

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ С МАЛЫМ БИЗНЕСОМ: ИНСТРУМЕНТЫ ПОДДЕРЖКИ ДРУГ ДРУГА



АНЧИШКИНА
Ольга Владленовна,

к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, ведущий научный сотрудник РАНХиГС, эксперт ООН в сфере публичных закупок, персональный член рабочей группы ОЭСР в области развития закупочной практики по публичным закупкам, Supply Chain Management CEU MSU, руководитель проекта ЦСР по развитию контрактной системы

В российской практике государственного управления принято руководствоваться задачей государственной поддержки малого бизнеса. Однако такой подход не является единственно возможным. В предыдущей статье¹, автором было показано, что международная практика (*good governance*) исходит из того, что общество должно получать выгоду от развития контрактных отношений с малым бизнесом. В противном случае можно считать, что имеют место односторонние преференции отдельным группам компаний, что является перераспределением публичных финансов от более эффективных к менее эффективным игрокам. В продолжение начатого разговора проанализируем, в каких конкретно способах и мерах выражаются принципы и подходы различных стран к развитию контрактных отношений между государством и малым бизнесом.

Отметим, что вопрос об особом внимании к взаимодействию с малым и средним бизнесом (далее — МСП) поставлен давно. В контексте госзакупок уже в 2012 году процедуры присуждения контрактов были признаны одним из топ-10 законодательных барьеров для МСП на пространстве ОЭСР. В том же году 1 тыс. компаний из числа МСП дала аналогичные оценки. В итоге европейское закупочное законодательство было пересмотрено.

В апреле 2016 г. страны-участники ввели положения, согласно которым требования к закупочной документации были радикально снижены и упрощены. Снижены финансовые требования к участникам в целях стимулирования прихода на рынок публичных закупок новых игроков, прежде всего МСП. Сделана ставка на переход к электронной форме подачи заявок, представ-

ления отчетности, осуществления транзакций, а также к иным формам дигитализации, обеспечивающим развитие единого цифрового рынка.

В то же время поддержка МСП все теснее интегрируется в более широкую политику по ускорению инноваций, устойчивому и гармоничному развитию. Как было отмечено в предшествующей статье, производство инновационной продукции является сильной стороной МСП, а концепция устойчивого и гармоничного развития помогает учитывать долгосрочные социальные, экологические и иные факторы, что также интересно мелким компаниям. Расширение горизонта политики позволило укрепить основные ценности справедливого распределения выгод экономического роста среди всех слоев населения.

ПОДХОДЫ СТРАН К РЕШЕНИЮ ОБЩИХ ЗАДАЧ МСП В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Страны различным образом решают общие задачи по работе с МСП. Так, в Австралии приняты закупочные правила, ориентированные на всеобщее благосостояние (*Australia's Commonwealth Procurement Rules*). Согласно этим правилам, при разработке проектов контрактов заказчики должны учитывать объективные производственные возможности МСП, их интегрированность в местные и региональные рынки. Указано, что подготовка предложений не должна требовать от участников затратных видов работ. Правительство страны взяло обязательства, что МСП, работающие без образования юридического лица, смогут получить контрактов на сумму не менее 10% от общей стоимости госзаказа страны.

Мексиканский закон об обеспечении, аренде и услугах для публичного сектора (*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del*

¹ Анчишкина О.В. «Отечественный и международный опыт развития контрактных отношений с малым бизнесом: принципы и подходы» // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение, № 54, с. 70–75.

Sector Publico) обязал ведомства страны разработать планы по укреплению цепочек поставок постоянно закупаемой продукции таким образом, чтобы они развивали малые фирмы производителей такой продукции. При закупках продукции, технологический цикл производства которой превышает 60 дней, ведомства должны выплачивать авансы в размере 10–50% поставщикам, которые являются национальными микропредприятиями и МСП. Кроме того, мексиканские национальные производители инновационной продукции, относящиеся к МСП, получают дополнительные баллы или проценты при оценке их заявок в ходе процедур отбора.

В Чили правительство сосредоточилось на обеспечении бесплатного доступа к онлайн-закупочной деятельности, снижении или даже ликвидации финансовых гарантий для участия в процедурах закупок. Правительство реализует меры по снижению различных форм асимметрии информации и знаний, с чем сталкивается малый бизнес. Создан и развивает дружественный для МСП интерфейс публичных закупок. В частности, в Чили внедрены электронные закупки на всем их технологическом процессе. На региональном уровне проводится бесплатное обучение по вопросам государственных закупок для МСП. Наряду с этим внедрены программы дистанционного обучения по вопросам участия в торгах по государственным контрактам. Специализированная служба поддержки предлагает три уровня обслуживания, высокие стандарты которых базируются на мониторинге удовлетворенности пользователей. Онлайн-реестр квалифицированных поставщиков и подрядчиков (*ChileProveedores*) упрощает подачу необходимых административных документов для подписания государственного контракта. Предусмотрена обязательная публикация валидного годового плана закупок. Внедрена онлайн-система оценки поставщиков.

Как было отмечено в предшествующей статье, не все страны декларируют необходимость специальных мер по поддержке МСП (например, в Швеции и Швейцарии специальных положений о поддержке МСП нет). Но всем ясно, что именно МСП получают наибольший выигрыш от проведения политики упрощения требований и процедур мелких закупок. Кроме того, Швеция приняла ряд правовых решений, направленных на укрепление конкуренции в условиях сложной и вариативной структуры поставщиков. В частности, рекомендовано не выставять завышенных требований к экономической и финансовой состоятельности компаний, если условия испол-

нения контракта не требуют таковых. Аналогичные положения введены Швейцарией.

Как известно, в РФ принят ряд целенаправленных решений по поддержке МСП, включая политику по установлению квот на закупки только у малого бизнеса. В международной практике и англоязычной литературе подобные меры получили термин *set-asides in public procurement for SMEs*. Наша страна — не единственная, которая применяет квоты и преференциальные процедуры для МСП. Хорошо известен опыт США с их законом о приобретении продукции американских компаний, а также программой по целевой поддержке малого бизнеса на начальных этапах развития компаний.

Однако в настоящее время страны пересматривают ранее принятые политики квот, ценовых послаблений и иных преференций, поскольку, с одной стороны, экспертами так и не собраны объективные репрезентативные данные, подтверждающие долгосрочную эффективность подобных мер для публичного сектора. С другой стороны, эксперты полагают, что преференциальные меры искажающим образом влияют на внутренний рынок и способствуют перерасходу бюджетных средств. Оппоненты политики избирательной поддержки МСП прямо именуют ее дискриминацией в публичных закупках.

Приведем пример исследования, проведенного для ситуации в Калифорнии². Так, было выяснено, что пятипроцентная субсидия, получаемая МСП на аукционах по дорожно-строительным проектам, финансирование которых шло за счет средств штата, увеличивает затраты на закупки на 3,8% по сравнению с проектами, где программа преференций МСП не предусмотрена. Проекты, реализуемые на общих основаниях, осуществляются за счет федерального финансирования. В них преференций для МСП при проведении процедур отбора поставщиков не предусмотрено.

Между крайними полюсами приверженцев и противников *set-asides* закупок для МСП находятся те, кто предлагает *smart*-решения, учитывающие ситуации на рынках и в конкретных проектах. В качестве аргументов указывается, если отбор поставщиков идет при одном участнике, это наихудшее решение. Поэтому в случае, когда понятно, что крупная фирма наверняка примет участие в отборе, можно предусмотреть дополнительные преференции для МСП с тем, чтобы способствовать реальной конкуренции. Но введение таких целевых преференций требует гибкого подхода, что исключено для действующей российской правовой базы.

В целом имеет место тенденция, согласно которой основной вес переносится на меры по развитию товарных рынков, упрощению контрактных процедур, снижению порогов доступа, предупреждению рисков объявления закупок с завышенными требованиями и подобные.

ПОДХОДЫ СТРАН К СОКРАЩЕНИЮ СРОКОВ ОПЛАТЫ КОНТРАКТОВ, ИСПОЛНЯЕМЫХ МСП И ИНЫМИ УЧАСТНИКАМИ РЫНКА

Именно к таким, на наш взгляд, мерам относятся меры по ускорению оборота и повышению ритмичности финансирования контрактов, присужденных и исполняемых МСП. Они обоюдовыгодны сторонам, поскольку, с одной стороны, дают ответ на действительно болезненные для малого бизнеса вопросы, а во-вторых, стимулируют развитие товарных рынков, что важно для государства в целом.

В Российской Федерации, согласно части 8 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, введенной в действие в июне 2014 г., в случае, если в извещении об осуществлении закупки установлены ограничения, согласно которым отбор поставщиков идет только среди субъектов малого предпринимательства, в контракт, заключаемый с таким агентом рынка, включается обязательное условие об оплате заказчиком контракта или его этапов не более чем в течение пятнадцати рабо-

чих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

Меры по обеспечению гарантированных платежей и исключению задержек с оплатой стали общей международной практикой. Так, в Европейском Союзе закреплена норма, обязывающая органы власти проводить коммерческую оплату в сфере публичных закупок в срок не позднее 30 дней после выставления инвойса. В некоторых исключительных случаях оплата может быть проведена в течение 60 дней. Соответствующая директива по предупреждению задержки платежей была уже имплементирована в национальное законодательство стран-участниц к марту 2013 г.

В случае задержек платежей пострадавшие компании автоматически получают право требовать компенсацию за возврат, минимальный размер которой составляет 40 евро. Проценты за просрочку составляют плюс 8% к соответствующей ставке Европейского Банка. Странам предоставлено право принимать собственные национальные меры, которые ставили бы кредиторов заказчиков в более благоприятные условия, чем предусмотрено директивой.

К примеру, согласно информации Королевской коммерческой службы, в Великобритании в 2015 году 80% инвойсов, выставленных центральным ведомствам страны, были оплачено в течение 5 дней, и все 100% — за тридцатидневный период.



² Marion, J (2007) "Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions", *Journal of Public Economics*, 91: 1591-1624.

Франция предприняла усилия по устранению такого административного барьера для своевременной оплаты контрактов, как подтверждение исполнения со стороны заказчика. В стране требуется сертификат заказчика, и его выдача может затягивать весь процесс. Центральный закупочный орган Франции (*UGAP*) внедрил механизм дедлайна по сертификации исполнения контракта. С января 2016 г. поставщики информируют *UGAP* и заказчиков в режиме онлайн об исполнении контракта. Если в течение 20 дней заказчик не высказывает претензии или каким-либо иным образом не проявляет себя, то *UGAP* считает, что контракт исполнен в соответствии с положениями, и оплачивает его. Кроме того, *UGAP* предлагает поставщикам факторинговые услуги, которые обеспечивают оплату контрактов в течение 5 дней и раньше.

В Республике Корея Служба публичных закупок (*Public Procurement Service — PPS*), являющаяся центральным закупочным органом страны, обеспечивает авансовые платежи поставщикам в размере 70% стоимости контрактов. При заключении контрактов с оплатой за единицу продукции и общей стоимостью до 430 800 долларов США, в которых точный срок каждой из поставок не указывается (к таким контрактам относятся, к примеру, рамочные соглашения), поставщики получают право на получение моментальной оплаты каждой отдельной поставки. Несмотря на то, что для центральных органов власти установлен срок оплаты контрактов до пяти дней, моментальная оплата

позволяет МСП получить деньги за свою работу в течение четырех рабочих часов.

Мониторинг применения норм о своевременной оплате выявил ряд проблем, связанных, в том числе, с незнанием МСП собственных прав. Информационные и образовательные программы среди МСП должны компенсировать эти упущения. Важно, что мониторинг затронул также вопросы финансовой дисциплины крупных компаний в цепочках поставок. Выявлены факты задержек крупными компаниями оплаты своим партнерам, что негативно отражается на МСП, а также на тех компаниях, которые инвестировали в специфические для данной цепочки активы. Вопрос о преодолении проблемы включен в новую повестку.

ПОДХОДЫ СТРАН К РАЗДЕЛЕНИЮ КОНТРАКТОВ НА ЛОТЫ

В международной практике заказчикам рекомендовано делить закупки на лоты таким образом, чтобы они стали доступны МСП. Предполагается, что заказчик принимает самостоятельно решение о том, как именно формировать такие лоты с учетом специфики закупки и особенностей конкретного товарного рынка.

Между тем, и это верно для отечественных и зарубежных публичных закупок, ощущается определенный дефицит экспертной литературы, которая помогала бы заказчикам правиль-

но разделить закупки и целые проекты на лоты. С одной стороны, комплексный контракт удобен и дает экономию на масштабе цен, логистике, управлении и сопровождении закупки или проекта. С другой стороны, не представляется возможным выработать простой и универсальный алгоритм деления, который можно было бы раз и навсегда закрепить в правовой базе. В общем, приходится думать, а значит, принимать обоснованные и творческие решения.

В процессе такого обоснования представляется необходимым сделать следующие расчеты.

Первое: необходимо сопоставить финансовые выгоды от повышения конкуренции с финансовыми потерями от дробления закупок. Позитивный импульс конкуренции, как известно, выражается не только в привлечении на рынок публичных закупок новых игроков, но и в снижении стоимости единицы закупаемой продукции. Как уже отмечено выше, конкуренция способствует поиску участниками рынка эффективных способов организации бизнеса, а МСП, дополнительно к этому, отличаются относительно низкими затратами на управление, что повышает их возможность предоставлять государству более интересные финансовые предложения. Однако есть и риски, общее название которых — проблемы экспозиции (*exposure problems*). Не вдаваясь в детали, следует отметить, что для их предупреждения рекомендуется делить на лоты закупки или проекты целиком, ясно и открыто заявлять все лоты, т. е. размещать их полный перечень.

Второе: количество лотов и их состав должен соответствовать ситуации на рынке, т. е. количеству и специализации работающих там МСП. Замечено, что при прочих равных обстоятельствах большое количество размещаемых лотов способно снизить риск сговора на торгах.

Третье: конфигурация лотов должна стимулировать выход на процедуры закупок новых участников, что особенно полезно для аукционов. Можно накладывать ограничения на количество лотов, которые могут быть присуждены одной фирме.

Четвертое: необходимо постоянно сопоставлять количество лотов и связанный с таким количеством риск сговора между участниками. Если лоты сопоставимы по величине, условиям, выгоды, техническим требованиям, сложности и иным параметрам, т. е. чем более однородно размещение, тем позитивнее ожидания от контрактации. Следует учитывать, что вопросы раздела рынка постоянно отслеживаются участниками.

Несмотря на тот факт, что единственный поставщик считается огромным злом для публичных закупок, в Российской Федерации только регионы решились на выработку методик разделения закупок на лоты в интересах МСП. Перечень имею-

щихся подходов можно найти в Белой книге закупок (https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/04/Belaya_kniga_zakupki.pdf). Приведем один пример — пример Саратовской области. Региональными специалистами подготовлены методические материалы, в которых, в частности, обращается внимание на недопустимость объединять в предмет одной закупки товары, производимые на территории области (яблоки, груши и пр.), с товарами исключительно импортного производства (бананы, киви, апельсины, мандарины и пр.). При закупках молочной продукции — в предмет контракта не включать сыр, т. к. данный продукт производится не всеми предприятиями молочной промышленности области (выделять в отдельную закупку). При закупках хлеба и хлебобулочных изделий в предмет контракта не включать печенье, вафли, пряники, муку и макаронные изделия, т. к. они производятся не всеми предприятиями хлебопекарной промышленности области (выделять в отдельные закупки). При проведении совместных торгов — организовывать закупки по кустовому принципу. Так, с учетом места доставки товаров объединять торги только близлежащих муниципальных районов, территории которых непосредственно граничат друг с другом. В предмет одной закупки, выставленной на объединенные торги, следует включать потребности заказчиков, расположенных на территории не более чем 2-3 муниципальных районов. Кроме того, Саратовская область предложила и иные, очень практичные, интересные идеи.

В отличие от Российской Федерации, в странах Европейского Союза поиски заказчиками эффективных правил разделения на лоты поддерживаются на федеральном уровне, поскольку здесь много вызовов, много специфики и производственных различий. Обратимся к примеру Германии. Федеральное правительство этой страны заказало инструмент, основанный на национальной статистике численности занятых, производственной активности, уровне продаж и иных отраслевых показателях. Инструмент учитывает ситуации на региональных и локальных рынках страны. На основе мониторинга данных инструмент способен давать рекомендации по формированию контрактов (разделению закупок и проектов на лоты) в интересах развития экономики в сферах, связанных с публичными закупками.

Таким образом, сопоставление различных подходов и инструментов, выработанных странами, позволяет учитывать общий контекст развития контрактных отношений с МСП и смелее двигаться самим.

В следующей статье речь пойдет о других аспектах публичных закупок, в частности — о поддержке инновации посредством контрактации с МСП. ■

