

УДК 338.22.01, 338.22.021.2, 338.246.87
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-44-49>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Проблемы предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок (в том числе в свете пандемии): зарубежный и российский опыт

Ионкина К. А.,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский б-р, д. 11, каб. М205

Коновцев А. А.,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
ФАС России,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский б-р, д. 11,
каб. М205,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Москвитин О. А.*,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский б-р, д. 11,
каб. М205,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Аннотация

Одной из наиболее востребованных мер государственной поддержки бизнеса являются различного рода преференции малому бизнесу в рамках государственных закупок товаров и услуг. В связи с пандемией новой коронавирусной инфекции происходит активное обсуждение мер, связанных с поддержкой субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) с использованием института государственных закупок. Однако принятие таких мер может быть сопряжено со значительными рисками, в том числе связанными с возможным или реальным ограничением конкуренции. В данной работе авторы рассматривают мировой опыт преференциальных программ для МСП через госзакупки, а также специфические особенности, характерные для российского правового порядка, которые могут иметь значение при внедрении соответствующих мер.

Ключевые слова: *субъекты малого и среднего предпринимательства, преференции, госзакупки.*

Для цитирования: Ионкина К. А., Коновцев А. А., Москвитин О. А. Проблемы предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок (в том числе в свете пандемии): зарубежный и российский опыт // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 44–49, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-44-49>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Problems of Providing Preferences to Small and Medium-Sized Businesses in the Field of Public procurement (Including in the Light of the Pandemic): Foreign and Russian Experience

Karina A. Ionkina,

Institute of the National Research University Higher School of Economics,
109028, Russia, Moscow,
Pokrovsky Boulevard, 11,
office M205

Alexey A. Konovtsev,

Institute of the National Research University Higher School of Economics,
FAS of Russia,
109028, Russia, Moscow,
Pokrovsky Boulevard, 11,
office M205,
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11

Oleg A. Moskvitin*,

Institute of the National Research University Higher School of Economics,
Muranov, Chernyakov & Partners Law Firm,
109028, Russia, Moscow,
Pokrovsky Boulevard, 11,
office M205,
105005, Russia, Moscow,
Denisovsky Lane, 23, bldg 6

Abstract

Among the most highly sought measures of public support of businesses are various preferences to small-scale businesses as part of the public procurement of goods and services. In light of the new coronavirus pandemic there is an active discussion of the measures related to supporting the small- and medium-scale business entities with the use of the public procurement institution. However, taking such measures may presuppose significant inherent risks, including those related to potential or real limitation of competition. In their work the authors analyze the global experience of preferential programs for small- and medium-scale business entities through public procurement, as well as specific features peculiar to the Russian legal order which may be of importance during introduction of the said measures.

Keywords: *small- and medium-scale business entities, preferences, public procurement.*

For citation: Ionkina K.A., Konovtsev A.A., Moskvitin O.A. Problems of providing preferences to small and medium-sized businesses in the field of public procurement (including in the light of the pandemic): foreign and Russian experience // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 44–49, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-44-49>

The authors declare no conflict of interest.

Преференциальные программы для МСП: исследование

В научной литературе, в том числе в отечественной, отсутствует консенсус относительно результативности политики благоприятствования определенной группе фирм-поставщиков (с точки зрения стоимости закупок и качества закупаемых товаров) [1, С. 24—27]. Одной из распространенных точек зрения является допустимость предоставления преференций в форме заключения контракта на закупку товара (услуги, работы) поставщиком из предпочитаемой группы, если ставка последнего выше на определенную величину самой низкой ставки, сделанной фирмой из группы, у которой нет привилегий [2]. В данном исследовании фактически проверяется то, как наличие системы предпочтений влияет на эффективность (в плане величины расходов, связанных с госзаказом). Так, используются данные о контрактах по строительству дорог в штате Калифорния (США), где малые предприятия имеют преференции в размере 5% по сравнению с большими, если в проекте используются средства из бюджета штата, но преференций нет в том случае, когда проекты осуществляются на средства

из федерального бюджета. Представленные результаты свидетельствуют о том, что в случае, когда есть преференции для малых фирм, затраты в рамках таких проектов в среднем оказываются выше на 3,8%. Кроме того, вероятность участия в отборе уменьшается для фирм, которые готовы осуществить проект с меньшими затратами, но не входят в группу с преференциями. Также показано, как наличие преференций влияет на распределение излишков между фирмами и государством: прибыль фирм уменьшается за счет того, что большие фирмы чаще отказываются участвовать в подобных аукционах. Эффект, связанный с отказом от участия в аукционах предприятиями, не входящими в группу с преференциями, приводит к росту стоимости закупки в среднем на 3,6%.

В другом исследовании рассматривается влияние преференциальных программ на общую стоимость закупок для госзаказчиков и на распределение прибыли между фирмами [4]. Эмпирический анализ также проводился на примере программы преференций для малого бизнеса штата Калифорния, где преференция составляла 5%. В частности, показано, что наличие программы преференций может оказывать влияние на решение фирм об участии в торгах. Обращено внимание на то, что решение фирмы о размере ставки в аукционе принимается на основе ее собственной оценки издержек по выполнению проекта, а также от оценки распределения издержек фирм-конкурентов; что программа привела к перераспределению от 5 до 12% прибыли от крупных к малым предприятиям, однако заданная цель — переход 25% контрактов к малым предприятиям — не была достигнута за счет данной программы. В работе делаются некоторые выводы для политики: при подготовке подобных программ важно учитывать асимметрию в издержках как больших, так и малых предприятий, действующих на рынке, которая оказывает значимое влияние на эффективность преференций в рамках отдельных проектов.

В то же время подобные программы могут приводить к экономии, если покупатель может идентифицировать группы поставщиков по их издержкам [2]. Без преференций фирмы с относительно невысокими издержками сталкиваются со слабой конкуренцией и получают более высокую ренту, чем фирмы с высокими издержками. В этом случае если действует программа преференций, то увеличивается эффективная конкуренция, с которой сталкиваются фирмы с низкими издержками, вынужденные теперь предлагать более низкую цену, что ведет к снижению выигрышной ставки [4].

Результаты, свидетельствующие о том, что преференциальные программы для МСП могут быть эффективными, были получены по Японии, где около половины бюджета на госзакупки в сфере строительства выделялось в пользу МСП [5]. Себестоимость для предприятий МСП оказалась в среднем выше на 1,2%, при этом МСП получили бы контракты примерно на 5,2% реже, чем другие

фирмы. Эти результаты позволяют сделать нетривиальные выводы относительно прибыльности разных участников торгов. В то же время около 40% МСП ушли бы с рынка закупок при отсутствии преференций. В то же время возникающее снижение уровня конкуренции увеличило бы стоимость государственных закупок таким образом, что этот негативный эффект в отсутствие МСП при отсутствии программы перевесил бы рост стоимости за счет более высоких издержек МСП.

Таким образом, исходя из проанализированного материала в случае с преференциальными программами можно выделить три основных механизма, которые могут приводить к росту стоимости контракта:

- наличие преференций позволяет привилегированным фирмам увеличить стоимость предложения;
- преференции перераспределяют некоторые контракты от фирм с низкими издержками к фирмам с более высокими издержками;
- наличие преференций может отрицательно сказаться на стимулах крупных фирм участвовать в таких закупках, что, в свою очередь, может привести к ослаблению конкуренции.

Поддержка МСП через госзакупки в России: риски и перспективы

При разработке мер поддержки МСП через государственные закупки необходимо принимать во внимание отраслевую структуру малого бизнеса в Российской Федерации.

Отраслевая структура малого бизнеса неравномерна, имеются ярко выраженные наиболее популярные у малого бизнеса отрасли: 34,8—36,2% — торговля оптовая и розничная и ремонт автотранспортных средств и мотоциклов, 12,5—12,7% — строительство, 7,6—7,8% — деятельность по операциям с недвижимым имуществом, 8,9—9% — деятельность профессиональная, научная и техническая. При этом доля компаний, занятых обрабатывающим производством, в общем числе малых предприятий составляет 8,2—8,4% [5].

Меры поддержки малого бизнеса путем проведения закупок только для малого бизнеса или иными методами, направленными на ограничение состава участников по части закупок, могут иметь негативные последствия для эффективности таких закупок из-за структуры малого бизнеса. Так, увеличение закупок продукции обрабатывающих производств у субъектов малого бизнеса путем ограничения на участие в таких закупках крупного бизнеса может привести к снижению закупок конечной продукции напрямую у крупных производителей и закупке этой же продукции у малых предприятий, занимающихся торговлей.

Таким образом, необходимо учитывать возможные последствия расширения механизма проведения закупок с ограничением на участие в них крупного бизнеса,

закрывающиеся в увеличении цепочки поставки и, соответственно, издержек для конечных государственных компаний. Различные крупные компании, являющиеся заказчиками по правилам Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹, предоставляют товары и услуги как для большинства отраслей экономики, так и напрямую населению. Таким образом, возможен существенный мультипликативный эффект: структурные ограничения при проведении закупок данными государственными компаниями для создания преимуществ субъектам малого бизнеса могут увеличить издержки данных компаний, что, в свою очередь, увеличит стоимость их товаров и услуг как для населения, так и для субъектов малого бизнеса.

В условиях принятия ограничительных мер, связанных с пандемией, с падением спроса на конечные товары и услуги, а также с ростом издержек могут столкнуться большинство субъектов МСП. При этом госзаказ в текущих условиях может являться наиболее стабильным источником спроса на продукцию частного сектора. В таких условиях субъекты малого и среднего бизнеса, осуществляющие поставки по государственному заказу, вероятно, являются более защищенной категорией предпринимателей. При этом расширение мер, направленных на повышение участия малого и среднего бизнеса в государственных закупках, даст преимущества действующим участникам госзаказа ввиду высоких барьеров участия в государственном заказе (требуется знание законодательства, опыт подготовки документации, поиска обеспечения заказа, опыт непосредственного участия в государственных закупках)².

Кроме того, ряд обсуждаемых мер направлен на прямую поддержку действующих участников государственного заказа, в том числе на снижение ответственности малого бизнеса при исполнении госзаказа: например мораторий на включение субъектов МСП в реестр недобросовестных поставщиков и досрочное исключение из реестра ранее включенных субъектов МСП при условии нахождения в этом реестре не более одного года³. Принятие подобных мер, как уже отмечалось ранее, направлено, во-первых, на категорию предприятий, находящихся в ситуации меньших рисков, чем малый бизнес, не участвующий в исполнении госзаказа, во-вторых, подобные меры могут существенно подрывать стимулы

действующих участников госзаказа добросовестно и эффективно исполнять обязательства в рамках госзаказа.

В условиях принятия ограничительных мер имеет место не только шок спроса, но и шок предложения. В данных условиях снижение административных барьеров для участия в государственных закупках и повышение гибкости заказчика безотносительно к категории участника (малый или крупный бизнес) могут способствовать повышению конкурентности государственных закупок, ценовой эффективности, а также увеличению доступа к государственным закупкам именно для малого бизнеса, для которого административные барьеры, отмеченные выше, являются более тяжелыми для преодоления.

Кроме того, при принятии мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса в период действия ограничительных мер, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, целесообразно принимать во внимание влияние последствия шока спроса и предложения на состояние конкуренции, опосредованное процессами слияний и поглощений. Так, например, принятие мер, направленных на поддержку исключительно действующих исполнителей госзаказа, может способствовать повышению уровня концентрации в сегменте МСП или поглощению «выбывших» субъектов МСП крупными компаниями. При этом действующее антимонопольное законодательство де-факто не позволяет блокировать сделки по приобретению малого и среднего бизнеса. Во-первых, поглощение субъектом МСП другого субъекта МСП в большинстве случаев не соответствует пороговым критериям суммы активов и размера выручки, необходимым для предварительного согласования сделки с антимонопольным органом. При этом, даже если сделка отвечает таким критериям и рассматривается ФАС России, правоприменительная и судебная практика такова, что антимонопольный орган, как правило, не может выдвигать требования по обеспечению конкуренции или блокировать сделку в случае, если суммарная рыночная доля объединенной компании не превышает 50% или если увеличение доли приобретателя не существенно. Таким образом, в случае поддержки «сильных» или наименее пострадавших субъектов малого и среднего предпринимательства могут существенно усилиться процессы роста экономической концентрации путем приобретения активов разоряющихся субъектов малого и среднего бизнеса «выжившими» представителями малого и среднего бизнеса или крупными компаниями.

С другой стороны, как отмечалось выше, поддержка наиболее пострадавших компаний может сопровождаться снижением стимулов эффективных компаний в условиях шоков спроса и предложения продолжать экономическую деятельность.

Решением проблемы могут служить фиксированные субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства без привязки к результатам экономической деятельности. Так, если государство предложит

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

² Антикризисные меры в сфере закупок не привлекут новых поставщиков, но поддержат существующих // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/703105> (Дата обращения: 28.04.2020).

³ Антикризисная рабочая группа по поддержке МСП в Москве начала работу // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200408/1569770962.html> (Дата обращения: 10.04.2020).

фиксированную субсидию, то оно сможет покрыть издержки только тех компаний, чьи издержки ниже размера субсидии [7]. Данная мера, в отличие от поддержки наиболее пострадавших, не подрывает стимулов компаний снижать издержки, так как не зависит от результатов экономической деятельности, а значит, компаниям нет смысла снижать эффективность для получения субсидии (кроме, возможно, случаев субсидирования государством компаний в размере понесенных ими издержек). С другой стороны, данные меры ввиду их неизбирательности потребуют больших ресурсов со стороны государства для эффективного предотвращения ухода с рынка большинства субъектов малого и среднего бизнеса. Возможным вариантом решения данной проблемы может служить гибкая политика предоставления мер поддержки, основанная на «самоотборе» компаний и предоставлении им выбора вариантов финансовой поддержки. Так, представляется возможным использование кредитования на льготных условиях. Исследователями отмечается, что «если агент предпочитает кредит, значит, его потери превышают размер субсидии, но при этом он не станет получать кредит на сумму, превышающую его потери, что сохраняет для него стимулы прикладывать усилия, чтобы сократить издержки, связанные с кризисом» [7].

24 апреля 2020 г. Правительством РФ принято постановление № 576 «Об утверждении предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»⁴ (далее — Постановление).

Согласно правилам, утвержденным данным Постановлением, субсидии могут предоставляться субъектам МСП, которые были включены в реестр МСП по состоянию на 1 марта 2020 г., а также осуществляют деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Примечательно, что получатель субсидии определяется по основному виду экономической деятельности, информация о котором содержится в ЕГРЮЛ (ЕГРИП) по состоянию на 1 марта 2020 г. При этом субсидии согласно Постановлению предоставляются в целях частичной компенсации затрат получателей субсидии, связанных с осуществлением ими деятельности в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, в том числе на сохранение занятости и оплаты труда своих работников в апреле и мае 2020 г.

Выводы

Существующий зарубежный и российский опыт предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок свидетельствует о широком распространении таких мер поддержки и большом количестве положительных эффектов для малого и среднего предпринимательства в целом. Вместе с тем возможны и негативные эффекты, в частности подрыв стимулов малых и средних предприятий к снижению издержек и снижение эффективности государственных закупок и, следовательно, государственных компаний.

В свете кризисных явлений в экономике поддержка малых и средних предприятий путем предоставления различных преференций в сфере государственных закупок может являться привлекательной альтернативой. Однако помимо относительной доступности таких мер поддержки и положительных эффектов следует также принимать во внимание существующую отраслевую структуру малого и среднего предпринимательства и риски снижения эффективности государственных закупок. ■

Литература [References]

1. Егорова М. А. Антимонопольное регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 2. С. 24—27. [Egorova M. A. Antimonopoly regulation of the activities of small and medium-sized business entities // Journal of entrepreneurship and corporate law. 2018. No. 2. P. 24—27 (Russia).]
2. Marion J. Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions // Journal of Public Economics. 2007. Vol. 91. No. 7. P. 1591—1624.
3. Krasnokutskaya E., Seim K. Bid preference programs and participation in highway procurement auctions // American Economic Review. 2011. Vol. 101. No. 6. P. 2653—2686.
4. McAfee R. P., McMillan J. Government procurement and international trade // International Economics. 1989. Vol. 26. P. 291—308.
5. Nakabayashi J. Empirical and Theoretical Analysis of Public Procurement Auctions: diss. The Ohio State University, 2009.
6. Малое и среднее предпринимательство в России. 2019: Стат. сб. / Росстат. М., 2019. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Mal-pred_2019.pdf (Дата обращения: 28.04.2020). [Small and medium-sized businesses in Russia. 2019: Stat. sat. / Rosstat. M., 2019. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Mal-pred_2019.pdf (Date of request: 28.04.2020)].

⁴ СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2895.

7. Ионкина К., Маркова О., Морозов А. Инструменты промышленной политики в отраслях, смежных с пострадавшими в пандемию коронавирусной инфекции // Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ. URL: <https://icpmr.hse.ru/news/358150254.html> (Дата обращения: 28.04.2020). [Ionkina K., Markova O., Morozov A. Tools of industrial policy in industries related to those affected by the coronavirus pandemic // Institute of competition policy and market regulation of the Higher School of Economics. URL: <https://icpmr.hse.ru/news/358150254.html> (Date accessed: 28.04.2020)].

Сведения об авторах

Ионкина Карина Александровна: менеджер Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ
E-mail: kionkina@hse.ru

Коновцев Алексей Александрович: главный эксперт Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, начальник отдела металлургии и рудно-сырьевого комплекса Управления контроля промышленности ФАС России
E-mail: akonovcev@hse.ru

Москвитин Олег Андреевич: заместитель директора Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, адвокат, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов
E-mail: omoskvitin@hse.ru