Любовь Васильевна АНДРЕЕВА,
профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
andlaw@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовые вопросы «выращивания» поставщиков инновационной продукции

Аннотация. *В статье анализируются новые правила, включенные в Закон о развитии малого и среднего предпринимательства, о разработке и содержании программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства (субъекты МСП). Программа развития субъектов МСП характеризуется как перспективная мера, направленная на решение задач импортозамещения и расширение доступа субъектов МСП к корпоративным закупкам. Определяется место рассматриваемых правил в системе антисанкционного законодательства. Делается вывод о появлении новой формы поддержки субъектов МСП — корпоративной поддержки.*

Ключевые слова: *субъекты малого и среднего предпринимательства, программа развития субъекта малого и среднего предпринимательства, корпоративные закупки.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.100.12.156-163

Lyubov V. ANDREEVA,
Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
andlaw@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal issues of «growing» suppliers of innovative products

Abstract. *The article analyzes the new rules included in the Law on the development of small and medium-sized businesses on the development and content of the development program for small and medium-sized businesses (SMEs). The SME development program is characterized as a promising measure aimed at solving the problems of import substitution and expanding the access of SMEs to corporate purchases. The place of the considered rules in the system of anti-sanction legislation is determined. The conclusion is made about the emergence of a new form of support for SMEs — corporate support.*

Keywords: *small and medium-sized businesses, small and medium-sized business development program, corporate purchases.*

Одной из важнейших целей экономического развития России на современном этапе является достижение технологического суверенитета, независимости по критическим технологиям от иностранных производителей недружественных государств. Проводимая государством политика импортозамещения

© Л. В. Андреева, 2022

предполагает применение комплекса мер и решение различных задач, в том числе формирование долгосрочного спроса на высокотехнологичную и инновационную продукции, производство которой, особенно на стадии подготовки к производству и запуска в производство, требует поддержки.

Федеральным законом от 14.07.2022 № 285-ФЗ[1] (далее — Закон № 285-ФЗ) внесены дополнения в Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»[2] (далее также — Закон № 209-ФЗ), согласно которым заказчикам, осуществляющим закупки по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), предоставлено право при участии корпорации развития малого и среднего предпринимательства, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (субъектов МСП), заинтересованных органов (организаций), разрабатывать и утверждать программы развития поставщиков (исполнителей, подрядчиков) субъектов МСП и обеспечивать реализацию программ развития. Такие программы должны быть реализованы без привлечения бюджетных средств.

Основной целью разработки и реализации программ развития является обеспечение импортозамещения с участием субъектов МСП, поскольку, как отмечает А. Шохин, малый бизнес более адаптивен, более подвижен и способен освоить новые виды продукции[3].

Программа по субъектов МСП в целях их потенциального участия в закупках, согласно законодательному определению, представляет собой комплекс мер по оказанию финансовой, правовой, методической, информационной и иной поддержки, предусмотренной законодательством РФ, субъектам МСП — участникам программы развития поставщиков, реализуемых заказчиками, при участии корпорации развития малого и среднего предпринимательства, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, заинтересованных органов (организаций) (п. 10 ст. 3 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

Понятие, принципы, система государственных и общественных институтов поддержки разработаны наукой предпринимательского права[4].

Программы развития субъектов МСП разрабатываются и применяются в частном секторе экономики, в качестве заказчиков таких программ выступают преимущественно государственные корпорации и государственные компании. Их деятельность имеет огромное значение для развития целых отраслей российской экономики, но имущественная поддержка, оказываемая ими субъектам

---

[1] Федеральный закон от 14.07.2022 № 285-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5252.

[2] СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

[3] *Шохин А.* Производительность не без труда // Российская газета. 04.07.2022. № 141 (8789). С. 9.

[4] См.: Малое и среднее предпринимательство: правовое обеспечение / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Юриспруденция, 2014 (автор главы — И. В. Ершова). С. 102—127.

МСП, осуществляется за счет корпоративных финансов. В Законе № 285-ФЗ подчеркнуто, что программы развития реализуются заказчиками без привлечения ими денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также денежных средств, источником формирования которых являлись ранее предоставленные указанным заказчикам бюджетные средства (ч. 1 ст. 16.1).

Представляется, что меры поддержки субъектам МСП в рамках программы их развития можно рассматривать в качестве еще одного вида поддержки (наряду с государственной и общественной) — корпоративной поддержки.

Введение в Закон правил о программе развития субъектов МСП обусловлено необходимостью преодоления последствий кризисных явлений, вызванных применяемыми санкциями со стороны западных недружественных государств. Как отмечает И. И. Шувалов, «перманентность возникновения социально-экономических кризисов диктует необходимость выделения в правовой системе антикризисного законодательства»[5], в котором можно выделить меры оперативного характера, носящие временный характер, и меры, применение которых не ограничивается временны́ми рамками, они могут использоваться и после ликвидации кризисных явлений.

Программа развития субъектов МСП имеет значение не только как оперативное правовое средство, принятие которого обусловлено введением санкций, но и как долговременная мера стимулирования производства российской продукции. Поскольку реализация программы отвечает интересам как заказчиков, так и участников программы, такая форма сотрудничества может быть весьма перспективной.

Следует отметить, что в постановлении Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[6] уже было предусмотрено право заказчиков в соответствии с Законом о закупках разрабатывать и утверждать программу партнерства с субъектами МСП, но оно касается только определяемых Правительством РФ заказчиков и заказчиков, в отношении которых корпорацией по развитию малого и среднего предпринимательства, органами исполнительной власти субъектов РФ или созданными ими организациями проводятся оценка соответствия и мониторинг соответствия. Как отмечает О. А. Беляева, цель введения программ партнерства была непонятна правоприменителям[7].

В программу партнерства могут быть включены субъекты МСП при их соответствии двум требованиям:

— во-первых, исполнение субъектом МСП не менее двух договоров, заключенных с заказчиком по результатам закупок, без взыскания с субъекта МСП неустойки

---

[5] *Шувалов И. И.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 3.

[6] СЗ РФ. 2014. № 51. Ст. 7438.

[7] *Беляева О. А.* Особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в корпоративных закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 2. С. 20—23.

(штрафа, пени) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных такими договорами;

— во-вторых, прохождение субъектом МСП установленных заказчиком в соответствии с положением о закупке процедур определения соответствия субъектов МСП требованиям, предъявляемым к поставщикам (исполнителям, подрядчикам). При этом такие процедуры не должны приводить к ограничению числа субъектов малого и среднего предпринимательства, которые могут стать участниками программы партнерства.

В программе партнерства в соответствии с установленными требованиями предусматриваются меры по информационной поддержке субъектов МСП, по формированию реестра участников программы, меры финансовой, правовой, методической и иной поддержки. Указанные правила носят общий характер. Кроме того, мероприятия по поддержке могут иметь место, если их проведение предусмотрено федеральными законами.

В качестве достаточно типичного примера разработки программы партнерства можно привести программу ПАО «Ростелеком», приказом от 30.05.2017 утвердившего Программу партнерства с субъектами МСП. Она направлена на формирование сети квалифицированных и ответственных партнеров из числа субъектов МСП, поставляющих ПАО «Ростелеком» товары (выполняющих работы, оказывающих услуги) по прямым договорам и субподрядным договорам, на вовлечение в деятельность ПАО «Ростелеком» инновационных субъектов МСП, а также содействие в развитии субъектов МСП, являющихся участниками Программы партнерства.

Разработанная ПАО «Ростелеком» Программа партнерства включает информационную поддержку (информирование субъектов МСП о номенклатуре текущих и перспективных технологических потребностей, планируемых объемах закупок на краткосрочный и долгосрочный периоды и условиях сотрудничества, в том числе в соответствии с положениями Закона о закупках); организационную поддержку (обеспечение четких и прозрачных процедур аккредитации субъектов МСП в целях их присоединения к Программе партнерства; проведение конференций, информационных семинаров, открытых обсуждений с участниками Программы партнерства по вопросам осуществления закупочной деятельности ПАО «Ростелеком»; проведение обучения специалистов различных категорий, участников Программы партнерства, положениям и требованиям стандартов ПАО «Ростелеком») и др.[8]

Программы партнерства не получили широкого распространения на практике вследствие непроработанных правил и отсутствии механизма реализации. По существу, единственной преференцией участникам программы партнерства может быть предоставление заказчиком авансирования в размере не менее 30 % суммы договора, притом только в случае, если договор заключается по результатам закупки, участниками которой были субъекты МСП. Предоставление преференции является правом, а не обязанностью заказчика, т.е. зависит от его усмотрения.

По сравнению с программой партнерства правила в программе развития достаточно четко разработаны, механизм реализации программы определяется Правительством РФ, которое должно утвердить: форму программы развития;

[8] СПС «КонсультантПлюс».

требования к порядку отбора субъектов МСП для участия в программах развития; порядок проведения корпорацией развития малого и среднего предпринимательства мониторинга реализации программ развития, а также мониторинга хода реализации заключенных договоров и анализа эффективности их реализации; форму ежегодного отчета о реализации программ развития; порядок ведения корпорацией реестра программ развития и реестра участников программ, не исполнивших обязательств перед заказчиками, предусмотренных соглашением об оказании мер поддержки (ч. 5 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ).

Цели принятия и реализации программы развития субъектов МСП в законе не установлены, но их можно определить из содержания новых правил ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ. Помимо цели импортозамещения целями реализации таких программ, можно считать увеличение объема закупок инновационной продукции; локализацию производства на территории Российской Федерации; поддержку субъектов МСП путем увеличения доли закупок у них товаров, что следует из п. 8 ч. 2 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ.

Степень интеграции заказчиков и субъектов МСП при их участии в программе развития значительно глубже, чем при программе партнерства. Речь идет о механизме «выращивания» потенциальных участников закупок, т.е. о встраивании в технологический процесс заказчиков производимых участниками программы развития товаров, работ, услуг.

Участниками программы могут быть как юридические, так и физические лица, включенные в единый реестр субъектов МСП и соответствующие требованиям, установленным в п. 1—8 ч. 2 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ (непроведение ликвидации юридического лица и непрекращение деятельности индивидуального предпринимателя; отсутствие решения суда о признании субъекта МСП банкротом и об открытии конкурсного производства; неприостановление деятельности субъекта МСП в установленном КоАП РФ порядке; отсутствие недоимки по налогам и сборам в установленном размере; отсутствие сведений о субъекте МСП в реестрах недобросовестных поставщиков по Закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) и Закону о закупках; отсутствие аффилированности с заказчиком и др.).

Кроме установленных законом требований к субъектам МСП, заказчиком могут быть установлены дополнительные требования к участникам программ развития поставщиков (исполнителей, подрядчиков), обусловленные отраслевой спецификой деятельности заказчика и поставщика (исполнителя, подрядчика) (ч. 3 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ).

Функции корпорации развития малого и среднего предпринимательства в рассматриваемых отношениях определены в п. 12.5 —12.11 ч. 4 ст. 25.1 Закона № 209-ФЗ. На корпорацию возложено ведение реестра программ развития поставщиков (исполнителей, подрядчиков); ведение реестра участников программ развития, не исполнивших своих обязательств перед заказчиком; проведение мониторинга реализации программ развития с составлением ежегодного отчета; формирование перечня номенклатуры выпускаемых товаров и услуг, оказываемых участниками программы; оказание информационной, правовой и иной поддержки участникам программ развития, в том числе потенциальным участникам

закупок в целях заключения договоров, предусмотренных ст. 16.1 данного Закона, а также оказание информационной, консультационной и иной поддержки заказчикам и проведение мониторинга хода реализации договоров, заключенных во исполнение программ развития и анализа эффективности их реализации.

Содействие заказчикам в разработке программы развития и поддержку субъектам МСП — участникам программы могут оказывать организации, образующие инфраструктуру поддержки субъектов МСП, заинтересованные организации (органы) (бизнес-инкубаторы, инновационно-технологические центры, центры коммерциализации технологий, центры трансфера технологий и др.) (ст. 15 Закона № 209-ФЗ).

В Законе № 209-ФЗ в качестве формы участия организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, указана возможность определения индекса технологической готовности при проведении отбора субъектов МСП на участие в программе. Этот показатель отражает уровень готовности субъектов МСП к внедрению новых технологий, модернизации, реконструкции и техническому перевооружению производства (п. 3 ч. 6 ст. 16.1). Он может использоваться заказчиками при отборе субъектов МСП, наряду с оценкой соответствия их основным и дополнительным требованиям.

Требования к содержанию программы установлены в ч. 7 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ. Достаточно большой перечень условий, которые должны быть предусмотрены в программе, включает формы, объем и условия оказания поддержки участникам программы развития поставщиков; перечень мероприятий по оказанию поддержки участникам программы развития; порядок проведения отбора для участия в программе развития; основные и дополнительные требования к участникам программы; виды товаров (работ, услуг) с кодами Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОК 034-2014 (КПЕС 2008)); порядок заключения соглашения между участником программы и заказчиком об оказании мер поддержки и меры ответственности за нарушение условий реализации программы развития и т.д.

Кроме программы развития, в Законе № 209-ФЗ предусмотрены разработка и утверждение заказчиком индивидуальной карты развития субъекта МСП, в которой должен быть предусмотрен индивидуально определенный перечень мероприятий.

Таким образом, путем разработки программы развития заказчик формирует общий заказ на необходимые ему товары, которые должны произвести субъекты МСП.

Программу развития поставщиков заказчик направляет в корпорацию развития малого и среднего предпринимательства для размещения на ее официальном сайте в ИТС сети Интернет и (или) на цифровой платформе с механизмом адресного подбора и возможностью дистанционного получения субъектами МСП мер поддержки. Механизм отбора субъектов МСП разрабатывается Правительством РФ. При этом если количество поданых заявок на участие в программе развития поставщиков не превышает предельного количества участников программы развития, определенного заказчиком, заказчик вправе реализовывать программу развития без проведения отбора. В сети Интернет и (или) на цифровой платформе размещаются также информация о проведении отбора субъектов

МСП, результаты реализации программы, сведения об участниках программы, не исполнивших своих обязательств перед заказчиком. Сроки размещения данной информации определены в ч. 8 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ.

Согласие на присоединение к программе субъекты МСП подают путем направления заявок. Исходя из содержащихся в Законе правил можно сделать вывод, что программу развития поставщиков (исполнителей, подрядчиков) можно рассматривать как приглашение делать оферты (ст. 437 ГК РФ). Несмотря на новизну рассматриваемых правил, на цифровой платформе МСП 26 крупнейших заказчиков разместили информацию о программе развития, 32 заявки на присоединение к программе отправлено[9].

Отбор заявок на участие в программе основан на проводимой заказчиком оценке соответствия субъектов МСП основным требованиям и дополнительным требованиям при их наличии (п. 3 ч. 5 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ). Порядок проведения отбора должен быть разработан заказчиком в соответствии с правилами Закона № 209-ФЗ и постановления Правительства РФ.

По результату отбора заявок заказчик заключает с субъектом МСП соглашение об оказании мер поддержки участнику программы. Форма, объем и условия оказания поддержки указываются в индивидуальной карте развития субъекта МСП с учетом потребностей заказчика в поставке товаров (работ, услуг) участником программы (ч. 11 ст. 16.1 Закона № 209-ФЗ). Таким образом, индивидуальная карта развития является неотъемлемой частью соглашения об оказании мер поддержки.

Следует сказать, что в отсутствие практики заключения подобных соглашений на данном этапе возникает ряд вопросов, связанных с новыми законодательными правилами. Так, для производства отдельных видов продукции, проведения модернизации и технического перевооружения производства требуется оказание долгосрочных мер поддержки, в связи с чем возможно указание в соглашении объема и порядка поставки товаров, произведенных в результате проводимых мероприятий, либо объем и иные условия поставки оформляются самостоятельным договором.

В. В. Путин в выступлении на XXV Международном экономическом форуме отметил необходимость «запустить инструмент долгосрочных договоров компаний с госучастием с субъектами малого и среднего предпринимательства». Тем самым будет гарантирован на годы спрос на продукцию таких предприятий, при этом поставщики смогут брать на себя обязательства по созданию нового производства или расширению действующего производства[10].

Законом о развитии малого и среднего предпринимательства предусмотрена возможность заключения договора на поставку товара (оказание услуги), предусматривающего встречные инвестиционные обязательства по созданию, модернизации, освоению производства этого товара и (или) по созданию, реконструкции имущества, используемого для оказания такой услуги (ч. 12 ст. 16.1).

Правила о государственном контракте, предусматривающем встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации

---

[9] URL: https://xn--l1agf.xn--p1ai/services/purchase_access/promo (дата обращения: 14.10.2022).

[10] Российская газета. 20.06.2022. № 130 (8778). С. 4.

и (или) освоению производства товара на территории субъекта РФ для обеспечения государственных нужд субъекта РФ (офсетном контракте) установлены в ст. 111.4 Закона о контрактной системе. Анализ субъектного состава, особенностей и практики заключения, правовой природы офсетного контракта исследованы А. Ю. Петраковым[11].

Несомненно, данная модель договора может найти применение в сфере корпоративных закупок и сделанный автором вывод об офсетном договоре как о перспективном механизме привлечения инвестиций можно распространить и на корпоративные закупки. Заказчикам при этом следует адаптировать правила об офсетном контракте к корпоративным закупкам.

Значение офсетных договоров как перспективной договорной формы взаимоотношений между корпоративными заказчиками и участниками программы развития субъектов МСП подтверждается и тем, что на корпорацию развития малого и среднего предпринимательства возложена обязанность оказывать помощь участникам программ развития и потенциальным участникам закупок в заключении офсетных договоров (п. 12.9 ч. 4 ст. 25.1 Закона № 209-ФЗ) и проводить мониторинг хода их реализации и анализ их эффективности (п. 12.11 ч. 4 ст. 25.1 Закона № 209-ФЗ).

Таким образом, внедрение программ развития субъектов МСП может способствовать решению ряда актуальных экономических задач — обеспечению импортозамещения, причем не на основе копирования зарубежных технологий, а путем производства инновационной продукции; оказанию корпоративных мер поддержки субъектам МСП и расширению их доступа к закупкам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Беляева О. А.* Особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в корпоративных закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2018. — № 2. — С. 20—23.
2. *Ершова И. В.* Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства: правовая и институциональная основа // Малое и среднее предпринимательство: правовое обеспечение / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Юриспруденция, 2014. — 460 с.
3. *Петраков А. Ю.* Привлечение инвестиций с помощью офсетного контракта // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 7. — С. 98—104.
4. *Шувалов И. И.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2022.

[11] *Петраков А. Ю.* Привлечение инвестиций с помощью офсетного контракта // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 7. С. 98—104.