

ОЦЕНКА ПРАКТИКИ ЗАКУПОК

У СУБЪЕКТОВ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Переход к Контрактной системе расширил нормативные возможности участия субъектов малого предпринимательства (далее также — СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее также — СОНКО). Остается выяснить, привело ли изменение нормативного правового режима к более активному участию таких субъектов (далее также — субъектов малого бизнеса) в государственном и муниципальном заказе.



БЕЛОГУРОВА
Елена Борисовна,

юрисконсультант отдела реформирования законодательства Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



ГОЛОВЩИНСКИЙ
Константин Игоревич,

заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



ЕРЕМЕНКО
Наталья Васильевна,

заведующая научно-исследовательским центром Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

С опоставление данных форм статистического наблюдения «1-торги» и «1-контракт» государственных заказчиков за 2013 и 2014 гг.¹ показало, что доля случаев закупок у СМП и СОНКО выросла в 1,81 раза в стоимостном выражении (Рис. 1), доля закупок у СМП и СОНКО, рассчитанная по стоимости заключенных контрактов, также существенно выросла — в 1,77 раза (Рис. 2).

Можно также констатировать, что в 2014 г. возросло число закупок, в рамках которых субъекты малого бизнеса были привлечены в качестве соисполнителей (субподрядчиков) (Рис. 3). С учетом таких закупок можно говорить о росте участия СМП и СОНКО почти в 2 раза (1,98).

Количество заявок участников процедур, предназначенных только для СМП и СОНКО, немного больше аналогичного показателя по обычной, «непривилегированной» процедуре (Рис. 4).

Как и в случае со «стандартными» процедурами, наибольшее доверие СМП и СОНКО вызывает двухэтапный конкурс (Р. 5), наименьшие показатели конкуренции характерны для конкурса с ограниченным участием и процедуры запроса предложений.

На Рис. 6 представлены данные по эффективности² закупок у субъектов малого бизнеса в зависимости от процедуры определения поставщика (значение рассчитано как отношение показателя снижения цены по заключенным контрактам к разности НМЦК по заключенным контрактам). Наибольшие показатели эффективности характерны

Рисунок 1.
Доля закупок у СМП и СОНКО
в общем количестве закупок
в 2013 и 2014 гг., %

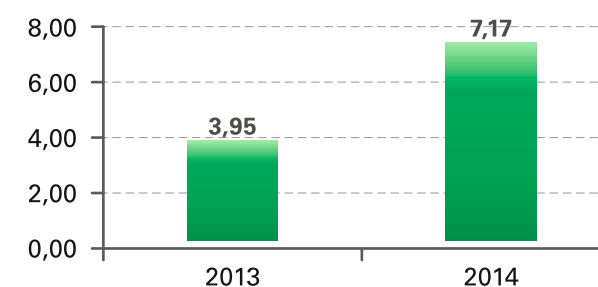
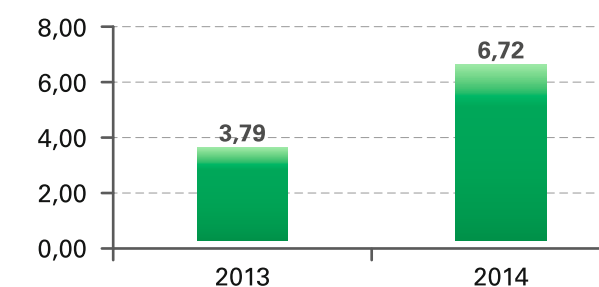


Рисунок 2.
Доля закупок у СМП и СОНКО,
рассчитанная по стоимости заключенных
контрактов в 2013 и 2014 гг., %

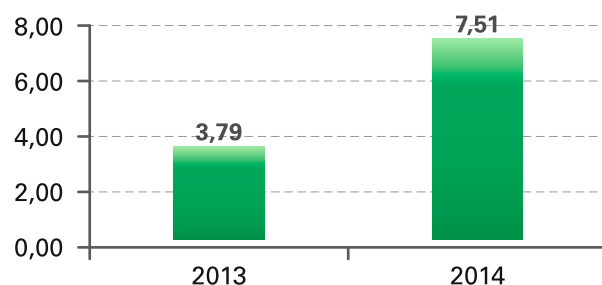


¹ См. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#, «Показатели закупочной деятельности». Данные за 2013 г. анализировались с учетом факта, что в данный период правила в отношении СОНКО установлены не были.

² Эффективность в данном случае определяется как снижение НМЦК по результатам проведения конкурентной процедуры.

Рисунок 3.

Доля закупок у СМП и СОНКО, рассчитанная по стоимости заключенных контрактов в 2013 и 2014 гг. с учетом закупок 2014 г., в рамках которых СМП и СОНКО были привлечены в качестве субподрядчиков, %



для открытых двухэтапных конкурсов и запросов котировок.

Сопоставление данных форм статистического наблюдения «1-торги» и «1-контракт» муниципальных заказчиков за 2013 и 2014 гг. показало, что доля закупок у СМП и СОНКО в муниципальном секторе выросла даже больше, чем в сегменте государственных закупок — в 2,1 раза по количеству процедур (Рис. 7) и в 2 раза по стоимости. С учетом субподряда рост показателя еще выше — почти в 2,3 раза (Рис. 8).

Если в сегменте государственных закупок среднее количество заявок, поданных на процедуры с участием СМП и СОНКО, несколько сократилось, то в муниципальном секторе — немного выросло: с 2,54 до 2,93 (Рис. 9).

Наибольшее количество заявок в муниципальном секторе, в отличие от государственного, подается на электронные аукционы. Вторая

Рисунок 5.

Количество заявок на процедуру по закупкам, проведенным для СМП и СОНКО в 2014 г.

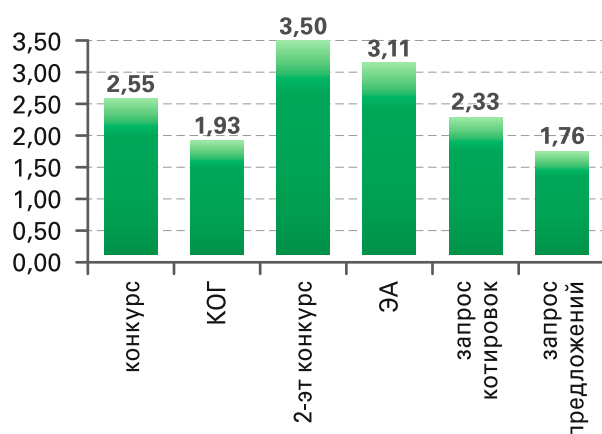
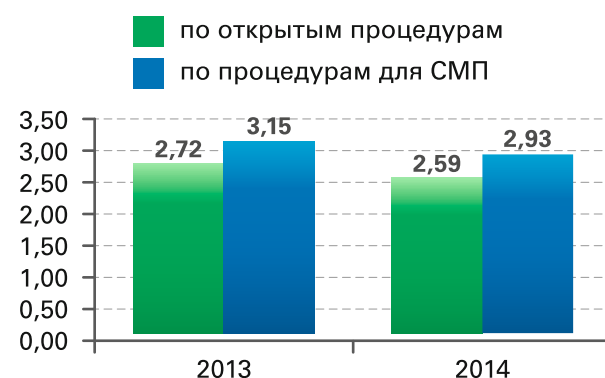


Рисунок 4.

Количество поданных заявок по обычным процедурам и процедурам, предназначенным для СМП и СОНКО



по значимости процедура — запрос котировок, двухэтапные конкурсы, зарекомендовавшие себя в секторе государственных закупок — занимают одно из последних мест с показателем 1,63 (Рис. 10).

По эффективности процедур закупок для муниципальных нужд, проведенных для СМП и СОНКО в 2014 г., ситуация совсем другая — электронный аукцион на третьем месте с показателем 14,76, в то время как лучшие показатели падения цены в результате торгов — у открытого конкурса и конкурса с ограниченным участием (Рис. 11). В этом заключается еще одно отличие сектора муниципальных закупок от государственного сегмента, где самое существенное падение по цене давал открытый двухэтапный конкурс.

Если рассматривать показатели работы системы закупок с субъектами малого бизнеса в целом, картина будет следующей: рост доли процедур,

Рисунок 6.

Снижение цены контракта по процедурам с участием СМП и СОНКО, %

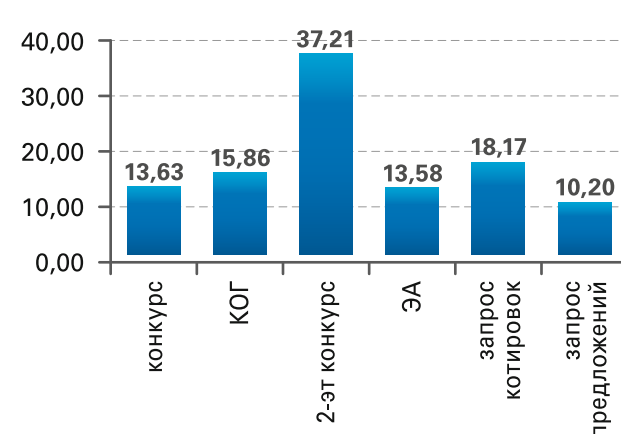
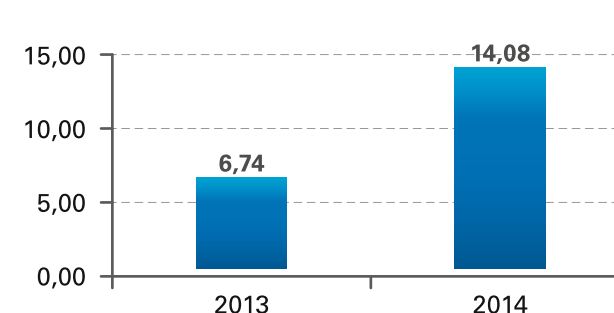


Рисунок 7.

Доля закупок у СМП и СОНКО в общем количестве закупок в 2013 и 2014 гг. (муниципальный сектор), %



проведенных для СМП и СОНКО, составил 1,85 раза. Рост доли в стоимостном выражении — 2,01 раза. Среднее количество заявок не изменилось и составило в среднем 2,89, что выше аналогичного показателя по стандартным процедурам (2,63 и 2,55 в 2013 и 2014 гг. соответственно).

Способами определения поставщика — лидерами по количеству поданных заявок — являются электронный аукцион (3,12), открытый конкурс (2,48) и открытый двухэтапный конкурс (2,38). При этом электронный аукцион — в числе аутсайдеров по показателю эффективности (средний показатель снижения цены — 13,95%). Лидерами по показателю эффективности стали открытый двухэтапный конкурс и конкурс с ограниченным участием (22,4% и 19,65% соответственно).

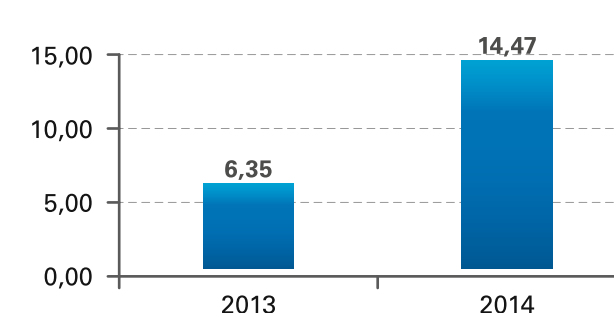
Статистические данные в целом подтверждают результаты опроса, проведенного в рамках подготовки Национального доклада, в ходе которого заказчики давали оценку обоснованности и выполнимости требований законодательства в части закупок у СМП, СОНКО и привлечения таких субъектов в качестве исполнителей, субподрядчиков по контракту. Почти половина опрошенных (49,9%) считают обоснованными и выполнимыми требования закона в части осуществления части закупок у субъектов малого бизнеса. Пятая часть респондентов (21,6%) считают обязательность осуществления части закупок у СМП и СОНКО обоснованным, но невыполнимым требованием. Только четверть опрошенных заказчиков считают требования закона в части закупок у СМП и СОНКО либо оторванными от реальности, либо в принципе необоснованными (Рис. 12).

Новация Контрактной системы в части правил привлечения СМП и СОНКО в качестве исполнителя по контракту воспринимается заказчиками гораздо менее позитивно (Рис. 13).

Только 38,4% респондентов считают требования закона в части исполнения таких субъек-

Рисунок 8.

Доля контрактов с СМП и СОНКО в общем объеме закупок для государственных нужд с учетом субподряда (%)



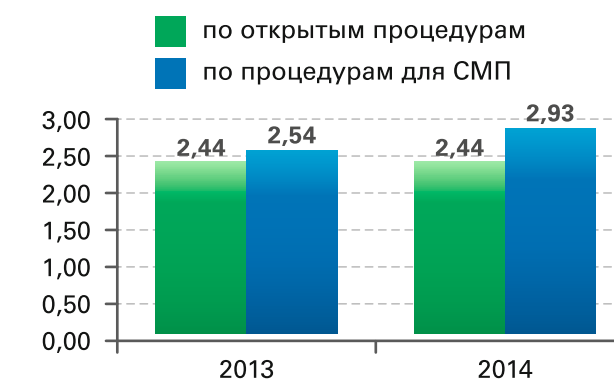
ектов обоснованными и достижимыми. Уровень недоверия к этому требованию гораздо более существенен:

- 18,7% опрошенных заказчиков считают требование об обязательном исполнении обоснованным, но недостижимым на практике;
- 21,3% опрошенных заказчиков считают эту инициативу оторванной от реальности и согласны с утверждением, что ее никто не будет выполнять.

Таким образом, изменение правил стимулирования участия субъектов малого бизнеса привело к росту участия СМП и СОНКО в государственных закупках примерно в 2 раза. Наиболее конкурентным способом определения поставщика в процедурах, предназначенных для СМП и СОНКО, являются электронный аукцион, открытый конкурс и открытый двухэтапный конкурс. При этом в сегменте государственного заказа по этому показателю безоговорочно лидирует открытый двухэтап-

Рисунок 9.

Подано заявок в расчете на одну процедуру закупок для муниципальных нужд у СМП и СОНКО



ный конкурс. Последний, а также «стандартный» открытый конкурс обеспечивают максимальное сокращение цены в результате торгов.

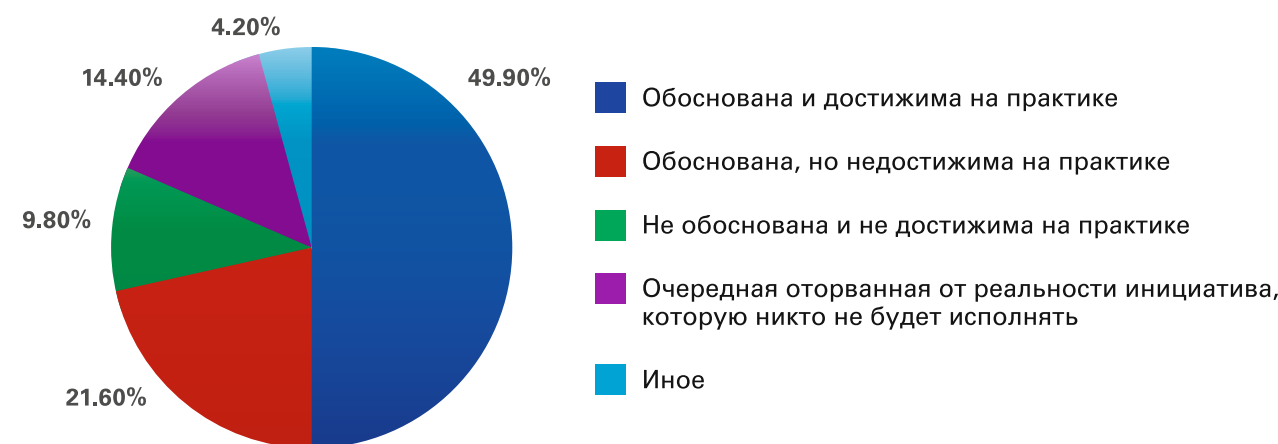
Потенциал поддержки СМП и СОНКО может быть усилен за счет следующих мер:

1. Требование о привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО, указывается не только к контракте, но и в плане-графике размещения заказов и в извещении об осуществлении закупки (т.е. еще на стадиях планирования закупки и подготовки к осуществлению закупки). При этом если, согласно ч. 6 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ, в контракт подлжит включению условие о привлечении к его исполнению субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО с указанием объема такого привлечения, установленного в виде процента от цены контракта, то в плане-графике размещения заказов и в извещении об осуществлении закупки в настоящее время не требуется указывать такие сведения. Соответственно, предлагается внести изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 г. «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы», установив требование об указании объема привлечения к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО (например в виде минимального процента от цены контракта), в плане-графике размещения заказов и в извещении об осуществлении закупки.

2. При определении выполнения заказчиком обязательной квоты закупок у таких субъектов (расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО) не учитываются «закупки на общих основаниях» (т.е. закупки, в отношении которых изначально не было установлено в плане-графике размещения заказов, в извещении об осуществлении закупки ограничение, что участниками закупки могут быть только СМП и СОНКО, либо требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства или СОНКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО), даже если фактически контракт был заключен с СМП или СОНКО, либо такие субъекты фактически были привлечены к исполнению контракта в качестве субподрядчиков, соисполнителей.

В то же время, если рассматривать обязательную квоту закупок у таких категорий участников в первую очередь как меру государственной поддержки субъектов малого предпринимательства, то основное значение имеет факт выполнения этой квоты (т.е. фактическое осуществление закупок у СМП и СОНКО в размере не менее установленной квоты). При этом представляется, что вне зависимости от того, было ли установлено ограничение для участия в процедуре СМП/СОНКО или такое ограничение не устанавливалось, но если победитель процедуры фактически оказался субъектом малого бизнеса, по сути, задача стимулирования таких категорий участников достигнута. В этой связи предлагается учитывать закупки, фактически осуществленные у субъектов малого предпринимательства, СОНКО, либо закупки, в ходе осуществления которых такие субъекты фактически были привлечены к исполнению контракта

Рисунок 12.
Оценка опрошенными заказчиками обязательности осуществления части закупок у СМП и СОНКО



в качестве субподрядчиков, соисполнителей, при расчете фактически осуществленного объема закупок у субъектов малого предпринимательства (определении выполнения обязательной квоты).

3. Из расчета обязательной квоты закупок у СМП и СОНКО исключены закупки, перечисленные в ч. 1.1 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ, в том числе все закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

При этом заказчик вправе осуществлять такие закупки у СМП и СОНКО, однако они не будут учитываться при расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО (определении выполнения обязательной квоты).

Если рассматривать обязательную квоту закупок у СМП и СОНКО в первую очередь как меру

государственной поддержки таких субъектов, то, по сути, не столь важно, конкурентная это закупка или закупка у единственного поставщика.

В этой связи предлагается учитывать закупки, осуществленные у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), при расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО (определении выполнения обязательной квоты).

4. Для обеспечения единообразия практики привлечения к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО целесообразно утвердить типовые условия контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей такого типа в соответствии с ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ. ■

Рисунок 10.

Число заявок на процедуру по закупкам для муниципальных нужд, проведенным для СМП и СОНКО в 2014 г.

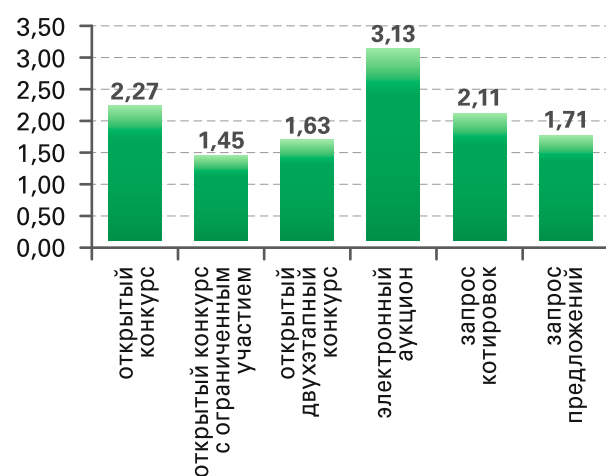


Рисунок 11.

Показатели снижения цены при проведении процедур закупок для муниципальных нужд, 2014 г. (%)

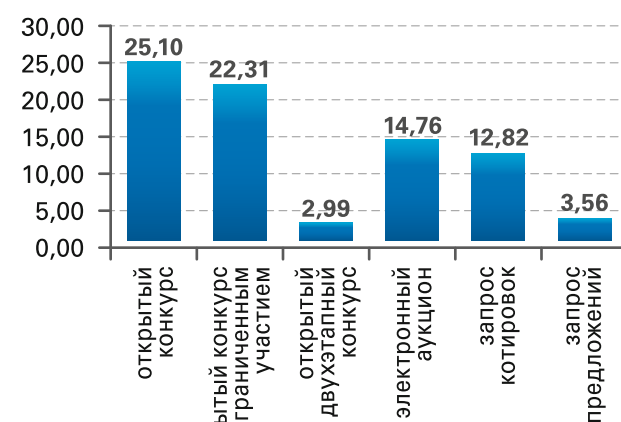


Рисунок 13.

Оценка опрошенными заказчиками обязательности привлечения по части закупок в качестве соисполнителя по контракту СМП или СОНКО

