

В России при низком уровне инновационной активности крупных компаний задача стимулирования государственного спроса на инновационную продукцию малых высокотехнологичных предприятий представляется особенно актуальной. Решать поставленную задачу следует, используя возможности действующих государственных структур. В статье предлагается создать, основываясь на опыте США, систему государственных закупок продукции малых высокотехнологичных предприятий с участием Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере в качестве посредника. Важно, что к созданию этой системы можно приступить уже сегодня, на имеющейся нормативной базе.

Как создать систему государственного заказа на продукцию малых высокотехнологичных предприятий

К. И. ГРАСМИК,
Омский государственный университет,
E-mail: simpfor@rambler.ru

По оценкам специалистов, соотношение затрат на разработку опытного образца высокотехнологичного продукта и постановку его в серию и продвижение в России составляет 1:4 (по другим источникам – 1:10). Для повышения конкурентоспособности малых фирм, некоторого выравнивания стартовых условий развития в западных странах широко применяется система государственных закупок продукции малых предприятий. В США за 2003 г. на эти цели было потрачено 65,5 млрд дол., или 23,6% от всех расходов на финансирование государственного заказа из федерального бюджета.



Государственные и муниципальные закупки в России

Удовлетворение потребностей государственных и муниципальных хозяйственных и управленческих организаций посредством конкурсных закупок – общепринятая мировая практика. И на это расходуется существенная доля бюджетных средств. Россия как страна с рыночной экономикой не составляет исключения, хотя и здесь не обходится без проблем. Общая стоимость заключенных контрактов по итогам проведения конкурсов и других способов закупок для государственных нужд за 2004 г. составила 786,5 млрд руб. (темп роста к 2003 г. – 127,9%), в том числе за счет средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных источников финансирования – 369,5 млрд. руб. (темп роста – 112%)¹. На эти цели расходуется около 30% консолидированного бюджета РФ². Экономия за счёт внедрения госзакупок значительна (таблица), но могла бы быть ещё большей.

Результаты внедрения госзакупок в России

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004* |
|-------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| Размер экономии, млрд руб. | 7,8 | 11,7 | 30 | 35,6 | 42,2 | 180 |
| Темп роста к предыдущему периоду, % | Н.д. | 150 | 256 | 119 | 118,5 | 426 |

* Оценка

Источник: Кошелев И. Неудобная прозрачность//С–news. 2005. № 8. С. 72; расчёты автора.

Как считает аудитор Счётной палаты РФ С. Н. Рябухин, наведение порядка в конкурсных процедурах позволит увеличить доходную часть бюджета на 15–20%³. Под отсутствием порядка понимается несоответствие процедур, применяемых при проведении торгов, требованиям действующего законодательства. Так, по оценкам компании ФБК,

¹ О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд//www.niisp.ru

² К сожалению, сбор информации об участии малых предприятий в госзакупках на федеральном уровне осуществлялся только в 1999 и 2000 гг. Кроме того, статистическая база в целом содержит только общую информацию, достоверность которой, заметим, у многих вызывает сомнения.

³ www.fcinfo.ru.

только 7,7% всех торгов проводится на открытых конкурсах. Лишь в половине случаев извещения о проведении конкурсов публикуются в открытой печати. И только 10% из них составлены правильно! По данным Счётной палаты РФ, число нарушений в этой сфере огромно, однако жалоб – крайне мало. Это объясняется как сговором чиновников и компаний, так и нежеланием фирм портить отношения с распорядителями бюджетных средств.

Уровень конкуренции на торгах, а значит, и экономия бюджетных средств могли бы быть больше за счёт расширения участия малых предприятий. Ст. 14 ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства» предусматривает выделение 15%-ной квоты указанным предприятиям по перечню товаров (работ, услуг), устанавливаемому правительством РФ. Однако процедура составления перечня не утверждена и не может быть утверждена, пока какой-либо государственный орган не будет заинтересован в реальной поддержке участия малого предпринимательства в госзакупках. Заказчикам же проще проводить конкурсы среди немногочисленных крупных компаний.

Вопросы планирования, учёта проведённых закупок, а также их автоматизация сдерживаются отсутствием единого классификатора товаров, работ, услуг для государственных нужд. Министерство экономического развития и торговли РФ (МЭРТ) планирует гармонизировать общероссийский классификатор с европейской системой, что должно облегчить доступ российским компаниям на рынок госзакупок ЕС после присоединения России к ВТО.

Ещё только подлежит внедрению разработанная МЭРТ методика оценки затрат и объёма закупок. Также важно обеспечить составление и размещение в открытом доступе графика закупок министерств и ведомств. В настоящее время расходование бюджетных ресурсов осуществляется неравномерно: существенная часть тратится в конце года, чтобы выбрать бюджетный лимит.

Государству предстоит разработать типовые стандарты и положения, регламентирующие организацию и проведение государственных закупок в органах исполнительной

власти (положение о конкурсной комиссии, регламент проведения конкурса, положение о подразделении по закупкам и т. п.), усовершенствовать типовые пакеты конкурсной документации по отдельным товарам, работам, услугам⁴. Формализацию конкурсной документации необходимо продолжить. Но не стоит придерживаться практики некоторых ведомств Великобритании, составлявших пакеты конкурсной документации на 30 страниц и более.

Огромный эффект при закупках однородной продукции, когда единственным критерием является цена, могла бы дать организация электронных торгов. Осенью 2002 г. система электронных госзакупок действовала в четырёх субъектах Федерации, а к концу 2004 г. – уже в 23 регионах внедрение проектов по е-закупкам находилось на стадии завершения⁵. Программное обеспечение для работы таких систем создано разными компаниями, следовательно, такие системы несовместимы. На федеральном уровне макет подобной системы также создан, однако его широкомасштабное внедрение будет сдерживаться отсутствием работающего механизма электронной цифровой подписи и удостоверяющих центров в регионах.

Дискриминационный закон

Имеющаяся нормативно-правовая база оставляет широкий простор для коррупции, поскольку слабо регулирует конкретные процедурные вопросы. Для устранения ряда процедурных пробелов, унификации нормативно-правовой базы принят федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данный закон устанавливает чёткий перечень требований, который может быть предъявлен к участникам закупок (при этом недвусмысленно определено, что соответствие ряду формальных требований проверяется заказчиком, уполномоченным органом, конкурсной или аукционной комиссией), а также

⁴ О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд//www.niisp.ru

⁵ Кошелев И. Неудобная прозрачность//С-news. 2005. № 8. С. 70.

оснований для отказа в допуске к участию в торгах. При этом требование наличия опыта продаж или выигранных государственных контрактов не применяется, что не препятствует участию малых фирм. Критерий «чем больше и опытнее фирма, тем меньше риска» не используется.

Этот закон требует публикации всех сведений о конкурсах не только в официальных печатных источниках, но и на официальных сайтах в сети Интернет; ведения единого федерального реестра всех заключаемых государственных контрактов, что позволит осуществлять прогнозирование, проводить мониторинг цен, объединять закупки однородной продукции для разных заказчиков, выполнять аналитическую работу. Закон, прежде всего, преследует цель снижения расходов бюджета на госзакупки, поэтому в нём вводится такой способ закупок, как аукцион, закупка на товарной бирже путём проведения совместных торгов, а также жёсткое ограничение на проведение закупок способами иными, чем открытый конкурс. Прочие способы (закрытый конкурс, запрос котировок) можно использовать только в случае приобретения продукции, сведения о которой составляют государственную тайну. Закупки у единственного источника проводятся в строго определенных в ст. 55 случаях (продукция естественных монополий, поддержание мобилизационных мощностей, действия обстоятельств непреодолимой силы и т. д.).

Усиливается и прозрачность торгов: заказчик, уполномоченный орган, специализированная организация обязаны вести аудиозапись вскрытия конвертов с заявками. Аналогичное право (плюс право на видеозапись) имеет любой участник размещения заказа. Также введено требование размещения протоколов вскрытия конвертов, рассмотрения, оценки и сопоставления заявок на официальном сайте.

Новый закон тем не менее существенно сужает возможности участия в тендерах малых высокотехнологичных предприятий, особенно в случае, когда потенциальный участник находится в другом населённом пункте. Дело в том, что извещение об открытом конкурсе должно быть опубликовано не менее чем за 30 дней до даты окончания подачи

заявок (ранее – 45 дней). Поскольку малые фирмы обычно обладают существенно меньшими управленческими ресурсами по сравнению с крупными, то срок на изучение конкурсной документации, подготовку заявки значительно сокращается. Положение ещё больше осложняется, если в конкурсную документацию вносятся изменения. Кроме того, внести изменения в заявку становится практически невозможным, ибо заказные письма идут достаточно долго. При этом в законе не требуется от заказчика, уполномоченного органа продления срока подачи заявок! Тем самым преимущества получают опытные, обладающие ресурсами участники. Также произошло увеличение предельного размера обеспечения заявки: с 3% до 5% от цены контракта. При этом, однако, установлено ограничение на размер обеспечения выполнения контракта – 30% (до этого ограничения не существовало). Не оговаривая возможность подачи заявок с альтернативными условиями, а также устанавливая перечень товаров, закупка которых осуществляется путём проведения аукциона, закон существенно сдерживает инновационные прорывы на сформировавшихся рынках.

Законодатель также не предусмотрел заключение многолетних контрактов, не предложил выделение льгот для малых предприятий, в том числе требования субконтрактации, не оговорил возможность создания временных консорциумов малых предприятий для участия в торгах, если стоимость контракта слишком велика для одной фирмы. Более того, закон, подтверждая действие ст. 14 ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства» (ст. 15), требует установления правительством РФ предельной цены лота. Закон допускает, что если на конкурс подана только одна заявка и эта заявка соответствует требованиям, установленным в конкурсной документации, контракт должен быть заключён (п. 12 ст. 25), – но только не в случае, если заказ предназначен, в соответствии со ст. 15, для субъектов малого предпринимательства (п. 6 ст. 15).

Дискриминационный в отношении малого предпринимательства характер нового закона очевиден. Но поскольку целью данной статьи является разработка системы закупок,

которая могла бы быть внедрена в России уже в настоящий момент, то предлагаемая система должна максимально соответствовать действующему законодательству и направлениям политики по реформированию указанной сферы. Новации, применяемые в США, безусловно, будут широко заимствованы позднее, когда процесс госзакупок станет прозрачным.

Нередко приходится слышать, что Россия во всем стремится копировать Америку. Так ли это применительно к обсуждаемой здесь проблеме, пусть читатель судит сам.

Госзаказ в Соединенных Штатах

Ещё в 1953 г. Конгресс США в законе «О малом бизнесе» указал, что «правительство должно всячески помогать, направлять, защищать интересы малого бизнеса во имя поддержания свободной конкуренции путём размещения справедливой доли государственных контрактов и субконтрактов на предприятиях малого бизнеса»⁶.

Система госзакупок продукции малых предприятий США предоставляет министерствам и ведомствам США полную свободу, ограниченную лишь нормами законодательства. Федеральные органы власти сами определяют ассортименткупаемых товаров (работ, услуг), устанавливают требования к ним, выбирают способ закупки и т. д. Администрация малого бизнеса лишь следит за соблюдением интересов этого сектора.

В каждом агентстве, обладающем полномочиями совершать закупки для федеральных нужд, согласно закону США «О малом бизнесе» должен быть создан Департамент малого бизнеса. Его сотрудники совместно с представителями Администрации малого бизнеса определяют возможности и способы участия малых предприятий в госзакупках, содействуют им в получении платежей по выполненным контрактам, снабжают необходимой информацией относительно условий платежа; проводят исследования об эффективности политики данного агентства по привлечению предприя-

⁶ *Clark M., Moutray C. The future of small businesses in the U.S. federal government marketplace//papers.ssrn.com*

тий малого бизнеса к выполнению госзаказов. Выработанные решения имеют статус рекомендаций для департамента агентства, отвечающего за закупки.

Однако закон США «О федеральных закупках» требует от данного департамента не просто расширения участия малых предприятий, а именно разделения стоимости контракта на лоты, включения в контракт требования о субконтрактации, составления договоров поставки на выполнимых для малых предприятий условиях. Департамент составляет списки малых предприятий – потенциальных участников конкурса и направляет в Администрацию малого бизнеса извещения о конкурсе не менее чем за 30 дней до его опубликования, если предполагаемый размер контракта исключает предприятия малого бизнеса, до этого участвовавшие в выполнении аналогичных контрактов, из числа потенциальных участников. Департамент закупок также должен объяснить, почему госзаказ не может быть разделен на лоты, требования о субконтрактации не могут быть включены и т. д. Если рекомендация представителя Администрации малого бизнеса отклоняется, то в департамент закупок Администрации должно быть представлено письмо, объясняющее мотивы такого решения.

Представители Администрации информируют малые предприятия о предстоящих торгах, подают апелляции, если какое-либо малое предприятие не допускают к участию в конкурсе, организуют и участвуют в конференциях и семинарах, направленных на привлечение малых предприятий к участию в федеральных конкурсах. Разумеется, департамент по закупкам должен предоставлять представителям Администрации малого бизнеса всю необходимую информацию.

В США применяется отраслевой подход при установлении предельных размеров малого предприятия, учитывается степень его аффилированности с иными физическими (юридическими) лицами. Кроме того, законодательство США выделяет ряд категорий малых предприятий с преимущественным правом участия в тендере. Это малые предприятия, находящиеся в невыгодных условиях (SDBS); принадлежащие женщинам, ветеранам, а также ветеранам-

инвалидам; расположенные в депрессивных районах. Помимо этого существует ряд программ содействия участию малых фирм в госзакупках.

■ **Квотирование** – полное, на весь объём заказа, и частичное, по отдельному заказу и по классу продукции. Агентства самостоятельно устанавливают пороговые значения для таких квот, но закон требует, чтобы все контракты стоимостью от 2,5 до 100 тыс. дол. закреплялись только за малым бизнесом, если нет оснований полагать, что не менее двух малых предприятий смогут подать заявки, конкурентоспособные в отношении цены, качества и условий поставки. Заказы на сумму свыше 100 тыс. дол. могут быть предназначены исключительно для малого бизнеса, если есть основания полагать, что как минимум два малых предприятия смогут предложить продукцию по конкурентоспособной цене. Причём опыт прошлых госзаказов не играет определяющей роли.

■ **Сертификаты компетентности** – выдаются Администрацией малого бизнеса по запросу малого предприятия, в случае, если сотрудник департамента закупок не допустил указанное предприятие к конкурсу по причине несоответствия отдельным предъявляемым требованиям. Сертификат удостоверяет, что предприятие удовлетворяет указанным требованиям и его производственные, финансовые, кадровые, управленческие, технологические возможности соответствуют всем требованиям в конкретном тендере. Это означает, что департамент закупок не может предъявить какие-либо дополнительные требования, но на департаменты закупок других агентств или другие тендеры в данном агентстве сертификат не распространяется. Администрация может, по своему усмотрению, проверить соответствие малого предприятия и другим требованиям, а не только указанным департаментом закупок.

■ **Субконтракция** – условие в контракте, предусматривающее привлечение малых предприятий к выполнению контракта. В США одним из условий конкурса на заключение государственных контрактов, цена которых превышает 500 тыс. дол. (строительство – 1 млн дол.), является предоставление плана субконтрактации, если есть экономические возможности. Более того, это требование обязательно и для субконтрактов, если их стоимость превышает указанные финансовые границы. План субконтрактации содержит количественные цели по группам предприятий вместе с методикой их расчёта, перечень продукции, закупаемой по субконтрактам, способы поиска поставщиков, данные работника компании, который будет заниматься указанными вопросами, обязательство предоставлять отчёты и участвовать в исследованиях и др. План субконтрактации, а также отчёт о его исполнении и все вносимые изменения утверждаются работником департамента закупок.

Заметим, что здесь есть поле для коррупции, поскольку закон устанавливает, что детальных стандартов для плана субконтракта-

ции не существует. Так, именно работник департамента закупок определяет, приложил ли поставщик все возможные усилия, действительно ли неподконтрольные поставщику обстоятельства (например, чрезмерно высокие цены) помешали выполнить план и т. д. Даже добросовестный чиновник не в состоянии проверить указанные обстоятельства в разумные сроки.

■ **Программа 8(а)** – позволяет Администрации малого бизнеса вне конкурса по договорённости с заказчиком принимать на себя все права и обязанности по выполнению государственного контракта. Агентство, по сути, выполняет функции уполномоченного органа. Непосредственную поставку товаров осуществляют малые предприятия, причём приоритет отдается фирмам, находящимся в неблагоприятных условиях, в частности в депрессивных районах. Программа может быть инициирована тремя способами: Администрация на основе запросов фирм просит агентство определить возможности поставок или сама выявляет потребность и просит агентство разработать проект контракта; агентство может само обратиться к Администрации с конкретным предложением. Фирмы-исполнители контракта могут быть заранее известны, заказ может размещаться как на конкурсной, так и на внеконкурсной основе. В любом случае, ввиду ограниченности потенциальных участников, агентство исчисляет так называемую «справедливую рыночную цену» (она может корректироваться агентством в зависимости от изменения цен ресурсов), в случае превышения которой заказ не может быть размещён. Законом установлена нижняя граница величины контракта, подпадающего под действие программы 8(а). При этом разбивать контракт на лоты запрещается. То есть конкуренция поддерживается даже применительно к льготным закупкам.

■ **Программа демонстрации конкурентоспособности малого бизнеса** – предназначена для предприятий малого бизнеса, чей размер составляет менее 50% от предельно допустимого. В рамках программы выделяется ряд отраслей, допускающих неограниченную конкуренцию, по результатам которой определяется доля заказов, доставшаяся микропредприятиям. В дальнейшем товары, в поставке которых роль микропредприятий значительна, котируются за ними. Также каждый заказчик выделяет десять товарных позиций, в поставке которых стимулируется участие микропредприятий. Предельная стоимость контрактов, подлежащих участию в программе, ограничена.

Помимо перечисленных мер, предусмотрены также механизм рамочных контрактов (закупки проводятся среди заранее отобранных по конкурсу поставщиков), агрегирование (передача поставок функционально близкой продукции одному поставщику с последующей субконтрактацией), объединение заказов (формирование несколькими заказчи-

ками единого лота для снижения цены, прежде всего за счёт эффекта масштаба). Кроме того, для продукции (работ, услуг) стоимостью менее 2,5 тыс. дол. предусмотрен упрощённый порядок закупки.

Отношения между Администрацией малого бизнеса и заказчиками построены на системе разделения полномочий. Так, последнее слово в определении того, относится ли данное предприятие к категории малых, подпадает ли оно под желаемую льготную категорию, может ли оно получить сертификат компетентности, допустимо ли в случае конкретного тендера ослабить или отменить действие «правила неизготовителя»⁷, остаётся за Администрацией малого бизнеса. С другой стороны, если сотрудник департамента закупок не принимает какую-либо рекомендацию представителей Администрации, окончательное решение будет принимать глава данного агентства. При этом предусмотрена длительная процедура обжалования.

Контурь предлагаемой системы

В России роль связующего звена между заказчиками и малым высокотехнологичным бизнесом должен будет выполнять Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, больше известный как Фонд Бортника. Юридически Фонд должен будет иметь статус специализированной организации, то есть организации, которая привлечена заказчиком или уполномоченным органом для осуществления отдельных функций по размещению государственного заказа. Правда, закон требует отбора специализированной организации по конкурсу (п. 2 ст. 6). Думается, целесообразно, наряду с конкурсным способом, дать право правительству утверждать указанную организацию, поскольку в нашем случае только Фонд располагает необходимой специфической информацией.

⁷ «Правило неизготовителя» (nonmanufacturer rule) означает, что некоторое малое предприятие может подать заявку на поставку продукции другого малого предприятия, если оно само, во-первых, может изготовить указанную продукцию, во-вторых, численность персонала данного предприятия не превышает 500 чел.

Фонд имеет ряд преимуществ, позволяющих организовать указанную систему:

- ✓ сотрудники Фонда обладают информацией о деятельности тех предприятий, которые обращаются к нему за грантами: их продукции, рыночной позиции, финансовом положении, учредителях, уровне технологий и т. д. и может легко получить недостающую информацию. Это означает, что Фонд может гарантировать добросовестность участников торгов;
- ✓ у Фонда есть сеть собственных представительств, а также он взаимодействует с другими организациями, решающими сходные задачи;
- ✓ Фонд имеет положительную репутацию как среди федеральных, так и региональных органов власти.

Основной задачей системы госзаказа на продукцию малых высокотехнологичных предприятий должно быть не получение продукции для государственных нужд по как можно более низким ценам, а поддержка таких фирм, придание им импульса роста. Поэтому условия тендеров должны учитывать поставленную задачу. Например, срок государственного контракта должен составлять 3–5 лет. Это нужно для того, чтобы предприятие сумело достичь эффекта масштаба, создать модификации продукции, прочно внедриться в желаемую рыночную нишу. Начиная с третьего года государственный контракт продляется при условии, если доля продаж аналогичной продукции сторонним потребителям за второй год составила, скажем, 5%. Для третьего года это должно быть уже 15%, для четвертого – 30%. Цифры условны, главное – идея.

Кроме того, цена контракта должна предусматривать ежегодную индексацию, что необходимо для сохранения прибыльности госзаказа. Также необходимо разработать порядок изменения спецификации продукции, соответственно и цены, но нелинейно, чтобы сохранить стимулы к дальнейшему совершенствованию изделия. Зачем государству покупать морально устаревший товар? Законодательство РФ допускало подобные условия контракта⁸, новый закон это

⁸ См. п. 14 Порядка подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд (Утверждён Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594)// Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

го также не запрещает. Однако объём долгосрочного контракта не должен быть значительным, с тем чтобы не оказывать отрицательного влияния на конкуренцию.

Госзаказ для малых высокотехнологичных предприятий обладает значительным сетевым эффектом в том плане, что фирма, выигравшая тендер, и контракты на поставку комплектующих будет также заключать с малым бизнесом, ввиду наукоёмкости производимой продукции. Но следует учесть, что поскольку этот сектор в России развит недостаточно, территориальные сети (сообщества) невелики, коммерческая деятельность зависит от личных связей, в конкурсной документации целесообразным было бы предусмотреть наличие опыта продаж, но небольшого (!) (по числу реализованных изделий либо в денежном выражении, но не менее, скажем, трёх сделок⁹). Заметим, не по числу лет существования фирмы, ибо задача заключается в скорейшей коммерциализации результата НИОКР. Кроме того, наличие опыта продаж докажет, что распределение прав интеллектуальной собственности не оказывает негативного влияния на производственные возможности фирмы. К сожалению, закон не позволяет этого сделать, что, по нашему мнению, увеличивает риск неисполнения контракта. Возможный и доступный способ снижения риска – оплата продукции только после её поставки.

Определяющий компонент системы – база данных малых высокотехнологичных предприятий. Сотрудниками Фонда уже подготовлен некий первоначальный вариант такой базы¹⁰, однако он содержит только реквизиты фирм и явно недостаточен. Для полноты картины нужна следующая информация:

- ✧ полный перечень высокотехнологичной продукции предприятия с возможностью получения по гиперссылке подробного её описания;
- ✧ возможный перечень министерств и ведомств – потенциальных клиентов;

⁹ Исключение может составлять случай, когда единственным покупателем продукции является данное министерство (ведомство).

¹⁰ См. www.fasie.ru

- ✧ данные о предприятии: юридический адрес, производственные мощности, кадровый потенциал, объёмы реализации (по годам), рынки сбыта и т. д. (здесь важно соблюсти баланс между прозрачностью и коммерческой тайной);
- ✧ программы Фонда, в которых предприятие участвовало, время, результат участия.

Создать базу данных можно путём предоставления госзаказа в рамках ФЦП «Электронная Россия». Указанная информационная система должна быть открытой для просмотра сторонними пользователями, изменения сведений о себе, а также для внесения данных о других предприятиях. Предприятия должны нести ответственность за сообщение заведомо недостоверной информации. Таким образом, база данных будет решать две задачи:

- ➔ помогать в поиске партнёров;
- ➔ содействовать Фонду в получении информации, необходимой для выполнения своих функций в системе госзаказа.

На последнем остановимся подробнее. Фонд, как мы уже сказали, обладает информацией об участниках программ Фонда (или может ее получить). Однако как «соединить» указанные сведения с потребностями министерств и ведомств, предложение со спросом? Причём соединить так, чтобы расходы государства и, заметим, затраты времени и сил чиновников, что тоже важно, не превысили осязаемые и неосязаемые выгоды. Иначе говоря, заказчик тоже должен быть заинтересован в реализации системы госзаказа для малых высокотехнологичных предприятий, иначе данная система будет постоянно давать сбой. Доступ фирм к госзаказам затруднён вследствие инновационного характера продукции, малых объёмов производства, налаженных связей чиновников с «проверенными» предприятиями. Приведём пример.

«С декабря 2000 г. я пытался донести до органов исполнительной власти идею установки в жилых домах на лестничных площадках датчиков автоматического включения-выключения света, которые вместе с энергосберегающими лампами дают экономию электроэнергии до 98%. Разослал сотни писем с расчетами во все инстанции. Только в феврале 2004 г. Дирекция единого заказчика Таганского района в качестве эксперимента подписала договор на установку датчиков, а в сентябре 2004 г. – договор на установку энергосбе-

регающих ламп в жилом доме. Контрольные данные показали, что по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. была достигнута экономия 90,8% (зафиксировано справкой из ДЕЗ Таганского района). За период с декабря 2000 г. по 31.12.2004 г. эти виды работ не были включены в перечень конкурсных объемов работ, поэтому ООО «Эхитая» не принимало участия в них. В середине декабря 2004 г. заместитель управы Таганского района А. Ю. Родионов пообещал содействие во включении этого вида работ в программу конкурсных работ... на 2006 г.

Алексей Быков, генеральный директор ООО «Эхитая»

(Как победить в конкурсе // Деловая Москва. 17.01.05.).

Поэтому предлагается, по образцу США, направить в министерства, точнее, в департаменты министерств, отвечающие за государственные закупки, представителей Фонда вместе с назначенными к ним в подчинение техническими советниками для выполнения следующих задач.

□ Анализ текущей практики государственных закупок данным министерством на предмет выявления возможностей для малых высокотехнологичных предприятий принять в них участие, в том числе посредством субконтракта, выделения в едином заказе продуктов, конкурс на поставку которых предназначен исключительно для малого бизнеса. Как мы уже указывали, в новом законе нет ни слова о субконтракта. Между тем установление в контракте хотя бы минимальных, но обязательных требований по привлечению малых фирм в качестве смежников существенно повлияло бы на ликвидацию сложившейся в службах снабжения предприятий практики «откатов». Еще один пример.

...Она, среда, как и в советское время, остаётся предельно невосприимчивой, враждебной к инновациям. Я с друзьями который год занимаюсь проектом производства теплозащитных и огнеупорных материалов, которые по критерию «цена – качество» в два-три раза превосходят традиционные. Денег мало, и привлечь людей, способных к технической идее приделать коммерческие «ноги», очень трудно. Но не только в этом дело. Менеджеры даже приватизированных предприятий – металлургических и химических заводов – стеной стоят за старые схемы производства, с использованием старых же материалов. В старых схемах они принаровились получать свои откаты за закупки материалов, приворовывать на ремонтах, которые будут производиться гораздо реже, если использовать наши материалы, и так далее.

(Эксперт. 2004. № 21. С. 16.).

Выявить возможности для субконтрактации можно несколькими способами: опросом малых фирм об их взаимодействиях с крупными предприятиями, анализом показателей деятельности систем субконтрактации, например Межрегионального центра промышленной субконтрактации и партнёрства, позже, когда субконтрактация будет внедрена в практику госзакупок, и на основе отчётов крупных компаний о привлечении малых фирм в качестве поставщиков. На развитие субконтрактации могло бы положительно повлиять информирование последних о конкурсах, выигранных крупными фирмами, где есть возможность для поставок смежной продукции. Однако это предложение можно будет реализовать только после создания базы данных о конкурсах (что планирует МЭРТ), при том что Фонд будет иметь к ней доступ.

□ В мире широко применяется такой вид государственных контрактов, как рамочные соглашения. Они позволяют сократить административные расходы, когда тендеры проводятся часто. В России в новом законе механизм рамочных соглашений также используется, правда, только в отношении поставок, предназначенных для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Мы считаем, что применение данного инструмента следовало бы расширить для поощрения предприятий, активно использующих малые высокотехнологичные предприятия как субконтракторов. МЭРТ по представлению Фонда могло бы вносить в правительство предложение о включении той или иной товарной позиции в список товаров, подпадающих под действие рамочных соглашений, если одно или несколько предприятий отрасли устойчиво сотрудничают с малым бизнесом в изготовлении указанных товаров.

□ Поскольку госзакупки в России совершаются только после выделения бюджетных средств под конкретные нужды, то целесообразно осуществлять заблаговременное информирование потенциальных участников о потребностях министерств, с тем чтобы получить представление о возможностях

МВП¹¹. Практика показывает, что вероятность участия малых фирм в торгах повышается, если они уверены в благоприятных возможностях на рынке госзакупок в будущем.

□ Внесение в контракт пункта о проведении испытаний эффективности инновационных изделий с целью выявления их преимуществ в масштабах экономики в целом, всяческое содействие в организации и проведении таких испытаний, получении свидетельств.

□ Внесение и обоснование предложений по закупке изделий, до этого не приобретавшихся. При этом Фонд должен иметь право на мотивированный письменный отказ, который может быть обжалован.

□ Информирование заказчика об интересных предложениях, позволяющих более эффективно удовлетворить заявленные потребности, в случае если стоимость контракта не превышает 2000 МРОТ. Проведение необходимой подготовительной работы и предоставление заказчику инновационных предложений, вплоть до организации презентации изделий, если это возможно.

□ Участие в определении наиболее благоприятных, соответствующих экономическим реалиям положений государственного контракта для малого бизнеса. Это может быть предоставление аванса, поэтапной оплаты, перечень и порядок применения критериев оценки заявок.

□ Предоставление конкурсной документации, если она не содержится на официальном сайте, информирование участников об изменениях, внесённых в конкурсную документацию, консультирование предприятий на всех стадиях процедуры государственных закупок. Наличие источника для контакта очень важно. Опыт госзакупок некоторых западных стран показывает, что отсутствие такового служит одним из главных препятствий для малой фирмы к дальнейшему приложению усилий.

¹¹ Практика «earlier supplier involvement» (раннее вовлечение поставщиков) станет особенно актуальной с 01.01.06 г., когда вступает в силу новый Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.05 № 94-ФЗ, п. 1 ст. 21 снижает период времени между публикацией извещения о конкурсе и датой вскрытия конвертов (открытия доступа к электронным заявкам) с 45 до 30 дней.

□ Направление разъяснений участникам конкурса о его результатах. Поддержание обратной связи – важная составляющая обучения малого бизнеса участию в госзакупках. Поэтому целесообразно (и экономнее во времени) составлять единый отчёт, в котором содержатся перечень допущенных ошибок, рекомендации, и рассылать его в электронном виде всем участникам конкурса.

□ Поскольку Фонд зачастую обладает более полной информацией о тех участниках конкурса, которым некогда были выделены гранты, он мог бы страховать ответственность победителя по контракту в случае, если установлено требование обеспечения исполнения контракта. При этом предоставление страховки допускается только при условии проверки предприятия (по аналогии с сертификатами компетентности в США).

□ Выполнение функции контроля над деятельностью персонала министерства в части взаимодействия с малыми предприятиями, принимающими участие в конкурсе. При необходимости – выставление жалоб главе соответствующего департамента¹², министерства. Поскольку МЭРТ РФ планирует разработать методику проведения закупок в органах исполнительной власти, то целесообразно предусмотреть, чтобы Фонд и заказчик разрешали возникшие противоречия путём переговоров, стремились достичь компромисса, прежде чем обратиться в уполномоченный по контролю орган.

Кроме того, Фонд должен составлять ежегодные отчёты, в которых бы анализировались практика госзакупок в отношении малых высокотехнологичных предприятий, адекватность условий государственных контрактов, способы совершенствования процедур госзаказа, а также фиксировались неудовлетворённые потребности заказчиков, проблемы, с которыми сталкиваются потребители при использовании существующей продукции, и т. д.

¹² Лучше, чтобы подачей жалоб занимался Фонд на основе анонимных сообщений малых высокотехнологичных предприятий: тогда среди последних не будет желающих заслужить репутацию «скандалиста» и отрезать себе тем самым пути на рынок госзакупок//*Райк Е., Тарасова И.* Как «подступиться» к госзаказу?//*Бизнес для всех.* 2004. № 40.

Конкурс по сути должен быть закрыто-открытым. Это тоже новация. С одной стороны, Фонд посредством базы данных должен определить круг возможных участников и разослать им информацию о конкурсе. С другой стороны, поскольку база Фонда будет явно неполной, необходимо размещение информации о торгах в соответствующих изданиях – «Конкурсные торги», на сайтах Фонда и организаций, поддерживающих малый бизнес, официальных сайтах министерств (ведомств).

Фонд должен способствовать выявлению новых идей и демонстрации их потенциальным потребителям на сайте Фонда. Кроме того, Фонд может организовать специализированные выставки для потенциального государственного заказчика (например, на выставках аналогичной направленности).

Для активизации участия малого бизнеса и сокращения объёма консультационной работы Фонду необходимо будет, наряду с проведением обучающих семинаров в ИТЦ, ОЭЗ и т. д., по образцу США¹³ подготовить краткую характеристику законодательства России в части государственных и муниципальных закупок, с комментариями.

Внедрение предлагаемой системы госзакупок должно быть постепенным. Расширение государственной поддержки малых высокотехнологичных предприятий существенно увеличит объём работы. И тогда понадобятся отлаженные технологии, поэтому предлагаем начать внедрение системы с удовлетворения нужд Минобрнауки, глава которого – А. А. Фурсенко – активный сторонник создания в России инновационной экономики, что, надо полагать, гарантирует приложение достаточных усилий.

В заключение заметим, что создание предлагаемой системы госзакупок является важным элементом на пути построения Россией инновационной экономики. Система даст возможность развиваться малому бизнесу, расти до средних и крупных компаний, будет способствовать, прежде всего за счёт поощрения субконтрактации, созданию в России экономики западного типа: совокупности крупных предприятий, опирающихся на множество конкурентоспособных малых фирм.

¹³ См.: сайт Администрации малого бизнеса – www.sba.gov

Куда текут потоки инвестиций

Повышение инвестиционной привлекательности и рост объемов производства – главные задачи, которые стоят сегодня перед всеми субъектами Федерации. Какие регионы Сибири достигли в этом лучших результатов?

Наиболее высокая инвестиционная активность среди регионов Сибирского федерального округа отмечается в Кемеровской области, где инвестиции в основной капитал составили за первое полугодие 2005 г. 31126 млн руб., Омской и Новосибирской областях (табл. 1). В объем этих инвес-

Таблица 1

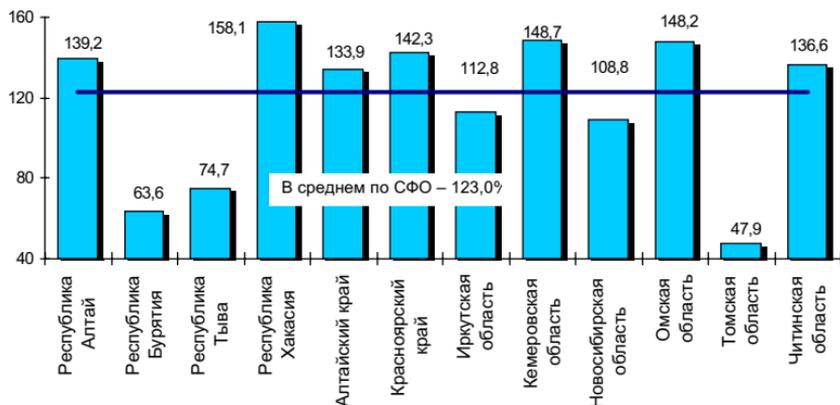
**Инвестиции в основной капитал
в 2004 г. – I полугодии 2005 г., млн руб.**

| Регион | 2004 | | 2005 | |
|--|------------------|----------|--------------|------------------|
| | I полу- годие | год | I квартал | I полу- годие |
| Сибирский федеральный округ | 82968,8 | 237433,0 | 47950,1 | 118432,6 |
| Республика Алтай | 660,2 | 1945,8 | 335,5 | 924,1 |
| Республика Бурятия | 2758,9 | 7193,5 | 772,0 | 1876,5 |
| Республика Тыва | 296,2 | 929,6 | 96,1 | 245,3 |
| Республика Хакасия | 1735,2 | 5776,8 | 1193,1 | 3442,0 |
| Алтайский край | 5113,6 | 15272,4 | 3263,6 | 7956,0 |
| Красноярский край | 15284,9 | 43868,4 | 9561,5 | 24551,2 |
| <i>В том числе:</i> | | | | |
| Таймырский АО | 990,7 | 2303,0 | 190,2 | 506,2 |
| Эвенкийский АО | 290,4 | 1084,9 | 145,9 | 250,4 |
| Иркутская область | 8645,3 | 25339,3 | 4871,4 | 11258,3 |
| В том числе Усть-Ордынский Бурятский АО | 154,5 | 443,1 | 76,7 | 136,3 |
| Кемеровская область | 18196,5 | 50717,3 | 14079,2 | 31126,0 |
| Новосибирская область | 10155,1 | 24288,6 | 4411,3 | 12483,1 |
| Омская область | 7203,9 | 23513,7 | 5086,6 | 13509,8 |
| Томская область | 9690,5 | 23810,3 | 2698,5 | 5809,6 |
| Читинская область | 3228,4 | 14777,3 | 1581,2 | 5250,6 |
| В том числе Агинский Бурятский АО | 295,9 | 1098,7 | 125,0 | 374,1 |



тий включаются новое строительство, реконструкция, расширение и техническое перевооружение действующих предприятий, затраты на жилищное и культурно-бытовое строительство.

Если сравнить индекс физического объема инвестиций в основной капитал за январь–июнь 2005 г. с соответствующим периодом прошлого года, то наибольший рост – 158,1% – отмечается в Республике Хакасия, Кемеровской и Омской областях, Красноярском крае (рисунок). В Новосибирской области этот показатель составляет 108,8%.



Индекс физического объема инвестиций в основной капитал за январь–июнь 2005 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Актуальная статистика Сибири. 2005. № 3.

Что касается роста иностранных инвестиций, то 62,9% из них получила Омская область. В прошлом году зарубежные компании вложили в ее экономику 1085,5 млн дол., а за первое полугодие 2005 г. – 883,8 млн дол. (табл. 2). Другие области Сибири привлекают иностранных инвесторов значительно меньше. В частности, по Кемеровской эти показатели составляют, соответственно, 52,7 млн дол. и 150,6 млн дол. (рост почти в три раза!), по Новосибирской – 24,1 и 39 млн дол.

Поскольку объемы инвестиций имеют прямое влияние на рост объемов производства, в Омской области он самый

**Иностранные инвестиции
в 2004 г. – I полугодии 2005 г., тыс. дол.**

| Регион | 2004 | | 2005 | |
|--|------------------|---------|--------------|------------------|
| | I полу- годие | год | I квартал | I полу- годие |
| Сибирский федеральный округ | 1659777 | 3153563 | 662491 | 1404722 |
| Республика Алтай | – | – | – | – |
| Республика Бурятия | 2805 | 9866 | 125 | 7581 |
| Республика Тыва | – | – | – | – |
| Республика Хакасия | 160 | 738 | – | 1660 |
| Алтайский край | 704 | 1505 | 325 | 752 |
| Красноярский край | 910843 | 1621589 | 212044 | 212701 |
| <i>В том числе:</i> | | | | |
| Таймырский АО | – | – | – | – |
| Эвенкийский АО | – | – | – | – |
| Иркутская область | 98811 | 194063 | 35390 | 75807 |
| В том числе Усть-Ордынский Бурятский АО | – | – | – | – |
| Кемеровская область | 36376 | 52739 | 19310 | 150588 |
| Новосибирская область | 4945 | 24110 | 8072 | 39035 |
| Омская область | 549107 | 1085559 | 372380 | 883819 |
| Томская область | 55919 | 66120 | 10838 | 28272 |
| Читинская область | 107 | 97274 | 4007 | 4507 |
| В том числе Агинский Бурятский АО | – | – | 7 | 7 |

высокий по Сибирскому федеральному округу. По итогам 2004 г. индекс физического объема промышленного производства составил там 112,6%, по итогам 6 месяцев 2005 г. 112,2%. На втором месте – Республика Тыва (соответственно 111 и 106%, на третьем – Новосибирская область, где за прошлый год этот показатель составил 110,4%, за первое полугодие 2005 г. – 105,1%.

Источник: данные пресс-службы Новосибирскстата,
www.sibstat.gcom.ru