проблемы участия российского малого бизнеса в государственных закупках

Аннотация

В статье представлен обзор основных проблем участия малого бизнеса в государственных закупках. Выявлено, что проблемы имеют два направления: связанные с системным несовершенством института госзаказа и характерные для малых предприятий. Рассмотрены последствия введения в действие 1 января 2014 г. Федеральной контрактной системы на участие малого и среднего предпринимательства в госзакупках.

Ключевые слова: малый бизнес, государственные закупки, Федеральная контрактная система, коррупция, экономические барьеры

Институт государственного заказа в Российской Федерации подвержен процессу постоянных преобразований. С момента перехода страны к рыночной экономике, законодательство в сфере госзаказа прошло четыре основных этапа:

– Указ Президента РФ № 305 от 08.04.95 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»;

– Федеральный закон № 97-ФЗ от 06.05.99 «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»;

– Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.05 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

– Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.13 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Однако, несмотря на многочисленные изменения, государственные закупки до сих пор остаются закрытыми для малого и среднего предпринима-

Умнова Мария Геннадьевна
соискатель, кафедра теории менеджмента и бизнес-технологий, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва
Oumnova.m@gmail.com

несмотря на многочисленные изменения, государственные закупки до сих пор остаются закрытыми для малого и среднего предпринимательства

тельства (МСП), и доля их участия в госзакупках в течение последних пяти лет не увеличивается.

Участие малого и среднего бизнеса в госзакупках

По состоянию на ноябрь 2009 г. в рамках госзаказа на малых предприятиях было размещено около 9% ВВП, в то время как в развитых странах малым предприятиям через госзаказ распределяется 20–25% ВВП [7]. Доля участия малого и среднего бизнеса в настоящее время остается неизменной. По экспертным оценкам, в июне 2013 г. доля субъектов малого и среднего предпринимательства в общем объеме госзакупок составила не более 10% [1, 8].

Такое отставание российского малого бизнеса от зарубежных показателей объясняется системными недостатками, в частности в области законодательства, а также проблемами, характерными преимущественно для малых предприятий (см. *рис. 1*). Для анализа вышеобозначенных проблем необходимо рассмотреть принципиальные недостатки института государственного заказа в целом и в отношении МСП в частности во время действия Федерального закона № 94-ФЗ в сравнении с введенным в действие в начале 2014 г. Федеральным законом № 44-ФЗ, а также особенности работы и

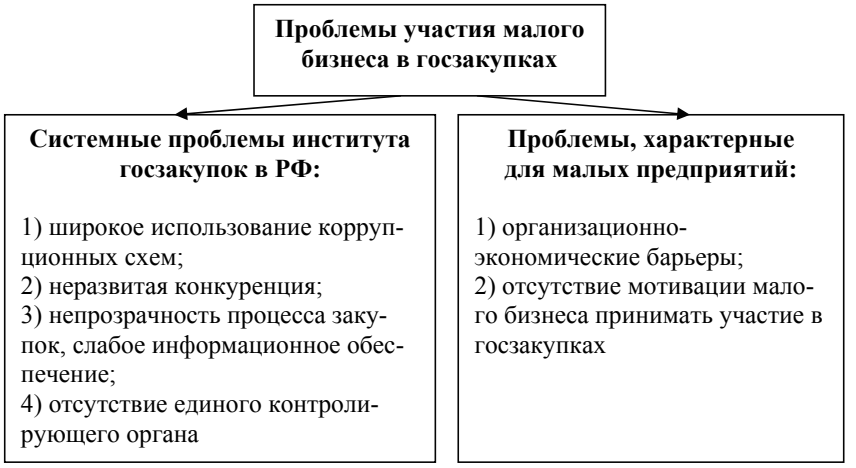


Рис. 1. Проблемы участия малого бизнеса в госзакупках

перспективы развития малого бизнеса в сфере госзаказа в рамках Федеральной контрактной системы.

Системные проблемы института госзаказа и барьеры для малого бизнеса

Среди ключевых системных недостатков сферы госзакупок в 2005–2013 гг. следует отметить следующие.

1) Распространенность использования коррупционных схем. Высокая коррупционная составляющая Закона № 94-ФЗ объясняется, в первую очередь, отсутствием механизма предупреждения, контроля и устранения нелегальных схем проведения закупок. Распространенным явлением является организация аукционов с необоснованно высокой начальной ценой контракта, что связано с отсутствием законодательно закрепленных норм ее определения и обоснования [1]. Зачастую это сопровождается участием в торгах юридических лиц, учредители которых имели непосредственное отношение к организаторам закупок, или оформленных на подставных лиц, подтасовкой котировок, организацией тендеров с невыполнимыми требованиями, демпингом цен и другими коррупционными схемами.

2) Низкий уровень добросовестной конкуренции объясняется, в частности, широким использованием коррупционных схем организации закупок и нежеланием бизнес-структур принимать участие в госзакупках. Так, одним из показателей конкуренции в сфере госзакупок считается среднее количество поставщиков, принявших участие в одной заявке (по всем состоявшимся конкурсам и аукционам). В 2010 г. этот показатель в среднем составлял 2,0, в 2008 и 2009 гг. – 2,7 и 2,9 соответственно [3].

Другим показателем конкуренции является доля заключенных контрактов с единственным поставщиком в общем объеме закупок. Согласно приведенным на официальном сайте РФ для размещения информации о заказах zakupki.gov.ru статистическим данным, в 2012–2013 гг. в рамках Федерального закона № 94-ФЗ было заключено более одной пятой всех контрактов с единственным поставщиком – 21,6 и 20,9% соответственно, в 2013 г. в рамках Федерального закона № 223-ФЗ – 42,8% [3, 4].

Следует отметить положительную динамику треть-

доля участия малого и среднего бизнеса в настоящее время остается неизменной

его показателя конкуренции – числа заключенных контрактов путем открытых торгов: если в 2010 г. доля открытых торгов по всем заказчикам составляла 24,3%, доля открытых аукционов в электронной форме – 12,2%, то в 2012–2013 гг. доля заключенных контрактов через электронный аукцион составила 55,4 и 58,6% соответственно, через открытый конкурс – 20,03 и 17,6% соответственно [3, 4].

Очевидно, вышеперечисленные показатели в лучшем случае являются лишь косвенными индикаторами состояния добросовестной конкуренции, т.к. нередко встречаются случаи привлечения к торгам подставных «конкурсантов» с заведомо проигрышными заявками и использование других схем.

Немаловажным фактором, сдерживающим развитие конкуренции, является недостаточное информационное обеспечение, в частности отсутствие единой информационной базы, где были бы приведены не только текущие, но и планируемые к размещению тендеры. Усложняют ситуацию и многочисленные случаи умышленного искажения или сокрытия информации при размещении тендера с целью затруднения его поиска для «сторонних» участников. Так, в 2012 г., в ходе исследования по оценке ограничений доступа к участию в государственных закупках, связанных с искажением информации [9], было выявлено около 2500 нарушений в указании информации о конкурсах, а совокупный потенциальный ущерб от применения данных схем был оценен в 874 млн руб.

3) Отсутствие централизованной системы контроля и аудита. Одной из основных причин невозможности адекватно оценить эффективность госзакупок стало отсутствие единого государственного контролирующего органа. К проверкам законности закупок был привлечен ряд ведомств: органы прокуратуры Российской Федерации, Счетная палата, ФАС, Росфиннадзор; законодательную же функцию исполняло Минэкономразвития. Необходимость создания унитарного органа по контролю за нарушениями в сфере госзакупок обоснована снижением бюрократии, повышением качества процесса закупок и проверок, более широкими возможностями по сотрудничеству с представителями общественного контроля и т.д. По оценкам экспертов Высшей школы экономики,

распространенным явлением является организация аукционов с необоснованно высокой начальной ценой контракта

ского малого
ых закупок

потенциальная экономия от внедрения единого органа может составить до 700 млрд руб. (около 1% ВВП страны) [10].

Большинство субъектов малого бизнеса характеризует нежелание принимать участие в государственных закупках из-за сложившегося мнения о непрозрачности системы, высокой коррупции и неопределенности результатов при объявлении победителей. Доля участия малых предприятий остается крайней низкой по сравнению с западными странами. Одним из основных методов стимулирования привлечения МСП к участию в госзакупках является установление квоты закупок у малого бизнеса. Согласно ст. 15 Закона № 94-ФЗ, заказчики обязаны размещать у субъектов малого предпринимательства от 10 до 20% от общего годового объема закупок. Однако, несмотря на данное положение, подавляющее большинство заказчиков размещают у субъектов малого предпринимательства менее 5% от общего объема лотов: 82401 из 100888 заказчиков в 2013 г. (81,7%), 77495 из 98210 – в 2012 г. (78,9%), 74746 из 94049 – в 2011 г. (79,5%) [4].

Другим немаловажным фактором являются экономические барьеры участия МСП, основными из которых являются необходимость уплачивать обеспечение заявки и обеспечение контракта в случае выигрыша в форме удержания части денежных средств или банковской гарантии. Вывод из оборота малой компании финансовых ресурсов в размере обеспечения особенно болезнен в случае неуплаты или задержки оплаты аванса – такие условия зачастую означают вынужденную финансовую нестабильность в период выполнения обязательств по контракту.

низкий уровень добросовестной конкуренции объясняется, в частности, широким использованием коррупционных схем организации закупок

Изменения в области решения основных системных проблем института госзаказа

Для решения проблем участия малых предприятий в госзакупках в рамках ФКС необходимо рассмотреть системные решения Федеральной контрактной системы по вопросам коррупции, развития конкуренции, повышения прозрачности процесса закупок и уровня информационного обеспечения, а также возможности и ограничения, которые ФКС предлагает малому бизнесу в рамках Закона № 44-ФЗ (см. *табл. 1*).

Таблица 1

Сравнение Федеральных законов № 94-ФЗ и 44-ФЗ в области регулирования основных системных проблем института госзаказа

Федеральный закон № 94-ФЗ	Федеральный закон №44-ФЗ
Борьба с применением коррупционных схем	
Установление и обоснование начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК)	
В статье 19.1 приведены источники информации для определения НМЦК, однако ограничения заказчика в способах ее определения нет. Не указаны конкретные методы расчета и ответственности заказчика в случае установления неоправданно высоких цен. Статья добавлена в апреле 2011 г., в то время как сам ФЗ действовал с 2005 г.	Порядок расчета четко регламентирован в статье 22: определены пять методов определения НМЦК, приоритетным является метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка). Возможно применение методов, отличных от приведенных в статье при условии, что заказчик сможет обосновать невозможность применения рекомендуемых методов.
Борьба с демпинговыми схемами	
Меры по борьбе с демпингом отсутствуют.	В статье 37 предусмотрены антидемпинговые меры, ограничивающие возможности применения демпинговых схем получения контракта (конкурсант обязан предоставить экономическое обоснование цены, а также в ряде случаев обязан предоставить обеспечение в большем, чем обычно, размере)
Контроль процесса государственных закупок	
В статье 17 предусмотрено осуществление контроля над соблюдением законодательства рядом органов через проведение плановых и внеплановых проверок. В статье 39 предусмотрено создание комиссий по осуществлению закупок.	Предусмотрены дополнительные формы контроля: общественный контроль (статья 102), контрактная служба заказчика или контрактный управляющий (статья 38), аудит в сфере закупок, осуществляемый Счетной палатой РФ (статья 98). Кроме того, в статье 94 установлено обязательство заказчика проводить экспертизу товара, работ, услуг.
Стимулирование добросовестной конкуренции	
Способы определения заказчика	
В статье 20 определены 2 вида конкурса: открытый и закрытый.	Добавлен ряд новых способов определения заказчика, однако электронный аукцион остается основной формой закупочной процедуры.
Критерии оценки заявок	
Согласно статье 28, основным критерием выступает цена, при проведении открытого конкурса дополнительно можно выбрать иные критерии. Стоит отметить, что в большинстве случае цена являлась определяющим фактором.	В статье 32 установлено 4 равнозначных критерия, возможна установка иных критериев. При определении поставщика выбирается не менее двух критериев, одним из которых обязательно должна быть цена. Заказчик вправе определять значимость каждого критерия.

Продолжение табл.1

Федеральный закон № 94-ФЗ	Федеральный закон №44-ФЗ
Расширение информационного обеспечения	
Доступ к информации о закупках, сведения об основных этапах закупки	
Согласно статье 16, сведения о размещении заказа должны быть размещены на сайте www.zakupki.gov.ru. При этом размещалась лишь информация о текущих открытых заказах.	В статье 4 предусмотрено создание единой информационной системы (ЕИС), официальный сайтом которой остается www.zakupki.gov.ru, в которой будет представлен гораздо более широкий круг информации: планы закупок, ход исполнения контрактов, сведения об аудите и контроле, библиотеки и справочные материалы, статистика и т.д.
Размещение информации о будущих (запланированных) закупках	
В рамках Закона №94-ФЗ у поставщиков нет возможности оценить потенциальный объем будущих закупок.	В статьях 16 и 17 предусмотрено обязательное составление планов-графиков и планов закупок. Статьей 112 предусмотрено размещение планов-графиков в ЕИС.

Источник: разработано автором на основе [5, 6].

Итак, основные изменения в ФКС сфокусированы в направлении ограничения коррупционных схем и увеличения контроля над ходом исполнения закупок и расширения информационного обеспечения. В целом можно отметить ужесточение требований к отбору поставщиков: в дополнении к приведенным выше, заказчикам необходимо проводить обязательную проверку потенциального поставщика против реестра недобросовестных поставщиков (статья 104), проверку наличия у участников закупки (руководителя, главного бухгалтера юридического лица) судимости за преступления в сфере экономики, а также ряд других ограничений. В некоторой мере это ограничивает доступ к торгам недобросовестных участников, но не предотвращает использование других нелегальных схем, как например участие фирм, оформленных на подставных лиц.

Сравнение законов в области регулирования участия малого бизнеса в госзакупках

В *таблице 2* произведено сравнение основных изменений в Законе № 44-ФЗ, касающиеся непосредственно участия малых предприятий в госзакупках. Положительными изменениями являются отмена перечня товаров, работ, услуг для закупки у малых

Таблица 2

Сравнение Федеральных законов № 94-ФЗ и 44-ФЗ в области регулирования проблем участия малого бизнеса в госзакупках

Федеральный закон № 94-ФЗ	Федеральный закон № 44-ФЗ
Стимулирование участия малого бизнеса в госзакупках	
Квоты на осуществление размещения заказов у малых предприятий	
Согласно статье 15, заказчики обязаны размещать у субъектов малого предпринимательства от 10 до 20% от общего годового объема закупок. НМЦК – не более 15 млн рублей. Предприятия военно-промышленного и оборонного комплекса не обязаны соблюдать данную квоту. За несоблюдение квоты установлен штраф в размере 50 тыс. рублей в соответствии с КоАП.	В статье 30 квоту малых предприятий теперь разделяют социально ориентированные некоммерческие организации. Минимальная планка квоты поднята до 15%, максимальная – убрана. НМЦК – не более 20 млн рублей. Предприятия военно-промышленного и оборонного комплекса также не обязаны соблюдать данную квоту. Заказчики обязаны размещать отчет о выполнении квоты в ЕИС. Штраф остается прежним.
Перечень товаров, работ, услуг для закупки у малых предприятий	
Установлен Постановлением Правительства РФ № 642 от 04.11.2006.	Отменен, что расширяет возможности закупок у малых предприятий.
Экономические барьеры	
Уплата обеспечения заявки и обеспечения контракта	
Согласно статье 20, заказчик имеет право (но не обязан) установить требование об обеспечении заявки (для малых предприятий – до 2% от НМЦК), кроме случаев проведения открытого аукциона в электронной форме (в этом случае заказчик обязан установить данное требование). Обеспечение контракта устанавливается в размере до 30% от НМЦК по усмотрению заказчика, за исключением случаев, когда НМЦК превышает 50 млн рублей (тогда установление обеспечения контракта обязательно).	Заказчик обязан установить требование об обеспечении заявки вне зависимости от способа организации конкурса/торгов. Для небольших лотов (где НМЦК составляет менее 3 млн рублей) размер обеспечения заявки равен 1% от НМЦК (см. статью 44). Для конкурентных способов закупок обеспечение контракта также обязательно в размере от 5 до 30% от НМЦК, однако это требование не обязательно в случае закупки у единственного поставщика.
Закупки малого объема у единственного поставщика	
Согласно статье 55, заказчик имеет право осуществлять закупки, осуществляемые без проведения конкурсной (котировочной, аукционной) процедуры в пределах 100 тыс. рублей, но не более чем 400 тыс. рублей в квартал для каждой позиции номенклатуры товаров, работ, услуг.	Вместо квартального ограничения объемов малых закупок статьей 93 введено следующее ограничение: общий годовой объем малых закупок не должен превышать 5% от совокупного годового объема закупок по плану (не более 50 млн рублей). Если ранее большая часть закупок малого объема осуществлялась путем закупки у единственного поставщика, то в рамках Закона № 44-ФЗ большая часть малых закупок будет проводиться путем проведения конкурсов и аукционов.

Источник: разработано автором на основе [5, 6].

предприятий, увеличение нижнего порога квоты и максимального размера МНЦК для заключения контракта с малыми предприятиями. Однако мера наказания за невыполнение квоты остается прежней – штраф в размере 50 тыс. руб. в соответствии с КоАП. Данная мера наказания применялась и ранее, во время действия Закона № 94-ФЗ, однако уровень выполнения квоты в предыдущие годы был низким. По нашему мнению, штраф не является действенной санкцией для большинства государственных органов, и в случае, если не будут установлены дополнительные меры ответственности или способы стимулирования работы с малыми предприятиями, ситуация с выполнением квоты останется прежней.

Экономические барьеры и финансовые требования к участию в госзакупках возросли. В настоящее время требование об обеспечении заявки и контракта обязательно, вследствие чего у субъектов малого предпринимательства возрастут затраты, связанные с приобретением банковских гарантий, увеличится отток денежных средств из оборота при условии их внесения на расчетный счет в качестве обеспечения. С 31 марта 2014 г. вступает в действие условие о включении выдаваемых банковских гарантий в реестр банковских гарантий, размещенный в ЕИС, а выдающие гарантию банки должны соответствовать требованиям п. 4 ст. 176.1 Налогового кодекса РФ. Данные ограничения, вероятно, приведут к дальнейшему росту стоимости банковских услуг по выдаче гарантий.

Статьей 30 Закона № 44-ФЗ предусмотрено привлечение к исполнению субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, при этом сумма такого субконтракта учитывается в объеме закупок у субъектов малого с среднего предпринимательства (МСП). Механизм привлечения малых предприятий в качестве субподрядчиков может привести как к увеличению доли субъектов МСП в госзакупках, так и к привлечению «своих» малых юридических лиц, что создает условия для использования новых коррупционных схем.

одной из основных причин невозможности адекватно оценить эффективность госзакупок стало отсутствие единого государственного контролирующего органа

Выводы

Участие малого бизнеса в госзакупках затрудняется как системными проблемами института госзаказа, так и проблемами, характерными непосредс-

одним из основных методов стимулирования привлечения МСП к участию в госзакупках является установление квоты закупок у малого бизнеса

твенно для МСП. Введенная в действие с 1 января 2014 г. Федеральная контрактная система предлагает ряд дополнительных мер по борьбе с коррупцией и усилением контроля, а также вводит ряд улучшений в сфере информационного обеспечения и увеличения прозрачности процесса, но проблемы слабой конкуренции новый закон практически не решает. Экономические барьеры участия МСП в рамках ФКС возросли в связи с увеличением затрат на оплату обеспечения заявки и контракта, изменением порядков организации закупок малого объема. Кроме того, не предусмотрены дополнительные меры контроля и стимулирования привлечения малого бизнеса к работе с госзаказом, из чего можно сделать предположение о том, что низкая доля участия МСП сохранится.

Таким образом, в то время как Федеральная контрактная система предлагает ряд решений в ответ назревшим системным проблемам института госзаказа, многие вопросы участия малых и средних предприятий в текущей редакции Федерального закона № 44-ФЗ остаются неразрешенными.

Литература

1. Архипенко К.Ю. Совершенствование системы государственной поддержки малого бизнеса России в контексте зарубежного опыта // Экономика, предпринимательство и право. – 2013. – № 3 (20). – с. 3-8. – http://www.creativeconomy.ru/articles/30331/

2.Ворошилов В.П., Малков А.В., Орлов Г.И. Проблемы действующего законодательства о госзакупках // Российское предпринимательство. – 2012. – № 21 (219). – С. 24–30.

3. Калмыков Ю.П. Вопросы оценки эффективности государственной закупочной деятельности // Вестник Финансового Университета. – 2012. – № 4 (70). – С. 37–43.

4. Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakupki.gov.ru.

5. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/.
7. Госзаказ для малого бизнеса. Часть 2. (Интервью с А. Шестоперовым, руководителем направления Национального института системных проблем предпринимательства) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nisse.ru/business/interview/interview_391.html.
8. Бизнесу облегчат доступ к рынку госзаказов // Российская газета от 04.06.2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rg.ru/2013/06/04/dostup-site.html.
9. «Слепые» закупки. Оценка ограничений доступа к участию в государственных закупках, связанных с искажениями информации о закупках [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://naiz.org/news/10/883/?sphrase_id=5512.
10. Модернизация системы госзакупок – длительный процесс // Vedomosti.ru от 11.09.2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/ 16213281/goszakupki-pod-kontrol?full#cut.

pn

Maria G. Umnova
Doctoral Candidate, Department of Management Theory and Business Technology, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

The problems of participation of small business in government procurement in Russia

Abstract

The article introduces the review of principal problems of participation of small business in government procurement which are divided into two categories: system issues of Federal acquisition process in Russia and SME-specific problems. The second part of the article is dedicated to the consequences of implementation of Federal contracting system on 01/01/2014 on small and medium-sized enterprises participation in government procurement.

Keywords: small business, government procurement, Federal contracting system, corruption, economic barriers