

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И МЕЖДУНАРОД- НЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ С МАЛЫМ БИЗНЕСОМ: ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ



АНЧИШКИНА
Ольга Владленовна,

к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, ведущий научный сотрудник РАНХиГС, эксперт ООН по публичным закупкам, Member of Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement, Supply Chain Management EDP MSU, руководитель проекта ЦСР по развитию контрактной системы

Каковы взаимоотношения между публичными закупками и малым бизнесом? Является ли контрактная система инструментом перераспределения бюджетных средств небольшим организациям и индивидуальным предпринимателям, или малый бизнес является инструментом предложения лучших и выгоднейших коммерческих идей? Кто кого поддерживает, и кто в ком нуждается? О каком малом бизнесе вообще идет речь: об учреждаемых, развивающихся отечественных товаропроизводителях, или о мелких дилерах и посредниках-однодневках, а может, об инновационной высокотехнологической молодежи? И почему установлена квота в 15% госзаказа (не в 7% и не в 18%)? А еще: по каким причинам закрытые способы и закупки у единственного поставщика не учитываются при расчете данной квоты?

Возможно, анализ международного опыта и его сопоставление с отечественными подходами в адаптации публичных закупок к специфике малого и среднего предпринимательства поможет «разложить все по полочкам». Вниманию читателей журнала предлагается серия статей, в которых исследуются различные аспекты, описываются стратегические принципы и практические кейсы.

Прежде всего, уточним, что не все страны проводят преференциальную контрактную политику в предпринимательской среде. Кроме того, даже в тех (европейских) странах, где такая политика есть, у нее имеются оппоненты и ярые противники, расценивающие избирательную поддержку как ограничение конкуренции, перераспределение средств налогоплательщиков в пользу менее эффективных, слабых компаний.

Во взаимоотношениях малого бизнеса и публичных закупок отмечаются статистические парадоксы. На долю малого и среднего бизнеса (далее — МСП) приходится 99% количества фирм (нефинансового сектора) и 60% численности занятых. В странах ОЭСР МСП генерируют 50–60% добавленной стоимости. Однако доля выигранных МСП публичных контрактов ощутимо меньше доли МСП в экономике (в частности, по показателям оборота и добавленной стоимости). В Великобритании участие малого бизнеса в создании добавленной стоимости превышает 40%, а в публичных контрактах не дотягивает до 30%. В Италии — около 70% и 20% соответственно, во Франции — 60% и 35%, в Нидерландах — более 60% и около 20%. Как следствие, вопрос о гармонизации контрактных отношений имеет эмпирические основания. Коллизия в том, что меры привлечения МСП к публичным контрактам не изменили разрыва и не привели к еще большему увеличению доли МСП в экономике. Кроме того, за 2008–2014 годы число МСП (среднее по году) сократилось в 14 странах ЕС: в Испании, Португалии, Греции, Эстонии, Италии и ряде других, при том, что производительность труда малого бизнеса выросла практически во всех.

Непростая ситуация и в РФ. По данным Бориса Титова¹ (Уполномоченный при Президенте России по правам предпринимателей) и Владимира Гамза² (Председатель Комитета ТПП РФ по финансовым рынкам и кредитным организациям), за последние десять лет количество средних компаний сократилось до чуть более 20 тыс., малых компаний — до 264,5 тыс. фирм. Рост обеспечен индивидуальными предпринимателями в категории «микропредприятия», количество которых увеличилось на 111,9 тыс. Прошло сильное сокращение численности занятых на малых

¹ <https://www.vestifinance.ru/articles/101666>

² <http://forum-strategy.ru/>

Таблица 1.
Показатели отнесения фирм к категории МСП в РФ

	Микропредприятия	Малые предприятия	Средние предприятия
Предельные значения дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности	120 млн рублей	800 млн рублей	2 млрд рублей
Предельное значение среднесписочной численности работников за предшествующий календарный год	15 человек	16–100 человек	101–250 человек

Таблица 2.
Показатели отнесения фирм к категории МСП в ЕС

	Микропредприятия	Малые предприятия	Средние предприятия
Оборот (выручка)	до 3 млн евро (или до 225 млн рублей)	до 10 млн евро (или до 750 млн рублей)	до 50 млн евро (или до 3.2 млрд рублей)
Итог баланса	до 3 млн евро (или до 225 млн рублей)	до 10 млн евро (или до 750 млн рублей)	до 43 млн евро (или до 3.75 млрд рублей)
Численность персонала	менее 10 человек	менее 50 человек	менее 250 человек

предприятиях — на 331,3 тыс. рабочих мест. На средних предприятиях показатель незначительно вырос — на 5,1 тыс. Численность работающих выросла только на микропредприятиях — на 550 тыс. человек.

В общем, мониторинг статистических данных свидетельствует о том, что ситуация с объектом регулирования не является однозначно позитивной.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОТНЕСЕНИЯ ФИРМ К КАТЕГОРИИ МСП

В Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 04.05.2016 г. № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства») установлены следующие финансовые критерии (п. 2 ч. 1.1 статьи 4 Федерального закона РФ от 24 июля 2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации») и показатели занятости, согласно которым фирмы и индивидуальные предпринимателей относят к категории МСП (таблица 1).

В странах ЕС фирмы относятся к МСП, если отвечают следующим критериям (таблица 2).

В США Администрация малого бизнеса ежегодно устанавливает показатели, согласно которым

фирмы самостоятельно определяют, относятся ли они к категории малого бизнеса. Используются два показателя: численность занятых и годовая выручка. Учитывается также аффилированность, которая понимается как степень контроля конкретного, рассматриваемого МСП над другими фирмами. Контроль присутствует всегда, если доля участия в капитале составляет 50% и более. Контроль может иметь место и там, где доля участия в капитале оказывается ниже 50% или когда несколько сторон совокупно обладают существенной долей капитала аффилированной фирмы. Для аффилированных фирм рассчитываются совокупные пропорциональные показатели.

Показатель годовой выручки рассчитывается как среднее значение за три последних года. Если фирма вновь образованная, то для нахождения искомой величины объем выручки делится на количество отработанных недель и затем умножается на 52.

В 2018 году применялись следующие индикаторы отнесения фирм к МСП для отдельных отраслей экономики США (в таблице 3 даны выборочные примеры).

В Южной Корее классификация малого бизнеса основана на показателе объема продаж: итоговом за год или среднем за период.

Наряду с показателями для включения в категорию МСП применяются показатели для исключения из категории МСП. К примеру, это происходит,

если фирма с активами, превышающими 423,8 млн долларов США, владеет более 30% выпущенных и размещенных акций.

МЕСТО МСП В КОНТРАКТНОЙ ПОЛИТИКЕ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН

В ЕС и странах, разделяющих европейские подходы, ядром выстраивания отношений с малым бизнесом являются публичные закупки. Акцент сделан на стратегической роли контрактных систем. В связи с тем, что публичные закупки имеют системообразующее значение, политика в этой сфере должна удерживать баланс между экономической эффективностью и экономическими целями, с одной стороны, и так называемыми «целями второго уровня» (secondary policy objectives). Принцип сбалансированности (Principle on Balance) является одним из ключевых в большинстве стран ОЭСР.

Контрактные отношения с МСП встроены в «цели второго уровня», достижение которых не должно приводить к потере экономической эффективности расходования публичных финансов. Подчеркивается, что всякий раз, когда в публичных закупках ставятся «цели второго уровня», следует сопоставлять потенциальные выигрыши и необходимость добиваться наибольшего экономического эффекта.

Важным, по мнению европейских коллег, является постоянная «тонкая настройка» программ, реализуемых среди МСП, на специфику конкретного рынка. Гетерогенная структура малого бизнеса, меняется как в зависимости от производственной, технологической специализации, так и от бизнес-факторов: размер предприятия, срок работы на рынке.

В США политика поддержки МСП интегрирована в широкий контекст экономических

Таблица 3.
Показатели отнесения фирм к категории МСП в США

NAICS коды	Наименование отрасли (NAICS U.S.)	Стандарт размера в млн долларов	Стандарт размера в количестве занятых
Раздел 111 — Производство зерновых культур			
111110	Производство сои	0.75	
111140	Производство пшеницы	0.75	
111150	Производство кукурузы	0.75	
111160	Производство риса	0.75	
Раздел 221 — Коммунальные услуги			
221111	Генерация электроэнергии, произведенной гидроэлектростанциями		500
221113	Генерация электроэнергии, произведенной атомными электростанциями		750
221114	Генерация электроэнергии, произведенной от солнечных возобновляемых источников энергии		250
Раздел 325 — Химическое производство			
325110	Нефтехимическое производство		1,000
325120	Сжижение природного газа и иное производства на его основе		1,000
325130	Производство красителей и пигментов		1,000

задач. Работу проводит независимый орган (Администрация малого бизнеса), миссия которого состоит во всемерной помощи и поддержке малому предпринимательству с тем, чтобы укреплять экономику страны в целом и гарантировать свободу предпринимательской инициативы. Администрация в своих программах деятельности исходит из того, что не какой-либо иной, а именно малый бизнес критически важен для оздоровления и укрепления экономики, для строительства будущей структуры отраслей и продвижению в глобальном мире. Помощь начинающим, стартапам и растущим фирмам осуществляется Администрацией малого бизнеса в партнерстве с публичными и частными организациями.

В законодательстве РФ о контрактной системе (статьи 6–13 Федерального закона № 44-ФЗ) не указаны принципы, которым соответствует преференциальный режим осуществления закупок у МСП, и цели, согласно которым такой режим устанавливается. Малому бизнесу предоставляются преимущества наряду с иными субъектами, в числе которых учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы; организации инвалидов; социально ориентированные некоммерческие организации (статья 27 Федерального закона № 44-ФЗ).

Законодательство о развитии МСП (Федеральный закон № 209-ФЗ) устанавливает цели, согласно которым малый бизнес и его экономическая деятельность понимается как самостоятельная ценность (обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства; обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства; оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок Российской Федерации и рынки иностранных государств; увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства и др. (часть 2 статьи 6 Федерального закон № 209-ФЗ). Принципы политики в отношении МСП (часть 3 статьи 6 Федерального закон № 209-ФЗ) также не разъясняют существо особых взаимоотношений между государством, МСП и другими экономическими агентами. Законодательно закреплены следующие принципы:

- разграничение полномочий по поддержке МСП;
- ответственность органов власти;
- участие МСП в формировании политики в отношении МСП;
- обеспечение равного доступа МСП к поддержке.

ПРОБЛЕМЫ МСП ПРИ РАБОТЕ НА РЫНКАХ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Небольшие фирмы сталкиваются с различными проблемами при попытках работать на рынке публичных закупок. Международные исследования показывают, что в различных странах перед МСП могут возникать сходные барьеры.

Прежде всего, фирмы жалуются на очень медленный цикл оплаты исполненных контрактов, нереальные графики платежей. Избыточная регламентация транзакций, документирования результатов, иных процессов затрудняет взаимодействие, делает его слишком длительным, медленным и формализованным. У МСП не хватает трудовых ресурсов для поддержания бюрократических режимов работы.

Вызывают претензии избыточно специализированные технические задания, чем сужается круг возможных участников закупок. Не менее тяжело работать малому бизнесу с техническими заданиями, которые написаны в слишком общих чертах.

Публичные закупки опираются на систему технического регулирования, соответствовать которой для МСП затруднительно. То же относится к правовой системе публичных закупок.

Публичные закупки идут от случая к случаю, разово, с короткими сроками поставки, без перспективы долгосрочного партнерства, что делает работу с публичным сектором непредсказуемой и нестабильной.

Мелкие фирмы страдают от избытка бумаготворчества, от заполнения документов, заявок, формуляров. Им очень тяжело исполнять выигранные контракты, опять же из-за обилия отчетности, документации и всяческой формальности. Государственные заказчики не стесняются запрашивать дополнительную информацию и отвлекать персонал. Во время исполнения и после завершения контрактов могут нагрянуть контролеры. Требования к соответствию слишком высокие по отношению к ценам контрактов и финальной выгоды.

Конкуренция давит на цены, МСП не всегда могут позволить себе снижение цены из-за своего скромного финансового положения. Вообще конкурировать с крупными фирмами на одних и тех же товарных рынках МСП в целом тяжело.

Государственные заказчики неохотно покупают новые продукты и услуги, между тем новации — сильная сторона новых компаний, стартапов, молодых предпринимателей. Чиновники предпочитают проверенную временем продукцию.

Проходит существенное время между окончанием торговых процедур и принятием заказчиком решения о заключении контракта, чем дестабилизируется хозяйственный цикл у МСП.

Неподъемным финансовым бременем для МСП становятся залоги и гарантии, которые они платят как за участие в торгах, так и в период исполнения контракта. Гарантии и послепродажные взаимоотношения уменьшают маржу.

Заказчики плохо ориентируют поставщиков, конкретизируют свои ожидания уже в процессе исполнения контрактов, могут неформально толковать технические задания. Доделки не фиксируются и не оплачиваются.

Текущее кадров в органах власти нарушает режимы коммуникации, которые и без того трудно строить, закрывает каналы получения уточняющей информации. С каждым новым сотрудником приходится заново устанавливать взаимодействие и на начальных стадиях, при планировании и продвижении заказов, не объясняют результаты отбора и предквалификации.

Как видно из приведенного выше перечня, проблемы российских и зарубежных МСП в существенной части похожи. В отношении ряда этих проблем законодательство РФ о контрактной системе сумело предложить простые и эффективные решения, достойные стать частью лучшего международного опыта, о чем речь пойдет дальше.

ВЫХОД МСП НА ПУБЛИЧНЫЙ РЫНОК: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ

Международные эксперты акцентируют внимание на том, что работа с МСП — это снятие специфических барьеров, которые возникают именно перед данной категорией фирм на рынке публичных закупок, а не предоставление преференций отдельным участникам экономических отношений. Именно так ставится вопрос, когда страны переходят от принципов к конкретным мерам, от слов к делу. Причины понятны: по мнению экспертов, предпринимаемые меры не должны противоречить фундаментальным контрактным ценностям — равному и одинаковому отношению ко всем участникам контрактной системы, открытому доступу к госзаказу, эффективной конкуренции.

В международной практике апробированы следующие общие требования к организации закупок:

- размер лота не должен создавать необоснованных препятствий для участия МСП;
- процесс и документация в публичных закупках не должна быть слишком сложной;
- необходимо упрощать закупки, если их стоимость небольшая и риски незначительны;
- требования к финансовой состоятельности МСП не должны быть завышены, участие в публичных закупках не должно чрезмерно

лимитировать фирму, ухудшить ее финансовое состояние;

- использование информационных технологий, способов коммуникации должно упрощать доступ МСП на публичный рынок.

Подчеркивается, что вовлечение МСП должно идти таким образом, чтобы как можно лучше обеспечивать потребности публичного сектора. Все более широкое вовлечение фирм в исполнение публичных контрактов, расширение круга участников закупок и поставщиков продукции должно приводить к росту разнообразных и инновационных решений. И есть страны, которые весьма чувствительны к такой постановке вопроса. К примеру, в Великобритании правоустанавливающие структуры исходят из того, что снижение барьеров выхода МСП на рынок приносит публичному сектору:

- лучший экономический результат за те же деньги. В частности, у МСП ниже административные и иные транзакционные издержки, чем у крупных фирм, а потому (с учетом предмета закупки) они могут предлагать продукцию по более низким ценам.
- лучшее качество услуг. Так, цепочки поставок и согласования у МСП короче, они быстрее реагируют на изменение контрактных условий. К тому же, МСП работают в узких рыночных нишах и острее чувствуют, моментально откликаются на происходящее.
- больше инноваций. МСП внедряют новые технологии, находящиеся на более ранних стадиях разработки, сами генерируют новые рынки. Инновационность, что было показано выше, является одновременно и сильной, и слабой стороной малого бизнеса, которая привлекает одних заказчиков (нацеленных на модернизацию) и отпугивает других (предпочитающих стандартные закупки).

Наряду с этим страны рассматривают МСП в увязке с обеспечением устойчивого развития, т.е. фокусируются на комплексном решении «целей второго уровня». В таких странах политика в отношении МСП включена в контекст перехода к «зеленой экономике», либо поддержки инноваций.

Таким образом, отечественный и международный опыт развития контрактных отношений с малым бизнесом показывает наличие как общих проблем и подходов, так и существенных особенностей. Ожидаемо, что различия в институциональной среде, а также в структуре рынков, нормах делового оборота определяют специфику задач и способы решения. О том, какие именно инструменты поддержки МСП применяют различные страны в публичных закупках, речь пойдет в следующей статье. ■