

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

Е.В. Шадрина, Д.В. Кашин

УДК: 336.5 JEL: H5

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2024-4-110-127

Аннотация. В статье анализируются стимулы и барьеры, возникающие при проведении государственных закупок у малых и средних предприятий. Основываясь на результатах масштабного онлайн-опроса 1395 заказчиков, проведенного в 2021 г., мы выяснили, что самым мощным стимулом к проведению закупок у малого бизнеса являются опасения заказчиков нарушить закон, не выполнив обязательный норматив таких закупок. Факторы, связанные с желанием поддержать малый бизнес и выполнять стратегические государственные задачи, также способствуют размещению у МСП большей доли заказа. Результаты исследования показывают, что помимо регулирования государственных закупок, есть и другие способы достичь стратегических целей.

Ключевые слова: стратегические приоритеты государственной политики; поддержка малых и средних предприятий; закупки у МСП; принятие решений государственными заказчиками; стимулы

Введение

Государственные закупки¹ составляют значительную часть бюджетных расходов в России. По некоторым оценкам, их объем может достигать до 30% ВВП страны. Будучи крупнейшим заказчиком продукции во многих отраслях экономики, государство способно создавать спрос на одни виды продукции и уменьшать его на другие, поддерживать дотационные отрасли, решать стратегические задачи по увеличению занятости, стимулированию инноваций, поддержке предпринимательства и пр. Доказано, что все упомянутые направления внутренней экономической политики возможно реализовать через оптимизацию законодательства о закупках [Авдашева и др., 2020].

¹ Под термином «государственные закупки» в статье понимаются государственные и муниципальные закупки, подпадающие под действие Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также государственно-корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Термин используется так же, как и англоязычный термин public procurement (см., напр., определение ОЭСР), т.е. закупки организациями, принадлежащими государству или финансируемыми им.

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

Первого января 2022 г. вступил в силу оптимизационный пакет поправок в Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе...», включающий сокращение количества способов закупок, унификацию сроков их проведения, некоторые изменения в оформлении документации и процедурах проведения, а также увеличение квоты на закупки у МСП с 15% до 25%². Но хотя нормативы увеличились, сами по себе процедуры закупок не стали проще.

Предыдущие исследования показывали, что, с одной стороны, детальное регламентирование госзакупок способствует снижению рисков оппортунистического поведения участников рынка [Яковлев и др., 2018], с другой – оно может восприниматься заказчиками и поставщиками как барьер к проведению отдельных видов закупок, и сами заказчики порой неохотно применяют нормы, которые необязательны, хотя и направлены на реализацию важных для государства задач (например, соблюдение экологических критериев) [Shadrina et al., 2022].

В данной статье анализируются факторы, влияющие на решения заказчиков в ходе реализации одной из стратегических государственных задач по поддержке малого и среднего бизнеса³.

В законодательстве о закупках в России (законы 44-ФЗ и 223-ФЗ) предусмотрено несколько механизмов поддержки предпринимательства: выделение категорий закупок, участниками которых могут быть только субъекты МСП (эта норма является обязательной); передача на субподряд малым предприятиям части крупных контрактов (не является обязательной); а также ограничение максимального размера контракта. Мы анализируем выполнение обязательной нормы – размещение части годового объема закупок у малого бизнеса. Императивность подразумевает, что все заказчики будут соблюдать квоту в равной степени. Однако это не так. Некоторые из них из года в год существенно перевыполняют норматив, другие стабильно его нарушают, несмотря на то, что за невыполнение

² Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (дата обращения: 19.12.2023).

³ В статье термины «малый и средний бизнес» (МСБ), «малое и среднее предпринимательство» (МСП), «субъекты малого и среднего предпринимательства» (СМП) используются как синонимы. Они обобщают категории субъектов малого и среднего предпринимательства, установленные в ст. 4 Федерального закона РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». Несмотря на то, что в 44-ФЗ механизмы поддержки установлены только для малого бизнеса, а в 223-ФЗ – для малого и среднего бизнеса, в статье мы используем термин «поддержка МСП», характеризуя механизмы, предусмотренные как в 44-ФЗ, так и в 223-ФЗ.

квоты предусмотрена административная ответственность⁴. В настоящей статье мы ставим целью выяснить, с чем связаны различия в поведении российских организаций при проведении закупок у малого бизнеса.

Институциональный контекст исследования

Поддержка малого и среднего предпринимательства стала одним из ключевых направлений государственной политики в России в последнее десятилетие [Быковская и др., 2018; Левченко, Епанчинцев, 2018]. Целью Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 года⁵ провозглашено увеличение доли малых и средних предприятий в ВВП в два раза – с 20% до 40%. В рамках ее реализации создан федеральный институт поддержки предпринимательства – Корпорация МСП⁶. Ежегодно в России появляются нормативно-правовые акты, стимулирующие развитие малых и средних предприятий в разных отраслях и секторах экономики⁷.

Система государственных закупок не исключение. Законодатели активно стимулируют участие представителей малого и среднего бизнеса в закупках, регулируемых как Законом № 44-ФЗ, так и Законом № 223-ФЗ. По мнению заместителя министра экономического развития РФ Т.А. Илюшниковой⁸, рост объемов закупок у МСП в последние годы – результат в том числе увеличения квоты и ее распространение на всех заказчиков. Так, за три квартала 2023 г. объем закупок у малого и среднего бизнеса достиг 3,84 трлн руб., что больше аналогичного периода 2022 г. на 25%, или на 776,9 млрд руб. В свою очередь, Министерство финансов РФ отмечает устойчивую тенденцию увеличения количества и стоимостного объема закупок у малого бизнеса, а также

⁴ За невыполнение квоты на закупки у МСП (44-ФЗ) для должностных лиц предусмотрен штраф в размере 50 тыс. руб. (КоАП РФ, ст. 7.30). Аналогичный механизм за нарушение объемов закупок у МСП для заказчиков, работающих по 223-ФЗ, не предусмотрен (КоАП РФ, ст. 7.32.3). Однако последствия невыполнения квоты на закупки у МСП для таких организаций установлены в самом 223-ФЗ (ч. 8.1, ст. 3) и предусматривают частичный переход на 44-ФЗ в случае невыполнения нормативов.

⁵ Утв. распоряжением Правительства РФ № 1083-р от 02 июня 2016 г.

⁶ Указ Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства».

⁷ Подробнее см. базу правовых решений корпорации МСП. URL: <https://corpmsp.ru/pravovaya-podderzhka/cases/>.

⁸ Сайт ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/19098005> [Эл. ресурс] (дата обращения: 13.02.2024).

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

закупок с обязательным привлечением субподрядчиков (соисполнителей) из числа субъектов МСП⁹.

Нормативы закупки у МСП менялись несколько раз (табл. 1). В Законе 44-ФЗ – за все годы было только одно увеличение – с 15% до 25%. Изменения вступили в силу с 1 января 2022 г.¹⁰

Таблица 1. Квота для российских заказчиков на закупки у МСП в динамике 2014–2023 гг., %

Закон	2014–2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
44-ФЗ (ст. 30)	15						25	
223-ФЗ (ПП № 1352)	18 / 10*		18 / 15		20 / 18		25 / 20	

Примечание. * Слева в таблице приведено значение квоты в % от совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам всех закупок у МСП, справа – квота на закупки только среди МСП в % от совокупного годового стоимостного объема договоров (спецторги).

В 223-ФЗ эта норма изменялась три раза. С 1 января 2018 г. была увеличена обязательная доля процедур с участием только МСП (с 10% до 15%) при сохранении общего объема на закупки у МСП на уровне 18%¹¹. С 1 января 2020 г. оба показателя были увеличены до 20% и 18% соответственно¹². С 1 января 2022 г. объемы закупок у МСП повышены до 25% на все договоры, победителями в которых являются МСП,

⁹ Сайт Минфина РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> [Эл. ресурс] (дата обращения: 13.02.2024).

¹⁰ Федеральный закон от 01.07.2021 № 277-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.4 Федерального закона “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц” и Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» (дата обращения: 12.12.2023).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 19.08.2016 № 819 «О внесении изменений в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема» (дата обращения: 12.12.2023).

¹² Постановление Правительства РФ от 01.08.2019 № 1001 «О внесении изменений в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема» (дата обращения: 10.12.2023).

и до 20% на закупки, где участники – это исключительно субъекты малого и среднего предпринимательства¹³.

Примечательно, что на практике эти нормы нередко перевыполняются. Так, в 2019 г. фактическая доля закупок у МСП составила 33%, а в 2020 г. – 27%¹⁴. При этом остается открытым вопрос, почему одни заказчики превышают установленные нормативы, а другие не выполняют их.

В эффективности рассматриваемого механизма с точки зрения экономии средств заказчика сегодня мало кто сомневается. Доказано [Кашин, Шадрина, 2019], что в закупках у МСП экономия превышает средний показатель по всему объему закупок, а количество участников в процедуре закупок, ориентированных только на малый бизнес, в среднем выше, чем в обычных закупках, то есть введение норматива не уменьшает, а даже немного увеличивает уровень конкуренции.

В то же время практика закупок свидетельствует, что некоторым заказчикам бывает сложно выполнить возросшую квоту в силу специфики закупаемой продукции. К примеру, Минздрав России в 2020 г. не достиг норматива, поскольку наибольший объем закупок Министерства приходится на централизованные закупки дорогостоящих лекарственных препаратов, поставку которых МСП обеспечить не может из-за отсутствия производственных мощностей и технологий¹⁵. Немалые сложности с исполнением квоты возникают и при закупках высокотехнологичной продукции. Чтобы выполнить норматив, заказчикам порой приходится делить закупку на несколько частей (лотов), однако такая практика не всегда может быть экономически обоснована и законна.

В данном исследовании мы решили спросить самих заказчиков, что, по их мнению, будет способствовать, а что, наоборот, сдерживать проведение закупок у МСП.

¹³ Постановление Правительства РФ от 07.07.2021 № 1128 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросам участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства РФ» (дата обращения: 10.12.2023).

¹⁴ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам 2020 года». Министерство финансов РФ, 2020 (дата обращения: 12.12.2023).

¹⁵ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год», Счетная палата, 2021 (дата обращения: 10.12.2023).

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

Данные и методология исследования

В настоящее время большинство исследований стратегических аспектов функционирования системы государственных закупок базируется на анализе открытых данных, полученных путем машинного поиска из закупочной документации Единой информационной системы [Бальсевич, Подколзина, 2014; Mironov, Zhuravskaya, 2016; Кашин, Шадрина, 2019; Кашин, 2021]. Единичные работы построены на опросных данных и посвящены анализу мнений непосредственных участников рынка госзакупок [Шадрина и др., 2021; Яковлев и др., 2018; Яковлев и др., 2020; Vinogradov et al., 2018]. В этих работах анализируются проблемы функционирования системы госзакупок, эффективность закупок, практика заключения контрактов с заранее определенными поставщиками.

За рубежом опросный метод более популярен. В качестве примеров можно назвать работы, посвященные анализу влияния приоритетных направлений государственной политики на закупочную деятельность [Clemens, 2006], экологических стимулов на металлопромышленные фирмы в США [Skordoulis et al., 2020], выявлению экологических установок греческих фирм [Doroshenko et al., 2014]. Опросный метод позволяет получить уникальную информацию о внутренней оценке заказчиками стимулов и барьеров к проведению закупок, недоступную из открытых источников.

Ранее мы посредством такого же метода [Шадрина и др., 2021] изучали отношение заказчиков к экологическим закупкам (как пример реализации стратегических задач государства через механизм закупок). Здесь же фокусируемся на закупках у МСП.

Опрос проводился в ноябре и декабре 2021 г., его анкета включала 16 вопросов¹⁶, разбитых на три блока: а) общие характеристики организаций (например, наличие отдела закупок, каналы получения информации о закупках, наличие стратегии закупок, годовой объем закупок и др.); б) оценка заказчиками доли своих закупок у МСП (ключевой вопрос); в) факторы (стимулы и барьеры), влияющие на решения заказчиков закупать или нет у МСП (например, где организации находят информацию о проведении закупок у МСП, считают ли респонденты, что повышение квоты на закупки у МСП будет способствовать большему их проведению, а также согласны ли респонденты с утверждением, что меньшая регламентация закупок у МСП будет способствовать увеличению доли закупок

¹⁶ В опросе контролировалось общее число вопросов и время их заполнения: увеличение количества вопросов приводит к снижению мотивации респондентов отвечать на анкету полностью и правдиво (Vinogradov, Shadrina, 2013).

у них). При составлении анкеты были приняты во внимание опыт нашей предыдущей работы, а также мониторинга ООН по устойчивым закупкам в 2013 и 2017 гг. (хотя в данном исследовании Россия не изучается)¹⁷.

Опрос проводился в четыре волны: 16–29 ноября, 30 ноября – 6 декабря, 7–13 декабря, 14–19 декабря. Для приглашения респондентов к участию в опросе были применены массовые рассылки электронных писем с использованием сервиса Unisender.

Поскольку генеральная совокупность – это все организации в России, проводящие закупки по 44-ФЗ и 223-ФЗ, для получения репрезентативной выборки из ЕИС было выгружено более 1 миллиона закупочных процедур, проведенных с 1 января 2020 г. по 19 декабря 2021 г., содержащих, как положено, сведения о заказчике, включая «Контакты ответственного за закупку» (ФИО, телефон и адрес электронной почты). После обработки выгруженных данных, удаления дубликатов и пропущенных значений было получено 78 846 электронных адресов потенциальных респондентов, представляющих разные организации.

В первую волну рассылка была произведена по 41 961 электронному адресу. Во вторую были повторно разосланы письма респондентам, не заполнившим анкету в первый раз. С целью увеличения числа ответов и повышения репрезентативности данных, а также чтобы предупредить потенциальное смещение самоотбора респондентов (*self-selection bias*), в третью волну разосланы письма новым адресатам (представители 36 885 организаций). В четвертую волну разослано напоминание всем респондентам из первой и третьей волны, не приславшим ответы.

В целом, рассылками было охвачено 78 846 организаций, большая часть из которых получила по два письма (исходное и напоминание). Ответы на вопросы анкеты собирались с помощью Google-формы. Кроме того, во вторую и четвертую волны все вопросы анкеты создавались как необязательные к заполнению, что потенциально способствовало увеличению общего количества ответов.

В общей сложности было получено 1 395 ответов, из которых 1 130 были заполнены полностью¹⁸, а в 265 отсутствовал один или более ответ на вопрос (из них 153 респондента заполнили форму менее чем на 90% от общего числа вопросов). Конверсия в ходе всех серий рассылок

¹⁷ Global Review of Sustainable Public Procurement, UN. 2017.

¹⁸ Большое количество полностью завершенных опросников свидетельствует о наличии в выборке правдивых и непредвзятых ответов [Vinogradov & Shadrina, 2013]. Некоторые эксперты [Hair et al., 2014] предлагают удалять ответы, заполненные менее чем на 70%.

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

(от отправки до заполнения формы опроса) составила 1,7%, что можно считать вполне приемлемым. Общий размер полученной выборки выгодно отличается от других исследований, основанных на опросных данных (к примеру [Clemens, 2006; Li, 2014; Liu et al., 2019; Skordoulis et al., 2020]).

Еще на предварительном этапе методом простого случайного отбора мы разделили всех респондентов на контрольную и экспериментальную группы. Контрольной группе отправлялось стандартное сопроводительное письмо, приглашающее принять участие в опросе. В сопроводительном письме для экспериментальной группы прямо указывалось, что закупки у МСП – стратегическая государственная задача, а в описание блока вопросов про закупки у МСП было добавлено пояснение о том, как они проводятся и регулируются законодательством. В итоге полученная выборка из 1395 ответов была сформирована из двух групп респондентов: в контрольной группе получилось 685 ответов, в экспериментальной – 710. С помощью статистических тестов¹⁹ мы убедились в отсутствии проблемы самоотбора, это значит, что ответы в группах не смещены.

Были также приняты меры для исключения других возможных ошибок формирования выборки (non-sampling и sampling errors). Так, для обеспечения репрезентативности выборки (ее максимального соответствия генеральной совокупности) в опросник включались организации всех форм собственности (как те, которые подпадают под действие только 44-ФЗ или 223-ФЗ, так и те, которые регулируются обоими законами). Также при формировании выборки контролировались размеры организаций по объему закупок в год и федеральные округа, в которых находятся заказчики. Средние характеристики респондентов в выборке согласуются с параметрами генеральной совокупности (табл. 2).

На втором этапе проверялась ошибка, связанная с недостаточностью данных. Она может возникнуть в связи с отсутствием ответов от ряда респондентов, отказом некоторых из них отвечать на вопросы и т.д. Мы, в частности, предполагали, что некоторые представители заказчиков могли отказаться отвечать на вопросы анкеты, сочтя, что это отнимет у них много времени (хотя примерная продолжительность заполнения анкеты указывалась в сопроводительных письмах). Однако менее чем на 50% вопросов ответили всего 76 человек из 1395, что не могло повлиять на результаты исследования [Hair, 2014].

¹⁹ Асимптотическая значимость (p-value) в тесте Левена на сравнение дисперсий и в тесте Стьюдента для независимых выборок на сравнение средних по ключевым переменным равнялась в среднем 0,125 и 0,451 соответственно.

В свою очередь тест Стьюдента на сравнение средних ответов на основные вопросы в группах респондентов, ответивших на вопросы сразу (первая и третья волна) и ответивших после письма с напоминанием (вторая и четвертая волна)²⁰, не выявил статистически значимых различий по подгруппам (p -значение $> 0,15$) для любого из вопросов анкеты.

Таблица 2. Сравнение выборки по заказчикам (опросные данные) и генеральной совокупности заказчиков (2021 г.), %

Критерий	Генеральная совокупность	Выборка
<i>Уровень подчиненности организации</i>		
Федеральный	13,13	10,31
Региональный	31,94	33,87
Муниципальный	54,93	55,82
<i>Федеральный округ, в котором расположена организация</i>		
Центральный	22,92	19,93
Приволжский	18,58	18,42
Северо-Западный	13,75	17,63
Уральский	8,52	13,55
Дальневосточный	7,74	9,61
Сибирский	14,77	9,03
Южный	9,34	8,39
Северо-Кавказский	4,00	2,80
Нет ответа	–	0,66

Итак, наша выборка респондентов охватывает все восемь федеральных округов, в ней представлены организации различных организационно-правовых форм, разных размеров, работающие и по 44-ФЗ, и по 223-ФЗ. Большая часть ответов получена от сотрудников отделов (подразделений) закупок, непосредственно участвующих в закупочных процедурах (41%), а также от руководителей закупочных подразделений (23%) или лиц, отвечающих за проведение закупок (28%), что гарантирует осведомленность респондентов о закупочном процессе своей организации.

Сотрудники федеральных, региональных и муниципальных органов власти, работающих исключительно по 44-ФЗ, составили 22%, сотрудники бюджетных учреждений – 40%, представители государственных и муниципальных казенных учреждений и автономных организаций – 24%. Более половины всех организаций (56%), участвующих в опросе, расположены в трех федеральных округах: Центральном, Приволжском

²⁰ Такой подход к тестированию ошибок опроса описан в зарубежных работах [Armstrong & Overton, 1977; Fousteris et al., 2018].

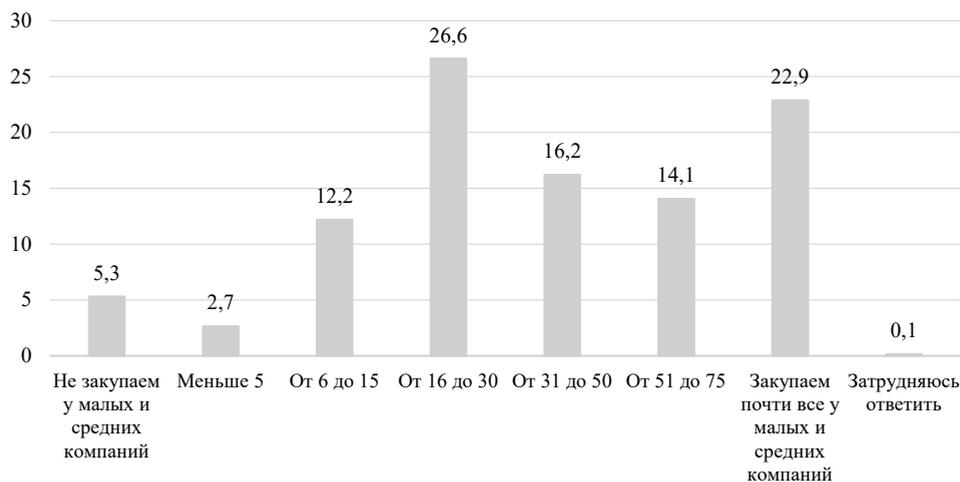
Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

и Северо-Западном. Уральский, Дальневосточный и Сибирский округа представлены в выборке в равных пропорциях, Северо-Кавказский округ представлен в меньшей степени (3%).

Основная доля респондентов отметили, что, по их мнению, в организации хорошо разбираются в закупках, их сотрудники выступают экспертами для менее опытных коллег. Три четверти всех респондентов оценивают годовой объем закупок менее чем в 100 млн руб., в то время как 8% указали объем закупок свыше 0,5 млрд руб.

Результаты исследования

Согласно полученным ответам, более 25% всех исследуемых организаций проводят закупки у МСП в объеме от 16% до 30%, при квоте на закупки у МСП в 2021 г. в рамках 44-ФЗ – 15%, а по 223-ФЗ – в 18%. Примерно 20% почти все свои закупки проводят у МСП. В общей сложности 15%-ю квоту (действовавшую на момент опроса) перевыполняли около 80% всех опрошенных организаций. В то же время 5% заказчиков вообще не закупают у МСП (рисунок).



Оценка респондентами доли закупок у МСП, % от СОГЗ

Объяснить перевыполнение норматива закупок у МСП, по нашему мнению, можно следующим образом. С одной стороны, у заказчиков могут быть для этого внутренние стимулы, связанные как с желанием поддержать малый бизнес, так и с сокращением собственных издержек (за счет применения наработанной методологии и шаблонов). С другой стороны, внешние (рыночные) факторы также оказывают влияние на объемы закупок у МСП. Например, конкретная закупаемая продукция может

производиться только субъектами малого бизнеса, или в структуре рынка определенных отраслей экономики преобладают предприятия малых форм.

Далее наша задача была определить драйверы и барьеры, которые возникают при проведении закупок у МСП. Респондентам был задан вопрос: «Насколько ниже следующие предложения способствуют проведению закупок у МСП в больших объемах?» и представлены описания позитивных и негативных факторов. Респондентам предлагалось оценить, насколько данные утверждения характерны для их организаций (табл. 3 и 4).

Таблица 3. Факторы, способствующие проведению закупок у МСП

Название	Утверждение	Кол-во ответивших респондентов	Кол-во ответивших «полностью согласен / согласен», %
Caution	Опасаемся нарушить нормативы в части закупок у МСП	1 221	75
Information	Дополнительное информирование заказчиков о преимуществах закупок у МСП	1 178	70
Quota	Законодательное повышение квоты на закупки у МСП, % от годового объема	1 105	64
Altruism	Мы хотим поддержать малый и средний бизнес, размещая свои заказы	1 127	57

Таблица 4. Факторы, сдерживающие проведение закупок у МСП

Название	Описание	Кол-во ответивших респондентов	Кол-во ответивших «полностью согласен / согласен», %
Quality	Продукция от крупных компаний более качественная	851	51
FAS	Дополнительный контроль над проведением закупок у МСП со стороны ФАС	1 023	31
Performance	МСП не исполняют контракты чаще, чем крупные компании	1 080	27

Одним из наиболее сильных стимулов к наращиванию закупок у малого бизнеса, по мнению участников рынка, являются опасения нарушить закон и не выполнить нормативы (75% респондентов полностью или частично согласились с этим утверждением). Второй по значимости стимулирующий фактор – информированность заказчиков о преимуществах закупок у МСП (70%). Законодательное повышение квоты на закупки у МСП логично воспринимается заказчиками как руководство к действию и способствует увеличению объема таких закупок. Довольно высокую значимость придают

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

респонденты и внутреннему фактору, связанному с желанием поддержать предпринимательство (57%).

Основными препятствиями для закупок у малого бизнеса оказались следующие. Представление, что качество их продукции хуже, чем у крупных компаний (51%), дополнительный контроль со стороны ФАС (31%) и относительно низкий уровень ответственности ряда МСП (27%).

Здесь однако стоит заметить, что на эти вопросы отвечали не все опрашиваемые. Например, на вопрос о качестве продукции от крупных компаний ответил 851 респондент из 1395, а на вопрос о неисполнении контрактов МСП ответили 1080 респондентов. С поправкой на это процент не согласившихся, к примеру, с тем, что продукция у крупных компаний более качественная, чем у МСП, составил всего 31,5%.

Далее мы оценили различия в восприятии стимулов и барьеров к проведению закупок у МСП, по подгруппам заказчиков в зависимости от выполнения ими нормативов на закупки у малого бизнеса (далее – переменная SME). С этой целью все организации были дважды поделены на подвыборки. Сначала группировка производилась по значению переменной $SME = 15\%$ ²¹: соответственно, первая группа респондентов была сформирована по значению переменной $SME > 16\%$, вторая – по значению $SME \leq 15\%$ (далее по тексту это деление на группы обозначим как «группы 15%»).

Второй раз деление проводилось по значению переменной $SME = 30\%$, здесь также сформировались две группы: подвыборка респондентов по значению $SME > 30\%$, и вторая $SME \leq 30\%$ (далее по тексту – «группы 30%»). Норматив в 30% был выбран, поскольку он является верхней границей модального интервала значений по ответам респондентов в выборке.

Это второе деление на группы мы используем для того, чтобы оценить потенциальное поведение заказчиков в случае, когда нормативы будут существенно увеличены. При этом мы намеренно не используем середину модального интервала (23%), поскольку с 2022 г. законодательно установленный норматив закупки у МСП уже составляет 25%. Результаты анализа различий в значениях факторов, способствующих и сдерживающих проведение закупок у МСП, приведены в таблице 5.

²¹ В статье анализируется превышение норматива в 15%, соответствующего требованиям ст. 30 Закона № 44-ФЗ (в редакции закона, действующей на 2021 г.). В рамках 223-ФЗ на 2021 г. норматив был установлен в размере 18% от СОГЗ. Заказчики, проводящие закупки по 223-ФЗ, попадающие в интервал от 16% до 18%, учитываются в исследовании в числе организаций, выполняющих квоту на закупки у МСП. Количество таких организаций в выборке не превышает 2%, что не приводит, по мнению авторов, к смещению результатов исследования.

Таблица 5. Анализ различий в ответах респондентов по подвыборкам

Переменная	SME (квота 15%)				SME_mean (квота 30%)			
	Значение SME	Кол-во ответов	Среднее	t-test (p-value)	Значение SME_mean	Кол-во ответов	Среднее	t-test (p-value)
Caution	0	233	0,73	0,03**	0	551	0,70	0,00***
	1	988	0,79		1	670	0,79	
Information	0	226	0,54	0,00***	0	522	0,67	0,00***
	1	952	0,78		1	656	0,78	
Quota	0	211	0,55	0,00***	0	498	0,62	0,11
	1	894	0,66		1	607	0,66	
Altruism	0	207	0,54	0,12	0	499	0,56	0,20
	1	920	0,58		1	628	0,59	
Quality	0	162	0,54	0,35	0	381	0,55	0,06*
	1	689	0,50		1	470	0,48	
FAS	0	197	0,36	0,07*	0	472	0,31	0,78
	1	826	0,30		1	551	0,30	
Performance	0	196	0,34	0,00***	0	467	0,30	0,07*
	1	884	0,26		1	613	0,25	

Примечание. Уровень статистической значимости: *** – 1%; ** – 5%; * – 10%.

Как нетрудно заметить, опасение не выполнить норматив закупки у МСП оказалось существенным для респондентов в обеих группах. Это означает, что при любой квоте закупок у МСП (хоть 15%, хоть 30%) страх не выполнить норматив сохранит и даже усилит свое стимулирующее значение.

Фактор информированности заказчиков о преимуществах закупок у МСП также является значимым в обеих группах. Это говорит о том, что такого рода информированностью нельзя пренебрегать даже при увеличении норматива.

Фактор возможного повышения квоты закупок у МСП государством играет роль в «группах 15%», но незначим в «группах 30%». Это означает, что те заказчики, кто уже закупает у МСП в больших объемах, не будут стремиться закупать еще больше, если норматив будет повышен.

Стремление поддержать малый бизнес является весомым фактором, способствующим большему объему закупок у МСП. При этом данный фактор одинаково влияет на всех заказчиков, даже тех, кто на практике не выполняет норматив 15%.

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

Исследование показало, что чем выше доля закупок у МСП, тем больше обеспокоенность заказчиков, что качество приобретенной продукции может оказаться ниже, чем у крупных компаний.

Интересный результат был получен и при анализе фактора «Дополнительный контроль над проведением закупок у МСП со стороны ФАС». В большей степени он значим для тех организаций, которые не выполняют квоту в 15%, и совсем перестает играть роль при закупках у МСП в больших объемах.

Убеждение, что МСП не исполняют контракты чаще, чем крупные компании, играет роль в большей степени для заказчиков, закупающих у МСП в малых объемах. Для всех остальных заказчиков этот фактор значим, но в меньшей степени.

Заключение

Наше исследование показывает, что выполнение заказчиками законодательно установленных нормативов закупок у МСП зависит от целого ряда внешних и внутренних факторов. Изучение официальных отчетов контролирующих органов позволило установить, что невыполнение квот часто связано с видом закупаемой продукции и с особенностями конкретных рынков (в частности, в некоторых нишах поставщики из числа МСП могут отсутствовать).

В результате опроса заказчиков мы выяснили, что самым главным фактором, влияющим на решение о закупке у МСП, является опасение нарушить закон. Этот фактор влияет на всех заказчиков, вне зависимости от того, выполняют они квоту, не выполняют или существенно перевыполняют. Это подтверждает полученные в других исследованиях выводы, что законодательно вмененные требования по выполнению тех или иных стратегических задач государства (соблюдать экологические требования²² [Shadrina et al., 2022], поддерживать развитие инноваций, поддерживать МСП) являются действенным стимулом, в том числе в рамках механизма госзакупок.

Фактор информированности заказчиков о важности закупки у МСП влияет и на тех заказчиков, кто закупает у них мало, и на тех, кто закупает в больших объемах. Это также согласуется с полученными ранее выводами о важности коммуникаций – государству необходимо разъяснять задачи, которые оно считает приоритетными, и для решения которых использует

²² См. также Global Review of Sustainable Public Procurement, UN. 2017; Sustainable Public Procurement: 2022 Global Review (Parts I and II). United Nations Environment Programme, 2022, Paris.

госзакупки. Это относительно несложная (не требуется изменение законов) и незатратная (не нужны дополнительные большие ресурсы) мера, которая тем не менее является весьма эффективной в части привлечения МСП к выполнению госзаказа.

Исследование показало, что повышение норматива на закупки у МСП имеет предел, выше которого процент исполнения квоты снижается. Многие факторы, стимулирующие заказчиков закупать у МСП, теряют значимость для тех из них, кто уже закупает у МСП в объемах от 30%. Полагаем, что новый норматив в 25% является верхней границей для эффективного проведения закупок у МСП.

В то же время мы убеждены, и результаты исследования это подтверждают, что установление минимального объема на закупки у МСП – весьма действенный инструмент поддержки спроса на их продукцию. При отсутствии такого норматива в законодательстве заказчики бы в меньших объемах проводили такие закупки. Согласно проведенному опросу, крупный бизнес доминирует над малым по таким параметрам, как надежность и качество продукции. В то же время ранее проведенные исследования показывают, что малые предприятия часто предлагают более низкие цены, чем крупные (см., например [Кашин, Шадрина, 2019]), если заказчики убедятся, что закупки у МСП более выгодны, они будут охотнее проводить их даже в отсутствие обязательных квот.

Результаты также показывают, что необходимо обращать внимание на поведение поставщиков в ходе исполнения госзаказа. Более половины респондентов отметили, что продукция малых предприятий ниже по качеству, а 27% считают, что они чаще нарушают условия контракта, чем крупные поставщики. Это означает, что для реализации задачи применения госзакупок как инструмента поддержки МСП необходимо также вести работу с малым и средним бизнесом. Одним только регулированием и поощрением заказчиков не решить эту задачу. Поставщики должны быть способны осуществлять возросший объем поставок в рамках госзакупок, делать это качественно и своевременно. Это может нивелировать негативные факторы, сдерживающие заказчиков при проведении закупок у МСП.

Литература/ References

Авдашева С.Б., Яковлев А.А., Головицкий К.И. и др. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020.

Avdasheva, S.B., Yakovlev, A.A., Golovshchinskiy, K.I. et al. (2020). Regulated procurement in Russia: how to increase the stimulating role of spending by budgets and regulated

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

companies. Moscow, National Research University Higher School of Economics. (In Russ.).

Бальсевич А.А., Подколзина Е.А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. Т. 18. № 4. С. 563–585.

Balsevich, A. A., Podkolzina, E. A. (2014). Causes and consequences of low competition in public procurement in Russia. *Economic Journal of Higher School of Economics*. Vol. 18. No. 4. Pp. 563–585. (In Russ.).

Быковская Ю.В., Иванова Л.Н., Сафохина Е.А. Малое и среднее предпринимательство в современной России: состояние, проблемы и направления развития // Вестник Евразийской науки. 2018. № 5.

Bykovskaya, Yu.V., Ivanova, L.N., Safokhina, E.A. (2018). Small and medium-sized businesses in modern Russia: status, problems and directions of development. *Bulletin of Eurasian Science*. No. 5. (In Russ.).

Кашин Д.В. Закупки у малого и среднего бизнеса: что влияет на решения заказчиков? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2021. Т. 20. № 3. С. 410–431.

Kashin, D.V. (2021). Purchasing from small and medium-sized businesses: what influences customer decisions? *Bulletin of St. Petersburg University. Episode 8. Management*. Vol. 20. No. 3. Pp. 410–431. (In Russ.).

Кашин Д.В., Шадрина Е.В. Эффективность механизма поддержки малого и среднего бизнеса в системе государственных закупок Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2019. Т. 18. № 1. С. 94–114.

Kashin, D.V., Shadrina, E.V. (2019). Efficiency of the mechanism for supporting small and medium-sized businesses in the public procurement system of the Russian Federation. *Bulletin of St. Petersburg University. Episode 8. Management*. Vol. 18. No. 1. Pp. 94–114. (In Russ.).

Левченко К.А., Епанчинцев В.Ю. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. 2018. Т. 1 № 12.

Levchenko, K.A., Epanchintsev, V.Yu. (2018). State support for small and medium-sized businesses in the Russian Federation. *Electronic scientific and methodological journal of Omsk State Agrarian University*. Vol. 1. No. 12. (In Russ.).

Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В. Отражение экологических приоритетов государства в закупочной деятельности государственных организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 34–60.

Shadrina, E.V., Vinogradov, D.V., Kashin, D.V. (2021). Reflection of environmental priorities of the state in the procurement activities of government organizations. *Public Administration Issues*. No. 2. Pp. 34–60. (In Russ.).

Яковлев А.А., Балаева О.Н., Родионова Ю.Д., Ткаченко А.В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников // ЭКО. 2020. № 11. С. 83–103. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-11-83-103

- Yakovlev, A.A., Balaeva, O.N., Rodionova, Yu.D., Tkachenko, A.V. (2020). Problems and Efficiency of Public Procurement through the Eyes of their Participants. *ECO*. No. 11. Pp. 83-103. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-11-83-103.
- Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Балаева О.Н., Родионова Ю.Д. Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // ЭКО. 2018. № 9. С. 17–38. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-9-17-38
- Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V., Balaeva, O.N., Rodionova, Yu.D. (2018). Russian public procurement system: the law is changing, problems remain. *ECO*. No. 9. Pp. 17–38. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-9-17-38
- Armstrong, J.S., Overton, T.S. (1977). Estimating nonresponse bias in mail surveys. *Journal of Marketing Research*. No. 14. Pp. 396–402.
- Clemens, B. (2006), Economic incentives and small firms: Does it pay to be green? *Journal of Business Research*. No. 59. Pp. 492–500.
- Doroshenko, M., Miles, I., Vinogradov, D. (2014). Knowledge intensive business services: the Russian experience. *Foresight and STI Governance*. No. 8. Pp. 24–38.
- Fousteris, A.E., Didaskalou, E.A., Tsogas, M.-M.H., Georgakellos, D.A. (2018). The environmental strategy of businesses as an option under recession in Greece. *Sustainability*. No.10. 4399.
- Hair, J.F., Gabriel, M., Patel, V. (2014). AMOS covariance-based structural equation modeling (CB-SEM): guidelines on its application as a marketing research tool. *Brazilian Journal of Marketing*. No. 13. Pp. 44–55.
- Li, Y. (2014). Environmental innovation practices and performance: moderating effect of resource commitment. *Journal of Cleaner Production*. No. 66. Pp. 450–458.
- Liu, J., Xue, J., Yang, L. & Shi, B. (2019). Enhancing green public procurement practices in local governments: Chinese evidence based on a new research framework. *Journal of Cleaner Production*. No. 211. Pp. 842–854.
- Mironov, M., Zhuravskaya, E. (2016). Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. *American Economic Journal: Economic Policy*. Vol. 8. No. 2. Pp. 287–321.
- Shadrina, E.V., Vinogradov, D., Kashin, D.V. (2022). Implicit incentives in green public procurement: Good intentions versus rigid regulations. *Ecological Economics*. Vol. 198. Article 107458.
- Skordoulis, M., Ntanos, S., Kyriakopoulos, G.L., Arabatzis, G., Galatsidas, S., & Chalikias M. (2020). Environmental innovation, open innovation dynamics and competitive advantage of medium and large-sized firms. *Journal Open Innovation*. No. 6. 195 p.
- Vinogradov, D., Shadrina, E., Doroshenko, M. (2018). KIBS for public needs. *Economia e Politica Industriale*. No. 45. Pp. 443–473.
- Vinogradov, D., Shadrina, E. (2013). Non-monetary incentives in online experiments. *Economics Letters*. No. 119. Pp. 306–310.

Статья поступила 07.02.2024

Статья принята к публикации 14.02.2024

Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий?

Для цитирования: *Шадрина Е.В., Кашин Д.В.* Что способствует госзакупкам у малых и средних предприятий? // ЭКО. 2024. № 4. С. 110–127. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2024–4–110–127

Информация об авторах

Елена Витальевна Шадрина (Пермь) – кандидат экономических наук, доцент департамента менеджмента, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

E-mail: evshadrina@hse.ru; ORCID: 0000–0002–2314–7692

Дмитрий Викторович Кашин (Пермь) – кандидат экономических наук, доцент департамента экономики и финансов, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

E-mail: dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000–0003–0705–520X

Summary

E.V. Shadrina, D.V. Kashin

What Drives Public Procurement from SMEs?

Abstract. The paper analyzes the incentives and barriers to government procurement from SMEs. Based on the results of a large-scale online survey of 1,395 customers conducted in 2021, we found that the most powerful incentive to procure from small businesses is the fear of customers to violate the law by failing to meet the mandatory standard for such purchases. Factors related to the desire to support small businesses and the desire to fulfill strategic government objectives also contribute to placing a larger share of orders with SMEs. The results of the study show that in addition to the regulation of public procurement, there are other factors that help to achieve strategic objectives.

Keywords: *strategic public policy priorities; support for SMEs; procurement from SMEs; decision-making by public procurers; incentives*

For citation: Shadrina, E.V., Kashin, D.V. (2024). What Drives Public Procurement from SMEs? *ECO*. No. 4. Pp. 110–127. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2024–4–110–127

Information about the authors

Shadrina, Elena Vitalievna (Perm) – Candidate of Economic Sciences. School of Management, HSE University.

E-mail: evshadrina@hse.ru; ORCID: 0000–0002–2314–7692

Kashin, Dmitrii Viktorovich (Perm) – Candidate of Economic Sciences. School of Economics and Finance, HSE University.

E-mail: dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000–0003–0705–520X