**Рекомендации**

**Общественной палаты Российской Федерации**

**по итогам круглого стола на тему «Меры противодействия демпингу**

**на рынке частных охранных услуг. Общественный контроль за процедурой закупок и качеством исполнения контрактов»**

23 января 2024 года г. Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по безопасности
и взаимодействию с ОНК состоялся круглый стол на тему «Меры противодействия демпингу на рынке частных охранных услуг. Общественный контроль за процедурой закупок и качеством исполнения контрактов» (далее – мероприятие, круглый стол, обсуждение).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Министерства финансов Российской Федерации,
Федеральной антимонопольной службы, Общероссийского отраслевого объединения работодателей в сфере охраны и безопасности
«Федеральный координационный центр руководителей охранных
структур», частных охранных организаций, общественных объединений.

В рамках круглого стола участники обсудили вопросы противодействия демпингу при осуществлении закупок охранных услуг для государственных и муниципальных нужд, существующие проблемы формирования начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК), а также возможные инструменты контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере, в частности отметив следующее.

1. Участники обсуждения отметили, что повышение качества охраны объектов общественного назначения, в том числе безопасность которых обеспечивается за счет средств федерального и муниципального бюджетов, является критично важным как для государственных органов, регулирующих и отвечающих за вопросы охраны и безопасности, так и для частной охранной отрасли.

Одним из основных элементов повышения качества обеспечения безопасности охраняемых объектов, по мнению участников круглого стола, является адекватная оплата охранных услуг со стороны их заказчика и недопущение необоснованного снижения стоимости таких услуг участниками торгов, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом
от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
(далее – Закон № 44-ФЗ). Нередко на рынке частных охранных услуг, закупаемых в интересах государственных и муниципальных заказчиков, охранные организации создают себе конкурентные преимущества за счет уклонения от уплаты налогов, нарушения норм трудового законодательства, использования персонала без соответствующей квалификации и статуса частного охранника.

Участниками обсуждения было отмечено, что действующим законодательством Российской Федерации не ограничивается право заказчиков в выборе процедуры при закупке услуг частной охраны. При этом победителем *конкурса* признается участник закупки, который предложил *лучшие условия исполнения* контракта и заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке[[1]](#footnote-1). В то же время победителем *аукциона* признается участник закупки, заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, и который предложил *наиболее низкую цену контракта*[[2]](#footnote-2).

В этой связи участники обсуждения согласились с целесообразностью рассмотрения возможности определения на законодательном уровне условия, согласно которому государственные и муниципальные закупки частных охранных услуг *не осуществляются* путем проведения *аукциона*. Такое изменение могло бы способствовать повышению качества частных охранных услуг, предоставляемых по государственным и муниципальным контрактам, поскольку главным критерием станет не низкая цена контракта, а высокое качество услуг.

В настоящее время аналогичное требование уже установлено в отношении закупки услуг по организации отдыха детей и их оздоровления[[3]](#footnote-3).

В ходе обсуждения было отмечено, что антидемпинговых мер, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации[[4]](#footnote-4), при проведении конкурсов и аукционов на заключение государственных и муниципальных контрактов на оказание частных охранных услуг недостаточно.

В подтверждение указанному выше участники мероприятия представили статистические данные, согласно которым в 2022 году на территории Российской Федерации было проанализировано 5,6 тыс. контрактов на оказание охранных услуг на сумму около 14 млрд рублей. Анализ данных закупочных процедур показал, что 2,1 тыс. (37,5%) контрактов из вышеуказанного количества заключено со снижением 25% и более. Электронные аукционы составили 1,7 тыс., открытый конкурс в электронной форме – 119, запрос котировок в электронной форме – 218. Средний процент падения по контрактам, заключенным со снижением 25% и более, составил 47%.

В 2023 году на территории Российской Федерации было проанализировано 22 тыс. контрактов на оказание охранных услуг на сумму около 74 млрд рублей. Анализ данных закупочных процедур показал, что 7,8 тыс. (35,4%) контрактов из вышеуказанного количества заключено со снижением 25% и более. Электронные аукционы составили 6,1 тыс., открытый конкурс в электронной форме – 516, запрос котировок в электронной форме – 1,1 тыс. Средний процент падения по контрактам, заключенным со снижением 25% и более, составил 48,8%.

Учитывая изложенное, представляется, что вопрос принятия дополнительных мер по недопущению демпинга при осуществлении государственных и муниципальных закупок частных охранных услуг, особенно на социально значимых объектах (медицинские учреждения, организации образования и т. п.), требует дополнительного внимания со стороны государства.

2. При осуществлении закупок в сфере охранных услуг заказчики определяют НМЦК, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальную цену единицы товара, работы, услуги на основании и в соответствии с Порядком определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг[[5]](#footnote-5) (далее – Порядок).

В основе расчета цены услуг частной охраны лежит показатель *прямых затрат на часовую работу поста охраны в составе одного работника в смене
в рублях*, который складывается из базовой заработной платы работника (соотношение минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ)
и среднемесячного количества рабочих часов одного работника поста охраны), среднемесячного количества рабочих часов одного работника поста охраны, доплаты за работу в ночное время, доплаты за работу в выходные и праздничные дни, доплаты за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, резерва на отпуск, страховых взносов[[6]](#footnote-6).

Вместе с тем закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии
с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных
и муниципальных нужд *с учетом положений Бюджетного кодекса Российской Федерации* (далее – БК РФ)[[7]](#footnote-7). Так, в силу пункта 2 статьи 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются
в *пределах лимитов бюджетных обязательств.*

В результате складывается ситуация, при которой, в случае если среднее значение цены, рассчитанное в результате рассмотрения предложения поставщиков услуг в целях определения НМЦК в соответствии с Порядком, превышает указанный лимит, заказчик *снижает* НМЦК до уровня доведенных лимитов бюджетных обязательств по данному виду расходов. Однако при этом заказчики снижают не объем закупаемых услуг (исходя из цены), а стоимость единицы (то есть условно выплачивается не 300 рублей в час *одному* работнику,
а по 150 рублей в час *двум* работникам).

НМЦК, сниженная заказчиком до предела лимита бюджетных обязательств, фактически не позволяет выплачивать работникам заработную плату не ниже МРОТ[[8]](#footnote-8), что можно считать нарушением их конституционных прав[[9]](#footnote-9), а также способствует уклонению частных охранных организаций от выплаты налогов.

По мнению участников круглого стола, если бы НМЦК не опускалась ниже расчетной минимальной цены за единицу, то на бюджетный рынок могли бы выйти крупные, профессиональные охранные организации, способные обеспечить высокое качество охраны. Именно такой подход может способствовать реальному повышению уровня качества предоставляемых услуг, а также повышению уровня профессионализма работников частных охранных организаций.

В свете изложенного участники обсуждения согласились с целесообразностью дополнительного внимания к урегулированию сложившейся ситуации со стороны органов публичной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также Счетной палаты Российской Федерации.

3. Участники круглого стола согласились, что отсутствие налаженной системы мониторинга и анализа рынка частных охранных услуг, маркеров, на основе которых можно было бы выявлять организации, нарушающие законодательство, приводит к тому, что недобросовестные частные охранные организации, используя конкурентные преимущества, активно захватывают рынок по охране объектов, финансируемых за счет средств государственного и муниципального бюджетов, вытесняя добросовестные предприятия.

Участники мероприятия предложили рассмотреть два возможных механизма решения данной ситуации.

В соответствии с частью 3 статьи 94 Закона № 44-ФЗ для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами, или к ее проведению *могут привлекаться эксперты, экспертные организации* на основании контрактов.

При этом Правительство Российской Федерации вправе определить случаи *обязательного* проведения экспертами, экспертными организациями экспертизы предусмотренных контрактом поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг[[10]](#footnote-10).

Учитывая высокую социальную значимость вопроса обеспечения общественной безопасности, в том числе посредством оказания частных охранных услуг надлежащего качества, представляется целесообразным проведение
анализа возможности и оценки эффективности введения *обязательного* порядка проведения экспертизы экспертами и экспертными организациями предусмотренных государственным или муниципальным контрактом частных охранных услуг.

Также участники мероприятия подчеркнули, что одним из наиболее эффективных инструментов контроля за качеством оказываемых услуг можно рассматривать общественный контроль.

Так, например, заявление и (или) сообщение осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц, в которых указывается на наличие признаков нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, могут служить *основанием* для проведения *внеплановой проверки* контрольным органом в сфере закупок[[11]](#footnote-11).

Кроме того, общественные объединения и объединения юридических
лиц, осуществляющие общественный контроль в рассматриваемой сфере,
имеют ряд иных полномочий[[12]](#footnote-12), например, осуществлять независимый
мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе
оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов
в части их соответствия требованиям законодательства, а также обращаться
от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного
учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления.

Вместе с тем, как отметили участники круглого стола, в настоящее время инструмент общественного контроля в данной сфере используется недостаточно широко, в том числе и по причине отсутствия налаженной коммуникации между всеми участниками процесса: заказчиками, поставщиками, субъектами общественного контроля, органами публичной власти.

В связи с этим участники обсуждения согласились с целесообразностью усиления взаимодействия Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих контроль в сфере государственных и муниципальных закупок. Для этой цели было предложено создать соответствующую *рабочую группу* по вопросам организации и координации общественного контроля за оказанием частных охранных услуг по государственным и муниципальным контрактам. При этом было отмечено, что особенно важно осуществлять общественный контроль в отношении частных охранных услуг на социально значимых объектах (медицинские учреждения, организации образования, др.).

На основании вышеизложенного, учитывая высокую социальную значимость рассмотренных вопросов, Общественная палата рекомендует:

**Федеральному Собранию Российской Федерации** рассмотреть возможность проведения парламентских слушаний для обсуждения комплекса вопросов, связанных с совершенствованием регулирования и осуществления частной охранной деятельности, в том числе оценкой целесообразности и эффективности установления требования по обязательному проведению экспертами, экспертными организациями экспертизы предусмотренных государственным или муниципальным контрактом частных охранных услуг, при участии представителей Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

**Правительству Российской Федерации** рассмотреть возможность

1. Инициирования внесения изменений в Федеральный закон
от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере
закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных
и муниципальных нужд», согласно которым государственные и муниципальные закупки частных охранных услуг не осуществляются путем проведения аукциона.

2. Внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 года № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 года № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», согласно которым при оценке заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» учитывается соответствие требованиям ГОСТ Р 70619-2022 «Охранная деятельность. Оказание охранных услуг по защите жизни и здоровья граждан. Общие требования»[[13]](#footnote-13).

**Счетной палате Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации** рассмотреть возможность анализа эффективности распоряжения средствами бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных и муниципальных закупок в сфере частных охранных услуг и разработки по его итогам предложений и рекомендаций по совершенствованию федерального законодательства в части обеспечения оплаты труда работникам частных охранных организаций в размере не менее МРОТ.

**Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, общественным палатам субъектов Российской Федерации** рассмотреть возможность усиления взаимодействия с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц при осуществлении общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок при проведении торгов, заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов на оказание частных охранных услуг.

1. Часть 4 статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-1)
2. Часть 5 статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-2)
3. Часть 8 статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-3)
4. Статья 37 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-4)
5. Утвержден приказом Росгвардии от 15 февраля 2021 года № 45. [↑](#footnote-ref-5)
6. Пункт 3 Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг, утвержденного приказом Росгвардии от 15 февраля 2021 года № 45. [↑](#footnote-ref-6)
7. Пункт 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-7)
8. Статья 1 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда». [↑](#footnote-ref-8)
9. Статья 37 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-9)
10. Часть 4.1 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-10)
11. Пункт 2 части 15 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-11)
12. Статья 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-12)
13. Утвержден приказом Росстандарта от 29 декабря 2022 года № 1720-ст. [↑](#footnote-ref-13)