

КВОТА для кого-то

Малый бизнес пытаются встроить в систему госзакупок с момента ее возникновения в 2005 году. Сначала госзаказчиков обязали законом отдавать «малым» не менее 10% объема годовых закупок (94-ФЗ), а с 2014 года — 15% (44-ФЗ). Но преодолеть эту планку малый бизнес оказался не в состоянии: в России он слаб и зачастую неудобен для крупных структур в качестве партнера.

Деньги на кону немаленькие: в прошлом году общий объем госзакупок в России составил 5,9 трлн рублей — почти 9% ВВП страны. 15% от этого внушительного пирога — вполне достаточная сумма, чтобы хорошоенько загрузить работой сотни тысяч малых предприятий. А ведь есть еще закупки объемом в 8 трлн рублей в год (это еще свыше 11% ВВП!), проводимые госкомпаниями и естественными монополиями в соответствии с 223-ФЗ. Их российское прави-

НАТАЛЬЯ
УЛЬЯНОВА

тельство также пытается всячески подвигнуть на размещение заказов среди субъектов малого предпринимательства, утверждая соответствующие «дорожные карты» и требуя ежеквартальных отчетов¹.

Между тем, по данным Агентства стратегических инициатив (АСИ), доля прямых закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства в общем годовом объеме в прошлом году составила всего 2%. Еще примерно 8% дают субподрядные договоры первого уровня, так что в целом можно говорить максимум о десяти процентах. Но и эта цифра, скорее всего, лукава, поскольку у госзаказчиков масса возможностей «накручивать счетчик» и красиво отчитываться о закупках товаров и услуг у малых предприятий, в то время как на деле поставщиком оказывался крупный бизнес, мимикрирующий под малый, или аффилированные с менеджментом компании. Как поправить положение?

ПОД ЧЕСТНОЕ СЛОВО

Проблема в том, что российские власти долгое время считали: чтобы открыть малому бизнесу доступ к госзаказу, достаточно установить соответствующие квоты. «Квотирование —

1

Распоряжение №867-р Правительства РФ от 29.05.2013.



≈13,9
ТРЛН Р

≈8 ТРЛН Р

ЗАКУПКИ ГОСКОМПАНИЙ
И ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Регулируются 223-ФЗ, согласно которому правительство РФ вправе установить квоты на закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства. Соответствующее постановление пока не принято (принятие первоначально планировалось на октябрь 2013 года)

(21% ВВП)
ОБЩИЙ ОБЪЕМ
РОССИЙСКОГО РЫНКА
ГОСЗАКУПОК В 2013 ГОДУ

5,9 ТРЛН Р

ЗАКУПКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Регулируются 44-ФЗ, согласно которому заказчики обязаны размещать не менее 10% совокупного годового объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций

Источники: Росстат, АСИ, портал Zakupki.gov.ru

это грубый подход, который в отдельных случаях влечет за собой приписки со стороны заказчиков, подделку отчетности и создание фиктивных малых предприятий, — уверен главный консультант Института конкурсных технологий Константин Перов. — Госкорпорации давно преуспели в использовании методик, позволяющих отчитываться о выполнении спущенных сверху планов».

Прорехи в законодательстве открывали этому широкую дорогу. Так, утративший в конце прошлого года силу 94-ФЗ, запустивший систему госзакупок в 2005-м, при всей своей прогрессивности и антикоррупционной направленности, предлагал довольно наивный механизм «учета» заказов, предназначенных для размещения среди субъектов малого предпринимательства. В случае если торги с участием «малышей» признавались несостоявшимися, заказчик мог не проводить повторных, но стоимость контракта при этом все равно шла ему в зачет (ст. 15, ч. 6). То есть неудачная попытка разместить заказ среди малых предприятий приравнивалась к удачной. Составить конкурсную документацию так, чтобы торги в итоге признали несостоявшимися, — для заказчика дело немудреной техники, так что формально соблюсти 10-процентную квоту было легко.

Ныне действующий 44-ФЗ прикрыл эту и некоторые другие лазейки, однако многие «странныости» предшественника все-таки унаследовал. Согласно закону, например, участники

торгов должны лишь просто-напросто *декларировать* свою принадлежность к субъектам малого предпринимательства. Представлять какие-либо документы, подтверждающие этот статус, не требуется, разъяснило полгода назад Минэкономразвития². Джентльмены верят друг другу на слово! «На практике поставщик действительно подтверждает свой статус субъекта малого предпринимательства только «честным словом», — говорит Андрей Бойко, коммерческий директор электронной площадки B2B-Center. — Так, недавно на конкурсе «субъектом малого предпринимательства» называла себя одна из крупнейших российских компаний из Топ-100. Поэтому о том, что увеличение квоты само по себе действенная мера, говорить не приходится».

Ограничивают доступ к госзаказу и закупочные манипуляции заказчиков. Электронные площадки позволили обеспечить прозрачность закупочных процедур. Однако они не могли повлиять на решение основной проблемы: да, конкурс внешне может проходить по всем правилам, но это не гарантирует получения заказа независимой компанией. Нечестные торги можно распознать по довольно нехитрым приметам: сжатым срокам поставки, в которые сложно уло-

2 Письмо №7158-ЕЕ/Д28и от 04.04.2014.

житься компаниям «со стороны», конкурсной документации, разработанной специально под «нужную» для заказчика компанию, и т. д.

По наблюдениям гендиректора юридической компании URVISTA Алексея Петропольского, который участвует в электронных торгах уже несколько лет, около 30% проводимых конкурсов могут вызвать те или иные подозрения. Довольно распространенный способ разместить заказ у «своего» поставщика — прописать в заявке специфические требования к товару или квалификации исполнителя. Чем сложнее продукт, тем больше возможностей для манипуляций. «Можно вспомнить нашумевшую историю с закупкой компьютерных томографов в Москве, произошедшую четыре года назад, — рассказывает Антон Емельянов, генеральный директор

Участники торгов подтверждают свою принадлежность к малому бизнесу простой декларацией. Представлять какие-либо документы, подтверждающие этот статус, не требуется. Был случай, когда «субъектом малого бизнеса» себя назвала одна из крупнейших российских компаний, входящая в Топ-100

Единой электронной торговой площадки. — У томографа есть планка, на которую ложится пациент. В документации заказчика было написано, что высота планки должна составлять ровно 154 см. Оказалось, что у всех производителей в мире эта высота колеблется на уровне 150–152 см — и только у одного она равняется 154 см».

С тендерами на услуги все намного сложнее. По мнению коммерческого директора группы компаний «КорпусГрупп» Ярослава Корибски, продажа услуги — часто слишком чувствительный вопрос, чтобы заказчики могли рисковать, выбирая неизвестную им организацию. Поэтому за закупочными манипуляциями вовсе не обязательно стоят коррупционные мотивы. «Заказчику необходимо лично познакомиться с компаниями, оценить текущие объекты своих потенциальных подрядчиков, то есть потратить очень много времени для того, чтобы выбрать лучшего, — говорит Корибски. — Поэтому чаще всего для снижения рисков и экономии времени менеджеры выбирают одного фаворита — и уже под него составляется техническое задание».

НЕ ПРОШЕДШИЕ ЦЕНЗ

Взаимоотношения крупных заказчиков и малых исполнителей в рамках системы госзакупок полны взаимных претензий — и часто вполне справедливых.

«Как показывает опыт, госкомпании предпочитают общаться с более крупными игроками, которые могут удовлетворить их предельно жесткие требования к поставщикам: депозиту на банковском счете, обороту, количеству людей в штате, —

рассказывает представитель одной из малых компаний. — Что же касается документов и лицензий, которые требуют представить заказчики, то их в некоторых случаях может быть более пятидесяти». Для небольших компаний это становится своеобразным «бюрократическим цензом» на пути к госзаказу. «Так, компании, нацеленные на сотрудничество с корпорациями ВПК, независимо от размера должны иметь лицензию ФСБ, — говорит Алексей Петропольский из компании URVISTA. — Многие корпорации требуют, чтобы поставщики работали в соответствии со стандартами качества ISO 9001. В реальности редкая малая компания способна осилить такую дорогостоящую процедуру, как внедрение системы качества, поэтому чаще всего предприниматели просто-напросто покупают сертификаты».

Проблемы многократно возрастают, если малое предприятие производит инновационную продукцию. В рамках сложившейся системы госзаказа ей очень трудно конкурировать с традиционными товарами. «Зачастую при закупке продукции заказчики устанавливают такой критерий, как квалификация, в который включают период работы на рынке, количество аналогичных контрактов в рублях и штуках, численность персонала и его опыт, — говорит Андрей Бойко из B2B-Center. — Именно по этому критерию инновационные, но эффективные «малыши» недобирают баллов».

Социальный предприниматель Роман Себекин из Волгограда несколько лет назад купил технологию производства полимер-песчаной тротуарной плитки и доработал ее таким образом, чтобы производить этот строительный материал путем переработки пластиковых отходов. Такая плитка дешевле и долговечнее обычной. Предприниматель успешно продает продукцию коммерческим предприятиям, однако поучаствовать в государственных тендерах у него не получается «по техническим причинам». «Как-то я подал заявку на участие в региональном тендере, однако получил отказ, поскольку мой продукт не являлся «бетонной плиткой», как того требовало техническое задание, — рассказывает Себекин. — Я часто просматриваю федеральные тендеры, но там всюду фигурирует только «бетонная плитка», то есть из устаревшего материала, который подвержен внешней и внутренней коррозии».

Само по себе участие в торгах на размещение госзаказа — определенный финансовый стресс для малых предприятий: под свою заявку необходимо предоставить обеспечение; при этом заказчики норовят задержать его возврат после подведения итогов торгов и оплату выполненных работ после подписания всех закрывающих документов.

В свою очередь, крупные госзаказчики чураются малого бизнеса тоже не от хорошей жизни, а имея вполне обоснованные сомнения в его компетентности и способности выполнить заказ. К тому же нередко предприятию объективно не разумно или даже невозможно иметь столько мелких поставщиков товаров и услуг, сколько требует установленная законом квота. «Система квотирования уравнивает всех заказчиков, хотя возможности для размещения заказа у всех субъектов малого предпринимательства разные, — отмечает Константин Перов из Института конкурсных технологий. — Для некоторых корпораций даже квота в 25% будет вполне адекватной, а для кого-то и 10% — слишком много. Например, входящие в «Ростех» и «Росатом» отдельные компании, связанные с производством вооружения и военной техники. О каком малом бизнесе там может идти речь?» По мнению

Перова, у государства и без того существуют инструменты, позволяющие влиять на процесс закупки госкомпаний, — через советы директоров и наблюдательные советы, в которых оно представлено. Таким образом государство может более точечно и разумно проводить свою политику в зависимости от специфики корпорации.

НЕ КВОТОЙ ЕДИНОЙ

В мае 2013 года российское правительство утвердило «дорожную карту» — план мероприятий, призванных расширить доступ малого бизнеса к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с госучастием. Карту разработало Агентство стратегических инициатив в рамках Национальной предпринимательской инициативы. Конечная цель — добиться, чтобы к 2018 году доля прямых закупок у малого бизнеса составила не менее 10%, а в целом, включая субподрядные договоры, — не менее 25%.

Одним лишь административным понуждением в виде повышения квот такого результата вряд ли можно достичь, поэтому «дорожная карта» пытается решить проблему комплексно — путем создания программ партнерства между заказчиками и субъектами малого и среднего предпринимательства и повышения прозрачности процедур. По мнению Николая Андреева, генерального директора ЗАО «Сбербанк-АСТ», новые требования к госкомпаниям повлияют на развитие полноценной конкурентной среды: «Реализация «дорожной карты» позволит снять административные, финансовые и информационные барьеры для субъектов малого и среднего предпринимательства и серьезно увеличить их долю в закупках инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием».

Движение по карте уже началось. Так, программы партнерства утверждены в «Россетях» и «Транснефти». В «РусГидро» начали принимать заявки для участия в ней. В ряде корпораций созданы предписанные планом мероприятий совещательные органы по вопросам обеспечения эффективности проводимых закупок с участием представителей малого бизнеса. Малые предприятия получили ряд преференций в рамках контрактной системы. В качестве примера директор по развитию Ассоциации электронных торговых площадок Константин Михайленко приводит снижение максимального размера обеспечения заявки до 2% (в то время как торги на общих основаниях требуют 5%). Кроме того, с этого года государственные и муниципальные учреждения должны оплачивать услуги таких подрядчиков не позднее чем за 30 дней с даты подписания закрывающих документов. «Это позволяет минимизировать риск несвоевременной оплаты госконтракта, что особенно важно для малых предприятий», — добавляет эксперт. Что касается естественных монополий и госкорпораций, осуществляющих закупки согласно №223-ФЗ, — то в их случае сроки оплаты и многие другие нюансы должны быть разработаны и утверждены в собственном Положении о закупке. Если подобный документ отсутствует, то такие компании проводят закупки согласно более «жесткому» №44-ФЗ.

Между тем на деле проблема все же остается. По наблюдениям Александра Элинсона, генерального директора петербургской компании «Электрон» (производство медтехники), «кризис неплатежей госзаказчиков» постепенно набирает обороты. «Бюджетные организации, — говорит он, — стали

значительно задерживать выплаты по контрактам, и я знаю производителей, у которых до сих пор не закрыта даже прошлогодняя дебиторка».

Такую проблему малых предприятий, как нехватка средств для выполнения госконтракта, предполагается решить, предложив им возможность переуступать права требования по договору в пользу финансово-кредитных учреждений — то есть пользоваться факторингом, который пока очень ограниченно применяется в системе госзаказа. «Использование факторинга в системе госзаказа, — поясняет независимый консультант в области закупок Ольга Малышкина, — позволит небольшим поставщикам привлекать кредитные средства не под собственные финансовые показатели, а под показатели заказчика. Это эффективный инструмент, способный обеспечивать финансо-

Российские власти долгое время считали: чтобы открыть малому бизнесу доступ к госзаказу, достаточно установить соответствующие квоты. Однако лазейки в законодательстве позволили госкомпаниям успешно отчитываться о соблюдении квот

вую устойчивость поставщика. Единственное условие, позволяющее его использовать сейчас, — добрая воля заказчика».

На «маршруте», правда, наблюдается определенное «торможение». Один из разработчиков «дорожной карты» Юрий Данилов отмечает, что до сих пор нет никакой информации об ее исполнении от «Газпрома» и РЖД: эти компании просто не отвечают на соответствующие запросы рабочей группы по мониторингу. Многие конкретные шаги, предписанные картой, должны быть зафиксированы отдельным постановлением правительства. «Его принятие планировалось еще на октябрь 2013 года, — говорит Данилов, — но сроки постоянно переносились. Теперь некоторые госкомпании предлагают сдвинуть их на 2016-й».

Тем не менее в этом году, по данным АСИ, «дорожная карта» принесла свои первые плоды. За семь месяцев 2014 года количество контрактов, заключенных с субъектами малого и среднего предпринимательства, возросло на 43%, а их общая сумма увеличилась более чем на 90 млрд рублей, составив в общей сложности 218 млрд.

Между тем, подчеркивает первый вице-президент «ОПОРЫ России» Владислав Корочкин, никакие инструменты никогда не позволят изменить экономический ландшафт в стране, если параллельно с ними не будут созданы институты, противодействующие коррупции. В противном случае может статься, что все эти инструменты облегчат жизнь тем же аффилированным и экономически неэффективным субъектам, вместо того чтобы способствовать появлению большого количества новых, независимых, экспортно ориентированных и современных компаний.

БЖ