. Основной целью данной работы является выработка предложений для повышения результативности участия субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций в закупках. На основе используемых в работе общенаучных методов авторы прослеживают и анализируют становление системы закупочной системы в РФ с истоков, а также особое внимание уделяют изучению зарубежного опыта в этой сфере, сравнение с которым позволяет дать полезные рекомендации для решения проблем, связанных с участием субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций в системе государственных, муниципальных и корпоративных закупок. Практика преуспевших в этом стран позволяет проанализировать их успехи, выявить ошибки и недочеты, допускаемые органами государственной власти в нашей стране в процессе осуществления тех или иных имплементаций, и вывести систему осуществления государственных, муниципальных и корпоративных закупок в РФ на качественно новый уровень.

The article examines the main problems of participation of small businesses and socially-oriented non-profit organizations in the procurement of goods, works, services for the state, municipal and corporate needs in the Russian Federation. The relevance of this article is that the legislation in the field of state and municipal procurement was formed in the Russian Federation not so long ago and therefore little studied. In this regard, periodically there are “legal vacuums” that require state intervention. To a greater extent, this applies to small and medium-sized businesses, which is a very important production basis of the country and the effectiveness of which depends on the national welfare of the state. The main purpose of this work is to develop proposals to improve the effectiveness of participation of small businesses and socially-oriented non-profit organizations in procurement. On the basis of General scientific methods used in the work, the authors trace and analyze the formation of the procurement system in the Russian Federation from its origins, and also pay special attention to the study of foreign experience in this field, comparison with which allows us to give useful recommendations for solving problems related to the participation of small businesses and socially-oriented non-profit organizations in the system of state, municipal and corporate procurement. The practice of successful countries allows us to analyze their success, identify errors and shortcomings made by public authorities in our country in the process of implementing certain implementations and bring the system of state, municipal and corporate procurement in the Russian Federation to a qualitatively new level.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, корпоративные закупки, единая информационная система, СМП, СОНКО, заказчики, поставщики, исполнители, регулирование закупок, ФАС России.

Keywords: state and municipal procurement, contract system, corporate procurement, unified information system, NSR, SONCO, customers, suppliers, contractors, procurement regulation, FAS of Russia.

Введение

В российской экономике остро стоит проблема повышения результативности участия субъектов малого предпринимательства (далее — СМП) и социально-ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНКО) в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд. В национальном проекте по развитию малого и среднего бизнеса обозначены следующие задачи: повышение здоровой конкуренции, рост доли доходов от деятельности малого и среднего бизнеса в составе национального ВВП и др., что свидетельствует об актуальности обозначенной проблемы. Изучению данной проблематики посвящены научные работы Л. А. Мажаровой, Е. Ю. Марусининой и А. А. Гутарёвой, А. С. Чекунова и других авторов [1, 2, 3]. Тема конкуренции в закупках активно исследуется, однако четкой структуризации проблематики нет. Проведенное исследование позволяет точно выявить основные препятствия, с которыми сталкивается малый и средний бизнес при участии в закупках товаров, работ, услуг, а также определить основные мероприятия, направленные на решение этих проблем. В частности, нами был разработан ряд положений для внесения изменений в нормативно-правовые акты. Имплементация государством предложенных мер позволит повысить результативность участия СМП и СОНКО в закупках за счет обеспечения более высокой степени регламентации и прозрачности закупочного процесса, профессионализма участников контрактной системы, устранения недочетов в законодательной сфере, несения персональной ответственности в рамках имеющихся полномочий.

Основная часть

Реализация государством предложенных мероприятий на практике позволит обеспечить экономический рост за счет роста уровня реального ВВП и других макроэкономических показателей, а также обеспечить здоровое функционирование экономики.

Целью данного исследования является выработка практических рекомендаций и предложений, направленных на повышение результативности участия СМП и СОНКО в закупках товаров, работ, услуг (ТРУ). Научная новизна заключается в разработке комплекса мер по повышению результативности участия СМП и СОНКО в закупках ТРУ.

Основными **задачами** являются:

- изучение теоретической основы деятельности СМП и СОНКО в государственных, муниципальных и корпоративных закупках в Российской Федерации и за рубежом;
- анализ современного состояния и применяемых способов участия СМП и СОНКО в закупках товаров, работ, услуг;
- выявление основных проблем и разработка рекомендаций для повышения результативности участия СМП и СОНКО в государственных, муниципальных и корпоративных закупках в РФ.

В соответствии с российским законодательством контрактная система (далее — КС) представляет собой совокупность участников закупочной деятельности по обеспечению государственных, муниципальных и корпоративных нужд. В 2017 году, по данным Росстата, доля малого

и среднего бизнеса в ВВП составила всего лишь 21,9 % [4], в то время как в развитых странах этот показатель доходил до 57 % в Германии, 60 % — в Китае, 50 % — в США. Анализ статистики ассоциации европейского бизнеса [5] показывает, что бизнес в европейских странах развивается очень быстро и с каждым годом увеличивает свой оборот. А в Российской Федерации за 2016—2017 гг., по данным Росстата, было зарегистрировано 3,5 млн предпринимателей, при этом 7 млн прекратили свою деятельность и были ликвидированы. Следствие такой ситуации — несовершенная конкуренция, которая приведет к ухудшению качества обслуживания населения, а также к увеличению цен на товары и услуги. Отдельные исследователи [2, с. 176] отмечают, что «российское государство крайне обеспокоено повышением уровня реального ВВП — одного из инструментов оценки экономической безопасности национальной экономики страны», что требует обеспечить эффективное законодательное регулирование участия СМП и СОНКО в закупках ТРУ.

На данным ФНС России, число СМП в 2017 г. увеличилось на 7,7 % по сравнению с 2016 г. и составило 5,8 млн единиц, количество микропредприятий снизилось на 2 % и составило 266 416 единиц [6]. На сегодняшний день общая динамика СМП и СОНКО имеет тенденцию к снижению (см. рис. 1).

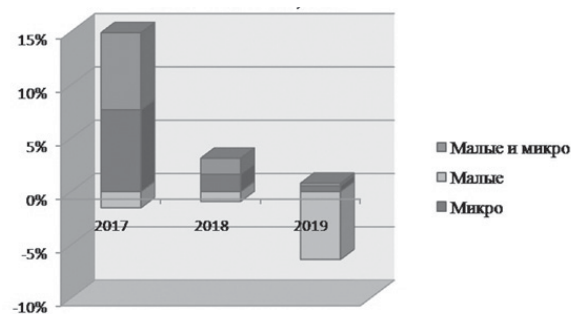


Рис. 1. Динамика числа субъектов малого предпринимательства в РФ 2017—2019 гг. (авторская схема на основе данных ФНС России) [6]

Такая тенденция наметилась в связи с неэффективным регулированием предпринимательской деятельности, которое тормозит развитие бизнес-процессов. По данным опроса KPMG [7], около 30 % респондентов отметили крайне высокий уровень бюрократии, коррупции, низкую заинтересованность со стороны органов муниципальной власти в делах бизнеса, частые проверки со стороны налоговых органов [8]. «В качестве сдерживающих факторов развития МСП отрасли отмечаются: наличие коррумпированных механизмов, отсутствие равных с крупными предприятиями условий конкуренции и материально-технической базы...» [3, с. 126]. С этими доводами сложно не согласиться: в 2019 г. законодательство о государственных и муниципальных закупках претерпевало изменения несколько раз. Государство предпринимает активные меры по поддержке СМП и СОНКО: общий объем закупок у СМП должен составлять минимум 18 % от общей стоимости договоров, заключенных по результатам торгов, а доля подписанных в результате соглашений — не менее 15 % от этого числа [9].

В соответствии с программой цифровизации экономики РФ электронные аукционы являются основным способом осуществления закупок у СМП и СОНКО и составляют 82 % от общего числа извещений. На 2018 год с СМП и СОНКО было заключено около 1,22 млн контрактов

объемом 1,4 трлн руб. Средняя цена контракта повысилась на 51 % по сравнению с аналогичным показателем, зафиксированным в 2017 г. (760 тыс. руб.) и составила 1,2 млн руб. (рис. 2).

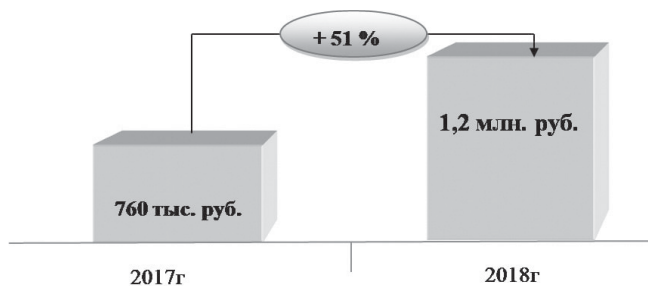


Рис. 2. Рост средней цены контракта с СМП и СОНКО (авторская схема на основе данных Минфина) [10]

Можно заметить (рис. 3), что в 2018 г. количество заключенных контрактов с СМП и СОНКО возросло на 20,5 %. В 2017 году было заключено всего 1,012 млн контрактов. Стоимость же заключаемых контрактов выросла на 93,13 %.

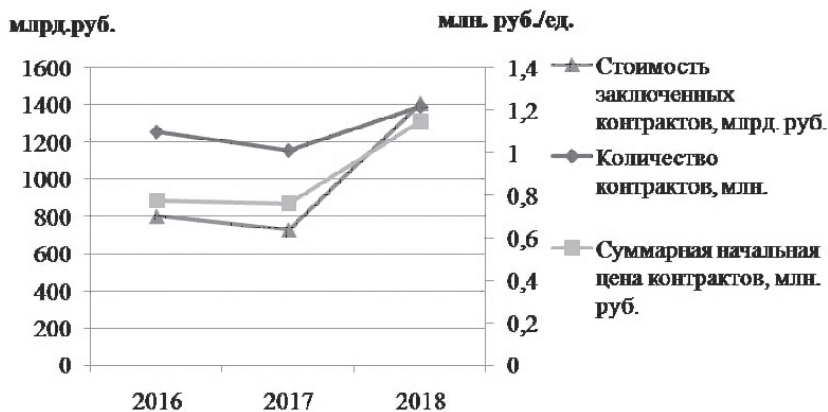


Рис. 3. Динамика показателей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд среди СМП и СОНКО (авторская схема на основе данных Минфина) [10]

В корпоративных закупках также есть ряд моментов, требующих внесения корректив. Так, в соответствии с нормой п. 14 (3) [9], заказчики при осуществлении закупки, участниками которой являются любые лица, в том числе субъекты малого и среднего предпринимательства (далее — СМСП), обязаны устанавливать срок оплаты по договору, заключенному по результатам закупки с СМПС, не более 30 календарных дней (с 2020 г. — не более 15 календарных дней) со дня подписания заказчиком документа о приемке товара (выполнении работы, оказании услуги) по договору. При этом заказчик вправе установить следующие требования к условиям оплаты в части отсрочки платежа:

– для СМСП в соответствии с требованиями законодательства РФ — 30 календарных дней;

– для участников, не являющихся СМСП, — 60—90 дней в соответствии со сценарными условиями оплаты, установленными локальными нормативными актами заказчика.

Для объективного сравнения экономической целесообразности заказчик применяет методику дисконтирования сумм заявок на условия оплаты с применением текущей

Представляет интерес опыт США, имеющих богатую историю развития Федеральной контрактной системы (далее — ФКС), созданной в 1921 г. Основным документом, регулирующий данную сферу, — Свод правил государственных закупок [11], составленный в 1984 г. Для формирования централизованной системы закупок, а также для исключения дублирования информации в США с 2014 г. действует Единая информационная система закупок (UPIS). Несмотря на то, что в Российской Федерации подобная система появилась относительно недавно [12, с. 405], результатом ее внедрения стала положительная динамика вовлечения СМП и СОНКО в закупки ТРУ. Однако в законодательстве РФ до сих пор остаются «правовые пустоты», требующие дополнительного государственного урегулирования. Одна из них — отсутствие возможности закрытия и исполнения контракта, а также невозможность отследить процесс выполнения поставленных задач и условий. Так, в I—III кварталах 2018 г. ФАС России возбудила 21 194 дела об административных правонарушениях за нарушения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок. Это на 22,2 % превышает аналогичный показатель, зарегистрированный в 2017 г. [10].

ставки ЦБ РФ при сопоставлении стоимости заявок участников. Данная методика позволяет ему сравнить предложения участников, учитывая стоимость денежных средств с учетом отсрочки платежа. Заказчик считает, что государство предоставило приоритет субъектам МСП только в части условий оплаты, но не в части стоимости. Исключение методики дисконтирования может привести к системной проблеме, когда заказчик будет вынужден покупать ТРУ на менее выгодных условиях. Практически при равной стоимости предложений участников (СМСП и участника, не являющегося СМСП) заказчик будет вынужден раньше извлекать денежные средства из оборота или привлекать заемные средства в случае победы субъекта МСП, что приведет к снижению эффективности закупок.

Позиция ФАС о неправомерности применения дисконтирования вынуждает заказчика устанавливать одинаковые условия оплаты для всех участников по норме, установленной для СМСП (с 2020 г. — 15 дней отсрочки), что экономически менее выгодно для заказчика. При таком подходе смысл указанной выше нормы постановления теряется, поскольку субъекты МСП будут лишены особых условий оплаты.

Наиболее корректным в данной ситуации представляется внесение изменений в ПП № 1352 в части исключения приоритета для субъектов МСП по условиям оплаты при проведении закупок для широкого круга участников по аналогии с законом о госзакупках 44-ФЗ (ст. 30) [13], где законодательно установленные сроки оплаты (15 дней) применяются только для специальных процедур среди СМП.

Немаловажной проблемой являются и недостаточно квалифицированные кадры, поскольку на сегодняшний день в РФ предусмотрено только дополнительное профессиональное образование и переподготовка кадров в сфере закупок. В результате заказчик при размещении извещений не заинтересован в экономии бюджетных средств и их рациональном использовании, а также некомпетентен в определении условий необходимости и обоснованности осуществления той или иной закупки, что приводит к изменениям условий контракта, сроков и т. д.

Еще один барьер — разветвленная структура государственных органов, регулирующих процедуру закупочной деятельности и контролирующей разные этапы осуществления закупок. Функции размещения информации о государственной закупке и исполнения ее процедуры регулируют сразу несколько органов: Федеральная контрактная служба, Министерство экономического развития, Министерство финансов, Федеральное казначейство, Счетная палата и др. Здесь целесообразно привести сравнение с опытом США. Организационно-функциональная структура ФКС США представляет собой единый центр в лице Офиса федеральной закупочной политики [14]. Он осуществляет планирование и управление государственными заказами. Формирование заказов в США можно разделить на два направления: обеспечение текущих

потребностей государственных органов и обеспечение функциональных (профильных) потребностей. За первое отвечает Администрация общих услуг [15]. В США также существует специальная Библиотека контрактов, насчитывающая на сегодняшний день более 100 видов контрактов, заключенных в различные периоды времени [1, с. 57]. Необходимо также отметить, что к служащим — контрактным офицерам, работающим в ФКС, предъявляются очень серьезные квалификационные требования.

Выводы, заключение

Решение вышеизложенных проблем видится в принятии следующих мер:

1) введение процесса «закрытия контракта» в ЕИС, единообразия размещения извещений заказчиками, недопущение асимметрии информации;

2) внесение изменений в постановление № 1352 в части исключения приоритета для субъектов МСП по условиям оплаты при проведении закупок для широкого круга участников;

3) повышение профессионализма заказчиков и поставщиков, участвующих в государственных и муниципальных закупках;

4) создание единого органа в системе государственных и муниципальных закупок, ответственного за всю процедуру их осуществления.

Решение проблемы повышения эффективности участия СМП и СОНКО в закупочной деятельности должно поддерживаться развитием единой платформы в ЕИС и рассматриваться во взаимосвязи с решением задач и результатов, обозначенных в национальных проектах стратегического развития РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мажарова Л. А. Система государственных закупок РФ и США: Сравнительный анализ // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Управление строительством. 2016. № 1(8). С. 55—62.
2. Марусинина Е. Ю., Гутарёва А. А. Анализ динамики и структуры ВВП как основа развития национальной экономики // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 2(39). С. 176—179.
3. Чекунов А. С. Государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства сельского хозяйства и промышленности: формы, методы и направления // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 1(42). С. 126—130.
4. Росстат впервые раскрыл долю малого и среднего бизнеса в экономике. [Электронный ресурс] // РБК-Новости. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/02/2019/5c5948c59a794758389cfd7> (дата обращения: 10.06.2019).
5. Показатели Ассоциации европейского бизнеса [Электронный ресурс] // Статистика Бизнеса. URL: <https://vawilon.ru/statistika-biznesa/> (дата обращения: 10.06.2019).
6. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. [Электронный ресурс] // ФНС России. URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html> (дата обращения: 10.06.2019).
7. KPMG опросила более 10 тысяч предпринимателей, чтобы оценить эффективность Программы поддержки МСП Минэкономразвития РФ. [Электронный ресурс] // KPMG International — KPMG Global. URL: https://home.kpmg/ru/ru/home/media/press-releases/2015/09/medium_small_businesses_survey.html (дата обращения: 10.06.2019).
8. Малый бизнес назвал четыре главные проблемы [Электронный ресурс] // РБК-Новости. URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/09/2015/560574bf9a7947d1198f6d29> (дата обращения: 10.06.2019).
9. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/77685005/> (дата обращения: 10.06.2019).
10. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I—III кварталов 2018 г. [Электронный ресурс] // Минфин России. Документы. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124945 (дата обращения: 10.06.2019).
11. FAR // Federal Acquisition Regulations. An Official Website Of The United States Government. URL: <https://www.acquisition.gov/browse/index/far>.
12. Никулина Е. А. Зарубежный опыт управления государственными закупками (на примере США) // Аллея науки. 2017. Т. 1. № 9. С. 404—408.
13. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант

Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=324057&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8895445267248225#0845444825190349> (дата обращения: 10.06.2019).

14. The Office of Federal Procurement Policy // Office of Management and Budget. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/management/office-federal-procurement-policy/>

15. Small business. U.S. General Services Administration. // U.S. General Services Administration. URL: <https://www.gsa.gov/small-business/-compete-for-contracts>.

REFERENCES

1. Mazharova L. A. Public procurement System of the Russian Federation and the United States: comparative analysis. *Russian Journal of Building Construction and Architecture*, 2016, no. 1, pp. 55—62. (In Russ.).

2. Marusinina E. Yu., Gutareva A. A. Analysis of the dynamics and structure of GDP as the basis for the development of the national economy. *Business. Education. Law*, 2017, no. 2, pp. 176—179. (In Russ.).

3. Chekunov A. S. State support for small and medium-sized businesses in agriculture and industry: forms, methods and directions. *Business. Education. Law*, 2018, no. 1, pp. 126—130. (In Russ.).

4. Rosstat for the first time revealed the share of small and medium-sized businesses in the economy. (In Russ.). URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/02/2019/5c5948c59a794758389cfd7>.

5. Indicators of the Association of European business. (In Russ.). URL: <https://vawilon.ru/statistika-biznesa/>

6. Unified register of small and medium-sized businesses. (In Russ.). URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html>.

7. KPMG interviewed more than 10 thousand entrepreneurs to assess the effectiveness of the SME support Program of the Ministry of economic development of the Russian Federation. (In Russ.). URL: https://home.kpmg/ru/ru/home/media/press-releases/2015/09/medium_small_businesses_survey.html.

8. A small business called four major problems. (In Russ.). URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/09/2015/560574bf9a7947d-1198f6d29>.

9. Resolution of the Government of the Russian Federation dated December 11, 2014 No. 1352 “On the features of participation of subjects of small and average business in purchases of goods, works, services by separate types of legal entities”. (In Russ.). URL: <https://base.garant.ru/77685005/>

10. Statistical indicators characterizing the results of procurement for state and municipal needs on the results of quarters I-III 2018. URL: https://www.Ministry of Finance.ru/ru / document/?id_4=124945.

11. FAR. Federal Acquisition Regulations. Official Website Of The United States Government. URL: <https://www.acquisition.gov/browse/index/far>.

12. Nikulina E. A. Foreign experience of public procurement management (on the example of the USA). *Science alley*, 2017, 1(9), pp. 404—408. (In Russ.).

13. Federal law of 05.04.2013 No. 44-FZ (as amended on 01 01.05.2019) “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs”. (In Russ.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=324057&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8895445267248225#0845444825190349>.

14. Department of Federal procurement policy. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/management/office-federal-procurement-policy/>.

15. Small business. U. S. General Services Administration. URL: <https://www.gsa.gov/small-business/-compete-for-contracts>.

Как цитировать статью: Арутюнова А. С., Кириллова О. Ю., Хальфин Р. М.. Проблемы участия СМП и СОНКО в закупках товаров, работ и услуг в Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 1 (50). С. 111—115. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.50.175.

For citation: Arutyunova A. S., Kirillova O. Yu., Halfin R. M. Problems of participation of small businesses and socially-oriented non-profit organizations in the procurement of goods, works and services in the Russian Federation. *Business. Education. Law*, 2020, no. 1, pp. 111—115. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.50.175.