

# ПОДДЕРЖКА МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В ГОСЗАКУПКАХ

## ЭФФЕКТИВНЫ ЛИ МЕХАНИЗМЫ?



**ШАДРИНА**  
Елена Витальевна,

к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь



**КАШИН**  
Дмитрий Викторович,

преподаватель департамента  
менеджмента НИУ ВШЭ-Пермь

**М**алый и средний бизнес (МСБ) сегодня ассоциируется с внедрением инноваций, устойчивым развитием экономики, созданием новых рабочих мест. МСБ способствует расширению потребительского спроса на товары и услуги и противодействует монополизму в ряде отраслей экономики. Поскольку большая часть экономических и административных барьеров негативно влияют на бизнес, особенно на малый, в странах мира, в том числе в России, реализуется политика по поддержке МСБ.

Государственная политика поддержки МСБ включает финансовую, информационную, технологическую, консультационную поддержку. В системе государственных закупок также предусмотрены механизмы поддержки МСБ, в том числе размещение заказа путем проведения процедур закупок, в которых участвуют только представители МСБ. Насколько целесообразно применение данного механизма, как это влияет на конкурентную среду, выгодно ли заказчикам проводить процедуры, в которых участвует только МСБ — об этом данная статья.

### МАЛЫЙ И СРЕДНИЙ БИЗНЕС В РОССИИ

По данным на 2017 г. в России функционировало более 6 млн малых и средних предприятий.

Малый и средний бизнес приносит 20 % в ВВП страны. Доля занятых в малых и средних предприятиях составляет 25 % от общего числа занятых в экономике, это 18 млн сотрудников. МСБ вовлечен во многие внутривластные процессы страны, в том числе в процесс импортозамещения. Доля экспорта, приходящаяся на малый и средний бизнес, составляет 6 % от общего объема экспорта товаров, работ и услуг. Тем не менее, 46 % всех малых и средних предприятий сконцентрированы всего в десяти регионах РФ, что говорит о неравномерности развития малого и среднего бизнеса и потребностях в различных подходах к поддержке МСБ по территориальному признаку. Описываемые факты подчеркивают важность развития МСБ в экономике страны и актуальность анализа механизмов поддержки МСБ. В долгосрочной перспективе эти меры могут привести к ускорению экономического роста в разных отраслях экономики.

### МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ МСБ В СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Способы поддержки МСБ в системе госзакупок зарубежных стран и в России включают в себя ряд механизмов: введение специальных процедур, в которых участвует только МСБ (set-aside), передача на субконтракт МСБ части контракта,

ограничение размеров лота, послабления в требованиях о предоставлении обеспечения заявки и обеспечении исполнения контракта, упрощенные процедуры закупок, льготное кредитование, другие меры. В США применяется комплекс мер поддержки малого и среднего бизнеса: информационная и консультационная поддержка, квотирование объема закупок приобретаемых через процедуры, в которых участвует только субъекты МСБ, передача части контрактов на субподряд малому и среднему бизнесу, поддержка инновационных разработок МСБ через систему госзакупок [Small Business Act; FAR]. В Европе также поддерживают МСБ через систему госзакупок, но используют другие механизмы. Многие страны ЕС используют упрощенный порядок закупки товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств, предусматривают передачу малому бизнесу на субподряд части контрактов, но не проводят процедуры, в которых участвует только малый и средний бизнес [The European Charter for Small Enterprises, 2000; EU Public Procurement Directive 2014].

В России, в Федеральном законе № 94-ФЗ были установлены квоты для закупок у малого бизнеса (МБ) от 10 % до 20 % от совокупного годового объема заказов, при этом начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) была ограничена пороговым значением в 15 млн рублей. С вступлением в силу 44-ФЗ заказчики с 2013 г. обязаны закупать у МБ не менее, чем 15 % от своего суммарного годового объема закупок при ограничении НМЦК в 20 млн руб. Для субъектов № 223-ФЗ меры поддержки МСБ регулируются рядом подзаконных актов, в том числе Постановлениями Правительства РФ № 1352 от 11.12.2014 г., № 819 от 19.08.2016 г., № 608 от 20.05.2017 г. Данными подзаконными актами установлены нормативы для поддержки МСБ: 18 % годового объема закупок должно осуществляться у представителей МСБ и 15 % годового объема закупок должно осуществляться по результатам закупок, участниками которых являются только МСБ.

Распоряжением Правительства РФ № 475-р утверждена перечень конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществлять закупку инновационной продукции у МСБ<sup>1</sup>.

### ЭФФЕКТИВНЫ ЛИ СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА?

Тема поддержки малого и среднего бизнеса в системе госзакупок очень популярна среди исследователей. В России большинство статей посвящены правовому анализу правил участия МСБ в госзакупках, анализу правовых и экономических барьеров такого участия. В преобладающей части научных работ применяется анализ нормативно-правовых актов, качественные методы оценки. Некоторые исследователи считают, что развитие конкурентных отношений в сфере закупок и обеспечение доступа малого и среднего бизнеса к госзаказу во многом остается декларативным. Российские исследователи также неоднозначны во мнении по поводу эффективности преференций малому и среднему бизнесу в системе госзакупок.

Целью нашего исследования была оценка целесообразности применения одного из механизмов поддержки — процедур закупки, в которых участвуют только представители малого и среднего бизнеса, с точки зрения уровня конкурентной среды и экономии заказчика.

Ряд зарубежных авторов<sup>2</sup> считают экономически неоправданным механизм предоставления преференций через введение специальных процедур, в которых участвует только МСБ.

С одной стороны, малый и средний бизнес будет выигрывать чаще, участвуя в специальных процедурах с ограничением по размеру компаний, это позволит ему развивать свое производство интенсивными методами и вносить больший вклад в экономику страны. С другой стороны, закупочные процедуры только для МСБ могут демотивировать малый и средний бизнес, что в долгосрочной перспективе может привести к стагнации на макроэкономическом уровне<sup>3</sup>.

Для того чтобы проверить, насколько эффективно проходят процедуры закупок, в которых участвует МСБ, мы проанализировали два основных показателя — экономию (выгоду) заказчика (под экономией мы приняли разницу между начальной (максимальной) ценой контракта и ценой заключенного контракта), и активность участия МСБ в процедурах закупок (количество поданных

Таблица 1.  
Средние показатели целесообразности текущих преференций МСБ

Показатель	Закупки только у МБ/МСБ	Все остальные закупки	Отклонение
<b>44-ФЗ</b>			
Экономия заказчика	14,9 %	10,4 %	4,5 %
Количество поданных заявок	3,4	2,9	0,5
<b>223-ФЗ</b>			
Экономия заказчика	8,3 %	6,1 %	2,2 %
Количество поданных заявок	2,1	1,8	0,3

заявок в процедуре закупок). Контрольной группой выступили «общие» процедуры закупок, в которых участвовали разные виды поставщиков.

Предполагается, что если показатель экономии заказчиков в процедурах, в которых участвует только МСБ, больше или как минимум равен экономии заказчиков во всех остальных процедурах без ограничения на участие, текущие преференции малому и среднему бизнесу являются целесообразными.

Мы собрали кросс-секционные данные о закупках по 44-ФЗ и 223-ФЗ за 2017 г. по 40 регионам Российской Федерации. Общее количество наблюдений составило 21910 (10333 по 44-ФЗ и 11577 по 223-ФЗ). В выборку вошли 720 случайно отобранных заказчиков (по 18 заказчиков из каждого региона), у которых были проанализированы все закупочные процедуры за исследуемый год. Результаты ключевых показателей, которые отражают эффективность проведения процедур, в которых участвует только МСБ, в упрощенной форме представлены в Таблице 1.

Анализ данных показал, что средняя экономия, полученная заказчиками в ходе процедур закупок, участниками которых является малый бизнес, проводимых по 44-ФЗ, составляет почти 15 %, в то время как аналогичный показатель в процедурах, в которых участвуют компании любого типа, составляет 10,4 %. Данный факт говорит о большей средней экономии в закупках, проводимых через процедуры только для МБ. Аналогичный показатель экономии заказчиков по 223-ФЗ в процедурах только для малого и среднего бизнеса так же, как и по 44-ФЗ, выше, чем в общих процедурах.

Анализ данных по показателю «активность участников процедур закупок» также выявил, что среднее число поданных заявок на процедуры с ограничением на участие выше на 0,5 (по 44-ФЗ) и на 0,3 (по 223-ФЗ) в сравнении с процедурами, доступными для участия поставщиков любых размеров.

Результаты анализа были подтверждены тремя эконометрическими моделями, которые учитывали большое количество факторов: региональные характеристики (валовой региональный продукт, количество МБ на душу населения, расходы на госзаказ в регионе и др.), характеристики процедуры торгов (тип процедуры, предмет закупки и т. д.) и характеристики заказчика (уровень власти, тип учреждения и др.).

Учитывая, что количество участников процедур закупок и снижение цены в ходе торгов, принято считать мерой конкуренции в закупках<sup>4</sup>, полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что в процедурах закупок, проводимых только для МБ или МСБ, уровень конкуренции выше, чем в «общих» процедурах.

Таким образом, основываясь на эконометрических методах анализа данных, мы получили результаты, которые позволяют говорить о целесообразности применения такого механизма поддержки МСБ, как проведение процедур закупок, в которых участвует только МБ или МСБ.

Экономия заказчиков при проведении закупок только у МСБ больше, в сравнении с экономией в остальных процедурах, в которых участвуют крупные компании. Количество участников в закупках, проводимых только у МСБ, также в среднем выше, чем в других процедурах, что говорит о более развитой конкуренции в торгах с ограничением на участие крупных фирм. Используя данный механизм поддержки МСБ, государство привлекает к выполнению госконтрактов объективно большее число предприятий МСБ, при этом не только не затрачивая дополнительные средства, но и получая дополнительную экономию.

Результаты исследования также показывают, что есть разница в эффективности применения данного механизма поддержки при закупке разного вида продукции, также есть разница в уровне эффективности в региональном разрезе. ■

<sup>1</sup> Подробно о правовом регулировании закупок у малого и среднего бизнеса в статье Соколов А., Суходольский Г., Шеломов М. Изменения в порядке проведения закупок у субъектов малого и среднего бизнеса // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. № 50. С. 201.

<sup>2</sup> Kidalov M., Snider K. US and European Public Procurement Policies for Small and Medium-Sized Enterprises (SME): A Comparative Perspective. Business and Politics, 2011, vol. 13, iss. 4, pp. 1–41.

Nakabayashi J. Small Business Set-asides in Procurement Auctions: An Empirical Analysis. Journal of Public Economics, 2013, iss.100, pp. 28–44.

Nicholas C., Fruhmann M. Small and Medium-Sized Enterprises Policies in Public Procurement: Time for a Rethink? Journal of Public Procurement, 2014, vol. 14, iss. 3, pp. 328–360.

<sup>3</sup> Nakabayashi J. Small Business Set-asides in Procurement Auctions: An Empirical Analysis. Journal of Public Economics, 2013, iss.100, pp. 28–44.

<sup>4</sup> Яковлев А.А. и др. Организационные формы и стимулы в государственных закупках: естественный эксперимент для одной российской государственной организации. Экономический журнал ВШЭ, 2016, Т. 2, № 2, с. 285–310.