

Субконтрактация
как механизм развития
малого бизнеса



Обзор новостей

Россия в международном контексте

Россия поднялась в глобальном рейтинге конкурентоспособности на одну позицию. Институтом менеджмента (Institute of Management Development-IMD), базирующимся в Швейцарии, на ежегодной основе публикуются результаты глобального исследования конкурентоспособности стран мира. По итогам рейтинга 2018 года Россия заняла 45-е место из 63, поднявшись на одну позицию по сравнению с прошлогодним результатом. Оценка производится по ряду показателей, объединенных в следующие группы: состояние экономики (по данному показателю Россия заняла 38-ю позицию в 2018 году, +8 позиций по отношению к 2017 году), госуправление (46-я позиция, -6 позиций), деловая среда (54-я позиция, -3 позиции) и состояние инфраструктуры (35-я позиция, без изменений). Лидерами рейтинга стали США, Гонконг и Сингапур.

Конкурентное право ЕАЭС

Совет ЕЭК изменил порядок рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках. На заседании Совета Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) 14 июня приняты поправки в Решение Совета ЕЭК от 23 ноября 2012 г. № 97 «О Порядке рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках», в соответствии с которыми Комиссия получает право прекращать процедуру рассмотрения поступившего заявления, если в нем отсутствует информация о признаках нарушений общих правил конкуренции, а также возвращать заявление без рассмотрения в случае его ненадлежащего оформления. Также теперь ЕЭК будет готовить две версии заключений по результатам рассмотрения заявлений и проведения расследований: конфиденциальную и открытую, с которой могут быть ознакомлены все заинтересованные лица. Отметим, что в соответствии с решением Совета ЕЭК от 18 апреля на этапе рассмотрении заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции Комиссия получила право формировать предложения для потенциального нарушителя о восстановлении и обеспечении конкуренции, которое должно быть согласовано с антимонопольными органами стран ЕАЭС и заявителем. В случае реализации потенциальным нарушителем мер, предусмотренных предложением, рассмотрение заявления в отношении него прекращается. Предполагается, что нормы о выдаче предложений будут действовать до вступления в силу изменений в Договор о ЕАЭС в части закрепления института предостережения и предупреждения.

Государственные закупки

Разработан единый агрегатор торговли для госзакупок малого объема. Дочерним предприятием Госкорпорации «Ростех» «РТ-Проектные технологии» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.04.2018 № 824-р разработан единый агрегатор торговли «Березка» (ЕАТ). ЕАТ выступает в качестве электронного магазина для госзаказчиков и функционирует во взаимодействии с единой информационной системой в сфере закупок. Допуск к ЕАТ получают заказчики, зарегистрированные в единой информационной системе в сфере закупок. Федеральные органы исполнительной власти и находящиеся в их ведении федеральные казенные учреждения должны начать осуществлять закупки малого объема (в зависимости от сферы деятельности учреждения или предмета закупки — до 100 тыс. руб., до 200 тыс. руб. или до 400 тыс. руб.) у единственного поставщика через ЕАТ с 1 ноября 2018 г. При этом без использования ЕАТ заказчики смогут проводить закупки только по цене контракта ниже цены, по которой закупка могла быть осуществлена с использованием единого агрегатора торговли.

Операторы ЭТП получили право взимать плату с участников госзакупок с 1 июля 2018 г. В соответствии со вступающими в силу с 1 июля поправками к законодательству о закупках операторам электронных площадок (ЭТП) предоставлено право на взимание платы за участие в электронной процедуре с ее участника или заказчика. Порядок взимания платы с участников закупок или заказчиков и предельный размер такой платы определен постановлением Правительства Российской Федерации от 10.05.2018 № 564. Согласно документу, предусмотрено взимание платы оператором ЭТП с участника, с которым по итогам проведения закупки заключается контракт; взимание платы с иных участников закупки не допускается. Предельный размер платы установлен в размере 1% начальной (максимальной) цены контракта, но не более чем 5 тыс. руб. без учета НДС. В случае проведения закупки для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций размер взимаемой платы не может превышать 2 тыс. руб.

Субконтрактация как механизм развития малого бизнеса

Субконтрактация представляет собой, по сути, форму промышленного аутсорсинга, применяемую, как правило, крупными компаниями. Использование механизма субконтрактации способствует оптимизации производственного процесса подрядчика, а также предоставляет возможности для развития субъектам малого и среднего предпринимательства посредством расширения доступа к заказам крупных корпораций. В рамках бюллетеня рассматривается международный опыт развития субконтрактации и меры, принимаемые в России в данной сфере.

О необходимости увеличения доли малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) до 40% к 2025 году в ВВП заявлено в марте 2018 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В России доля малого и среднего предпринимательства в ВВП, по оценке Минэкономразвития России, на сентябрь 2017 г. составила 20%¹, по числу занятых — 25%. Несмотря на определенные различия в критериях отнесения к МСП в различных странах (Таблица 1), Россия отстает от развитых стран в данной сфере. Так, в Евросоюзе в 2016 году на долю МСП приходилось 27%² ВВП (57% добавленной стоимости в нефинансовом секторе) и 43% занятых в экономике. В США в 2017 году 48% занятых приходится на малый бизнес. Анализ международной практики показывает, что одним из значимых факторов развития МСП, в частности в Японии, США и странах Евросоюза, стала практика применения механизма субконтрактации.

Суть механизма субконтрактации состоит в том, что предприятие-подрядчик привлекает иные предприятия, как правило из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, к производству деталей, комплектующих или узлов, необходимых для производства своего конечного продукта. В результате крупное предприятие передает часть своих производственных функций на аутсорсинг. Данная практика позволяет подрядчику сократить товарно-производственные запасы и оптимизировать процесс производства, концентрируясь на сборке окончательного продукта и контроле качества. Малые предприятия-подрядчики, в свою очередь,

¹ Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы: http://smb.gov.ru/files/images/Doklad_Minekonomrazvitiya_za_2016-2017_gg.pdf

² Учитывались субъекты МСП, осуществляющие деятельность в нефинансовом секторе.

получают возможность обеспечить загрузку мощностей и решить проблему сбыта, работая с одним или несколькими контракторами на долгосрочной основе и выпуская ограниченный набор продукции.

Таблица 1

Критерии отнесения к субъектам МСП³

	Россия	Евросоюз	США ⁴	Япония ⁵
Предельная выручка (оборот)	2 млрд руб.	50 млн евро (3,7 млрд руб.)	-	-
Предельная численность сотрудников	250	250	500-1500	300
Капитал	-	43 млн евро (3,2 млрд руб.)	-	300 млн йен (170 млн руб.)

Источник: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; официальный сайт European Commission; White Paper on Small Enterprises in Japan, 2017; официальный сайт U.S. Small Business Administration.

Действующее на территории России нормативно-правовое определение субконтрактации было впервые дано Решением Совета Евразийской экономической комиссии в 2016 году⁶, где термин определяется как *одна из форм производственного (промышленного) аутсорсинга, применяемая промышленными предприятиями для оптимизации производственной деятельности*⁷. Таким образом, данное определение субконтрактации частично пересекается с понятием подрядных (субподрядных) работ, в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации. В то же время термин «субконтрактация» в трактовке Решения отличается тем, что включает оказание услуг и ограничивается сферой промышленности.

³ В США отсутствуют четкие критерии отнесения к субъектам среднего бизнеса.

⁴ В США критерии отнесения к субъектам малого бизнеса установлены для каждой отдельной отрасли, в таблице указаны данные для отраслей промышленности.

⁵ В Японии критерии отнесения к МСП различаются в зависимости от сферы деятельности. Так, в промышленности МСП признаются компании с объемом капитала до 300 млн йен (170 млн руб.) и числом работников до 300 человек, в сфере торговли — с объемом капитала до 50 млн йен (28 млн руб.) и числом работников до 50 человек.

⁶ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 21.12.2016 № 143 «О Концепции создания евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации».

⁷ В классификации Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (UNIDO) данный термин соответствует понятию «промышленная субконтрактация».

Оценка масштабов субконтрактации

Согласно оценке Евразийской экономической комиссии, в 2016 году мировой объем рынка субконтрактации составлял 1,7 трлн долл., а доля фирм-субконтракторов в стоимости готовых изделий обрабатывающей промышленности развитых промышленных стран находилась в интервале от 1/4 до 1/3⁸.

В России не ведется сбора статистики объема субконтрактации, однако данный механизм уже в настоящее время активно применяется целым рядом промышленных предприятий. Так, по данным Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, ООО «ПК «Новочеркасский электровозостроительный завод» сотрудничает более чем с 400 поставщиками (субконтракторами); у ОАО «Коломенский завод» 508 поставщиков, у ОАО «Пензадизельмаш» — 196, ООО «Метровагонмаш» передает производство 4,75% комплектующих на аутсорсинг⁹.

В настоящее время в России, а также на уровне Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) предпринимается ряд мер по развитию субконтрактации. На национальном уровне Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 5 плана мероприятий, направленных на стимулирование инновационного развития Российской Федерации на 2017–2018 годы¹⁰, разрабатывается план мер по развитию системы поставщиков, обеспечивающих расширение масштабов субконтрактации, в том числе в области деятельности крупнейших компаний с государственным участием и центров субконтрактации. В рамках данного плана предполагается реализация следующих мер:

- формирование системы мониторинга субконтрактации;
- разработка стратегии развития поставщиков в компаниях с государственным участием;
- совершенствование нормативно-правовой базы в целях расширения масштабов субконтрактации;
- создание отраслевых цифровых платформ для торговли и субконтрактации.

На наднациональном уровне в соответствии с планом разработки актов и мероприятий по реализации основных направлений промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС¹¹ ведется разработка и внедрение Евразийской сети промышленной кооперации

⁸ Евразийская экономическая комиссия, Анализ мирового опыта развития и создания сетей промышленной кооперации и субконтрактации (отчет), 2016.

⁹ «ИННОПРОМ-2017. Производственный аутсорсинг: большие возможности или большие риски?»: <https://rscme.ru/index.php/ru/news/show/85055/ИННОПРОМ-2017-Производственный-аутсорсинг-большие-возможности-или-большие-риски?/0/11-07-2017>

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г.

¹¹ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2016 г. «Об утверждении плана разработки актов и мероприятий по реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза».

и субконтрактации (ЕСПКС), облегчающей поиск контрагентов для субконтрактации. Сеть будет являться механизмом построения кооперационных связей между предприятиями промышленности государств — членов ЕАЭС, вовлечения малых и средних предприятий в производственные цепочки. Ведение и публикацию реестра будет осуществлять Евразийская комиссия.

В опытную эксплуатацию система сервисов сети субконтрактации и трансфера технологий уже введена¹². На февраль 2018 г. в ней зарегистрировано около 6 тыс. предприятий, в том числе в российском национальном сегменте — 5884, белорусском — 3, казахстанском — 9. Для осуществления заказов представлено 210 892 позиции продукции. Ежедневно на площадке осуществляется около 4000 торгов. Средний объем торгов в месяц составляет 93 млрд руб.¹³

Для выработки дизайна мер по развитию субконтрактации в России целесообразно обращение к опыту стран, которые на протяжении длительного времени применяют данный механизм в целях развития малого предпринимательства.

Меры по развитию субконтрактации: зарубежный опыт

Выделяют две основные исторически сложившиеся модели субконтрактных отношений: японскую и американскую. Японская модель предполагает долгосрочное сотрудничество между подрядчиком и субподрядчиками. При этом особенностью модели является ориентация на длительные налаженные связи, в результате чего возникают многоуровневые цепочки поставок. В рамках данных цепочек зачастую субподрядчики сами передают часть своего производственного цикла субподрядчикам более низкого порядка, выступая одновременно в качестве подрядчиков.

Американская модель предполагает взаимоотношения подрядчика с несколькими субъектами малого предпринимательства, выступающими в качестве субподрядчиков, которые могут меняться от заказа к заказу. В рамках данной модели отношения строятся в пределах одного заказа и, как правило, не ориентированы на долгосрочную перспективу.

¹² Прототип витрины сервисов евразийской информационной системы промышленности: <https://eurasianindustry.org/>

¹³ Промышленная субконтрактация и кооперация — новый формат взаимодействия реального сектора в ЕАЭС: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/16-02-2018-2.aspx>

Япония

В Японии данные об объеме субконтрактации формируются путем проведения опросов. В 2015 году компанией «Mizuho Research Institute» по заказу Агентства малого и среднего предпринимательства (далее — Агентство МСП) был проведен опрос, в рамках которого 51% опрошенных субъектов МСП сообщили, что они выступают в качестве субконтракторов, из них 36,1 п. п. являются субконтракторами первого уровня¹⁴, 11,9 п. п. — субконтракторами второго уровня. Агентством МСП также проводятся отдельные опросы, направленные на выявление проблем в сфере субконтрактации. В частности, по результатам опроса 2016 года, 17,6% компаний-субконтракторов указали, что взаимодействуют только с одной компанией-контрактором. При этом 14,6% субконтракторов указали на более чем 90-процентную зависимость от основных своих контракторов по объему транзакций, что создает риски ущемления интересов субконтракторов¹⁵.

На основе мониторинга ситуации в сфере субконтрактации, в том числе в рамках проведения опросов, в Японии были выделены следующие барьеры для развития субконтрактации:

- наличие несправедливых договорных отношений между контрактором и субконтрактором в случае, если контрактор имеет большую переговорную силу;
- риски банкротства для субконтракторов — субъектов МСП, находящихся в высокой зависимости от отдельных контракторов, в случае закрытия производственных центров данных контракторов или прекращения сотрудничества;
- сложность поиска контрагентов и налаживания субконтрактных отношений;
- низкая осведомленность о возможностях системы поддержки субконтрактации и защиты интересов субконтракторов.

В Японии в целях регулирования отношений между контрактором и субконтрактором действует Акт № 120 от 1 июня 1956 г. «О противодействии задержкам оплаты услуг субконтракторов»¹⁶ (Act against Delay in Payment of Subcontract Proceeds, Etc. to Subcontractors) (далее — Акт о субконтрактации). Цель Акта о субконтрактации заключается в обеспечении справедливости сделок между крупными контракторами и

¹⁴ Под субконтракторами первого уровня понимаются компании, работающие непосредственно на контрактора, выпускающего конечную продукцию. Под субконтракторами второго уровня — компании, осуществляющие поставки (оказывающие услуги) субконтрактору первого уровня.

¹⁵ White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan, 2016:
http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/H28/PDF/2016hakusho_eng.pdf

¹⁶ Japan Amends Guidelines for the Subcontract Act:
<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5b78c795-f097-4ad9-a1d5-e31b237de953>

малыми субконтракторами и защиты интересов субконтракторов, находящихся в более слабой переговорной позиции (Таблица 2):

- ограничивается срок оплаты работы субконтрактора: оплата осуществляется в течение 60 дней со дня получения результатов;
- выделен перечень запрещенных практик по работе с субконтракторами: отказ без указания причины от принятия работы субконтрактора, навязывание невыгодных условий контракта и т. д.

Таблица 2

Условия, при выполнении которых заключенный между субконтрактором и контрактором договор попадает под регулирование Акта о субконтрактации

			Объем активов субконтрактора
Объем активов контрактора	Все виды деятельности	Более 300 млн йен (<i>> 170 млн руб.</i>)	до 300 млн йен
		от 10 до 300 млн йен (<i>от 5,7 до 170 млн руб.</i>)	до 10 млн йен
	Создание информационных продуктов или оказание услуг (обслуживание)	Более 50 млн йен (<i>> 29 млн руб.</i>)	до 50 млн йен
		от 10 до 50 млн йен (<i>от 5,7 до 29 млн руб.</i>)	до 10 млн йен

Источник: Act against Delay in Payment of Subcontract Proceeds, Etc. to Subcontractors (Law No. 120 of 1956)

Контроль исполнения Акта о субконтрактации осуществляют Комиссия по честной торговле (антимонопольный орган) и Агентство МСП. В рамках развития субконтрактации данные ведомства также организуют обучающие семинары, обеспечивают популяризацию субконтрактации, предоставляют консультации субъектам малого и среднего предпринимательства. Для облегчения поиска контрагентов государством проводятся ярмарки и иные мероприятия, обеспечивающие возможность поиска контрагентов в рамках механизма субконтрактации.

В целях поддержки МСП в Японии действует Акт о содействии субконтракторам из числа субъектов МСП (Act on the Promotion of Subcontracting Small and Medium-sized Enterprises). Данный акт направлен на поддержку субконтракторов — субъектов МСП, чьи взаимоотношения с контракторами прекратились по причине закрытия производственных площадок контракторов. Помимо этого предусмотрен ряд программ по повышению доступности заемных средств для субконтракторов из числа субъектов МСП.

Необходимо также отметить, что в результате повсеместного применения механизма субконтрактации в Японии существенно повысились *риски обеспечения непрерывности*

производства. Так, по итогам опроса, проведенного по заказу Агентства МСП в 2015 году, было выявлено, что только 23% респондентов (в числе которых как подрядчики, так и субподрядчики различных уровней) отметили, что могут найти альтернативные источники поставок по всем видам продукции в случае срыва поставок от действующих контрагентов. Таким образом, существует реальный риск прекращения выпуска конечной продукции у значительного числа компаний, применяющих механизм субподряда. Агентство МСП в связи с этим рекомендует создание системы риск-менеджмента на предприятиях и проведение превентивного поиска альтернативных источников поставок.

США

В США механизм субподряда рассматривают в качестве одного из инструментов поддержки развития малого бизнеса. Так, в США отсутствуют отдельные меры, направленные на развитие субподряда, однако поддержка субподряда осуществляется в рамках государственной программы, направленной на облегчение доступа малого предпринимательства к государственным закупкам. Данная программа содержит положение, в соответствии с которым федеральные ведомства, являющиеся заказчиками, могут обязать государственных поставщиков привлекать к выполнению государственных контрактов на сумму свыше 700 млн долл. (1,5 млн долл. в строительной сфере) субъектов малого предпринимательства¹⁷.

Основные положения программы в сфере развития субподряда для малого бизнеса:

- Под субподрядом понимается заключение соглашения между поставщиком ведомства и иной компанией на поставку товаров или оказание услуг, необходимых для выполнения государственного контракта;
- При заключении крупных государственных контрактов поставщики и государственные заказчики в рамках закупочного процесса формируют планы по привлечению к выполнению данных контрактов малых предприятий в качестве субподрядчиков. Данные планы могут формироваться в рамках переговоров или направляться в составе заявок на участие в закупках;
- В федеральных ведомствах, осуществляющих закупки, созданы дирекции по расширению доступа малого бизнеса к заключению контрактов с крупными государственными поставщиками. Данные дирекции публикуют перечни крупных государственных поставщиков, которые в соответствии с программой

¹⁷ The Small Business Subcontracting Program (48 CFR Part 19, Subpart 19.7): <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/48/part-19/subpart-19.7>

обязаны привлекать субконтракторов, а также оказывают поддержку малому бизнесу по заключению договоров с данными поставщиками;

- На ежегодной основе утверждаются цели по объему закупок (как прямых, так и посредством субконтрактации) у субъектов малого бизнеса для федеральных ведомств, осуществляющих закупочную деятельность. При этом данные целевые значения дифференцированы между различными ведомствами в соответствии со спецификой закупок (Рисунок 1).

Рисунок 1

Доля стоимости контрактов, полученная субконтракторами из числа субъектов малого бизнеса, от общей стоимости договоров субконтрактации с поставщиками федеральных ведомств США, 2016 год (%)



Источник: U.S. Small Business Administration (https://www.sba.gov/sites/default/files/2018-02/FY16_SB_Procurement_Scorecard_Summary_Final.pdf)

Для оценки эффективности программы Управлением по делам малого бизнеса (U.S. Small Business Administration) проводится ежегодный мониторинг действия программы, в рамках которого определяется процент выполнения поставленных целей по объему закупок у субъектов малого предпринимательства. По итогам мониторинга каждому федеральному ведомству выставляется оценка соответствия целям программы поддержки малого бизнеса по шкале от F до A+. В соответствии с проведенной оценкой, в 2016 году субконтракторы из числа субъектов малого предпринимательства получили заказы на 84 млрд долл., что составляет порядка 20% от общего объема закупок федеральных ведомств. При этом результаты программы демонстрируют устойчивый рост. Так, на 2016 год доля средств, направленных субконтракторам из числа субъектов МСП, составила 32,2% от общего объема вознаграждения по субконтрактным договорам с поставщиками ведомств, в то время как в 2008 году эта доля составляла 28,7%.

Механизм привлечения субконтракторов к крупным государственным закупкам, предусмотренный программой, состоит в следующем:

- Контрактная служба ведомства-заказчика и поставщик разрабатывают план субконтрактации; при этом учитывается возможность привлечения субконтракторов, а также экономическая целесообразность этого;
- Контрактная служба должна способствовать поиску субконтракторов для поставщика, это относится к функциям дирекции по расширению доступа малого бизнеса к заключению контрактов с крупными государственными поставщиками;
- Контрактная служба осуществляет контроль за исполнением плана субконтрактации, в том числе контролирует недопущение конфликта интересов.

В целях облегчения коммуникаций между контракторами и субконтракторами и поиска контрагентов Управлением по делам малого бизнеса была создана сеть субконтрактации (The SBA's Subcontracting Networking — SubNet). В данной сети государственные поставщики и субъекты малого предпринимательства на свободной основе могут осуществлять поиск контрагентов. Управлением публикуются обзоры рынков, что также облегчает поиск контрагентов.

В США существуют также частные инициативы, способствующие развитию субконтрактации. Отсутствие отдельных регулятивных норм в сфере субконтрактации не препятствует распространению практики применения данной стратегии в производственных компаниях. В 2011 году была запущена сеть «Supplier Connection», которая должна была облегчить доступ малого бизнеса к закупкам крупных компаний (в том числе IBM, AT&T, Pfizer) и возможность налаживания долгосрочных связей. Несмотря на то, что объем закупок компаний, принимающих участие в закупках через данную сеть, достиг 300 млрд долл. уже к 2012 году, проект был закрыт в начале 2018 года.

По настоящее время действует частная система SAP Ariba, которая предоставляет возможность поиска контрагентов и проведения тендерных процедур на основе сети Ariba. При этом функционирование SAP Ariba не ограничено территорией США. На данный момент она является одной из крупнейших B2B-площадок, представленной в 190 странах, общий объем транзакций на которой достигает 1,7 трлн долл. в год¹⁸.

Европейский союз

По данным одной из крупнейших бирж субконтракторов, проводимой ежегодно в Париже, Midest, оборот промышленных субконтракторов в 15 странах Европейского

¹⁸ Ariba network: <https://www.ariba.com/ariba-network>

союза (EU-15)¹⁹ в 2007 году составил 442 млрд евро; число компаний, принимающих участие в субконтрактной деятельности — 267 тыс., а общее число сотрудников данных компаний — 3,8 млн чел.²⁰

По оценке 2009 года, полученной в результате проведения телефонного опроса²¹, в Европейском союзе в качестве субконтракторов выступали порядка 3,7 млн субъектов МСП, что составляет 17% от всех субъектов МСП. При этом около 54% субконтракторов из числа субъектов МСП также выступают в качестве контрактора, 7% МСП вовлечены в субконтрактные отношения с зарубежными партнерами. Наибольшая доля МСП, выступающих в качестве субконтракторов, зафиксирована в сфере строительства (36%), а также транспорта и связи (30%). Из числа субконтракторов 25% респондентов указали, что работают в данной сфере уже более 25 лет. 41% субконтракторов указали, что работают менее чем с пятью контракторами.

Одним из основных барьеров развития субконтрактации в Евросоюзе, в соответствии с результатами исследования «EU SMEs and subcontracting», проведенного при поддержке Европейской комиссии, является слабая переговорная позиция малых субконтракторов в отношениях с крупными компаниями. Политика в отношении преодоления данного барьера формируется на национальном уровне: в частности, во Франции был принят закон, обеспечивающий защиту интересов субконтракторов.

Ряд мер, способствующих развитию субконтрактации, реализуется на наднациональном уровне:

- В рамках Директивы Европейского парламента и Совета 2004/18/ЕС о государственных закупках государствам — членам союза дается рекомендация вводить требования к поставщикам по государственным закупкам о привлечении к реализации контракта субконтракторов;
- Функционирует Европейская сеть поддержки предпринимательства (Enterprise Europe Network — EEN), которая объединяет организации стран Европейского союза по оказанию поддержки местному бизнесу. На официальном портале сети действует сервис по поиску контрагентов для производства или дистрибуции продукции, кооперации и т. д.

¹⁹ Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция и Великобритания.

²⁰ EIM Business & Policy Research and Ikei Research and Consultancy, EU SMEs and subcontracting, 2009.

²¹ Для оценки масштаба субконтрактации в ЕС в 2009 году по заказу Европейской комиссии был проведен телефонный опрос. Выборка состояла из 9 480 субъектов МСП из 26 сфер деятельности из 33 стран. Полученные результаты были взвешены с учетом фактического распределения субъектов МСП по территории ЕС.

Также стоит отметить, что развитие субконтрактации в Евросоюзе в значительной степени обусловлено работой негосударственных общественных объединений. На постоянной основе проводятся биржи субконтрактации, организаторами которых выступают торгово-промышленные палаты стран — членов Европейского союза.

Франция

По данным Midest за 2007 год, оборот промышленных субконтракторов во Франции составил 78 млрд евро; при этом число компаний, принимающих участие в субконтрактной деятельности — 33 тыс., а общее число сотрудников данных компаний — 536 тыс. чел.²²

В целях предоставления субконтракторам гарантий получения оплаты во Франции был принят закон № 75-1334 от 31 декабря 1975 г. «О субконтрактации» (Law on Subcontracting). В соответствии с данным законом:

- В случае если закупка производится государственным заказчиком или государственной компанией:
 - a) заказчик осуществляет оплату услуг субконтрактора, даже если контрактор находится в стадии ликвидации или не может осуществлять деятельность в результате судебного решения;
 - b) контрактор несет ответственность только за ту часть контракта, которую непосредственно выполняет;
- В иных случаях:
 - a) в случае если контрактор не осуществил оплату работы субконтрактора в течение месяца, то субконтрактор имеет право обратиться напрямую к конечному заказчику, в частности если контрактор находится в стадии ликвидации;
 - b) контрактор обязан предоставить банковскую гарантию оплаты работы субконтрактору или делегировать обязанность по оплате конечному заказчику.

Также одна из наиболее успешных мер по развитию субконтрактации, предложенная в 2004 году бизнес-ассоциацией инновационных компаний под названием Comité Richelieu, выразалась в заключении соглашения между этой ассоциацией, Инновационным агентством Франции (ведомство, осуществляющее поддержку малого бизнеса в инновационной сфере), крупными частными и государственными компаниями и иными государственными органами власти. В рамках соглашения крупные предприятия обязуются привлекать небольшие инновационные компании в качестве субконтракторов. Ассоциация отслеживает проекты, в которых небольшие

²² EIM Business & Policy Research and Ikei Research and Consultancy, EU SMEs and subcontracting, 2009.

компании могут быть привлечены на условиях субконтракта, и публикует соответствующую информацию²³.

Стоит отметить, что аналогичный механизм в настоящее время внедрен в целом ряде стран Европы, в том числе в Норвегии, Италии и Нидерландах.

Субконтрактация в России

В рамках российского законодательства в настоящее время отсутствуют специализированные нормы регулирования субконтрактации. На отношения в данной сфере распространяются общие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) в части регулирования отношений в рамках выполнения работ, в том числе заключения договора подряда и субподряда, оказания услуг. В то же время можно выделить ряд мер, направленных на развитие субконтрактации в сфере МСП: создание центров субконтрактации, цифровых площадок, меры по «доразвитию» поставщиков крупными заказчиками-госкомпаниями и отдельные требования в сфере закупок госкомпаний, а также государственных и муниципальных органов власти.

Поддержка субконтрактации в России

В России в настоящее время реализуются следующие меры по развитию субконтрактации:

- На базе региональных торгово-промышленных палат и органов исполнительной власти осуществляют свою деятельность центры субконтрактации, которые предоставляют услуги по поиску партнеров по промышленной кооперации, разработке, внедрению и сертификации систем менеджмента в соответствии с требованиями международных и российских стандартов, консультированию субъектов МСП, а также проводят «биржи субконтрактов» — переговоры представителей компаний. Действует общероссийская организация «Национальное партнерство развития субконтрактации», объединяющая 20 региональных центров и осуществляющая поддержку информационной системы в сфере субконтрактации²⁴;
- Функционирует национальный портал субконтрактации «Innokam.pro»²⁵, поддержка которого осуществляется машиностроительным кластером Республики Татарстан. Портал направлен на объединение производителей

²³ Kidalov M. V. US and EU SME subcontracting policy and practice trends: Towards a transatlantic accountability consensus //Journal of Public Procurement. — 2013. — Т. 13. — №. 1. — С. 39-71.

²⁴ Адрес портала: <http://www.subcontractrf.ru>

²⁵ Национальный портал субконтрактации: <https://innokam.pro/>

продукции в сферах машиностроения, производства полимеров, IT-технологий и нефтегазопереработки. На июнь 2018 г. на портале зарегистрировано 918 компаний, количество размещенных заказов – 638;

- По заказу Минпромторга России разработана государственная информационная система промышленности (ГИСП)²⁶, одной из задач которой является облегчение поиска контрагентов в рамках механизма субконтрактации. В настоящее время данная система осуществляет работу по кооперации с Информационной системой в сфере субконтрактации и Национальным порталом субконтрактации и выступает в качестве российского сегмента Евразийской сети субконтрактации и кооперации. На август 2017 года в системе было зарегистрировано более 75 тыс. участников, включающих промышленные предприятия, общественные объединения, отраслевые ассоциации и т.д.²⁷;
- Корпорацией МСП осуществляется внедрение механизма по «дорациванию» потенциальных поставщиков госкомпаний, предполагающего повышение уровня конкурентоспособности субъектов МСП до соответствия требованиям, выдвигаемым крупными госкомпаниями в рамках закупочного процесса. В процессе реализации механизма предполагается отбор перспективных предприятий²⁸ в регионах и разработка индивидуальной карты развития для отобранных предприятий, в соответствии с которой осуществляются различные меры поддержки, в том числе финансовые. Таким образом, ожидаемым результатом программы должно стать появление новых поставщиков, способных принять от крупных госкомпаний заказы, в том числе в рамках механизма субконтрактации. В настоящее время механизм внедряется в 19 регионах России, сбор заявок на оказание поддержки начался во 2 квартале 2018 года;
- Формирование Минэкономразвития России плана мер по развитию системы поставщиков, обеспечивающих расширение масштабов субконтрактации и предполагающих создание отраслевых цифровых платформ в сфере субконтрактации и внесение изменений в законодательство о закупках.

²⁶ ГИСП позволяет переводить гражданский оборот промышленных предприятий в электронную форму, в частности в рамках системы функционирует электронная торговая площадка

²⁷ Как сделать промышленность цифровой: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/08/17/729823-sdelat-promishlennost-tsifrovoi>

²⁸ В рамках отбора проводится оценка финансово-экономического состояния предприятия, определение его потенциала. Учитывается можно ли отнести вид продукции предприятия к перспективной продукции, реестр которой определяется на основе анализа спроса госкомпаний в соответствии с утвержденными планами закупок

В России отсутствует система статистического наблюдения за объемом субконтрактации, в то же время данные цифровых платформ в сфере субконтрактации позволяют частично оценить развитие этой сферы.

Одним из барьеров для развития субконтрактации участники рынка называют несогласованность реализуемых в данной сфере мер²⁹. Так, меры по поддержке субконтрактации, реализуемые Минпромторгом России, Минэкономразвития России и Корпорацией МСП, направлены на достижение схожих целей, но при этом отсутствует централизованный подход к их реализации. В частности, планом Минэкономразвития России, предполагается создание отраслевых цифровых платформ в сфере субконтрактации, в то время как функционирует похожий механизм на базе платформы ГИСП.

Требования к компаниям с государственным участием по закупкам у субъектов МСП

Несмотря на то, что реализуемые в рамках системы закупок госкомпаний меры прямо не направлены на развитие субконтрактации, они обязывают крупные компании осуществлять закупки у субъектов МСП, что в свою очередь может быть осуществлено посредством передачи части производственного цикла госкомпаний на субконтракт. В данном формате механизм субконтрактации выступает в качестве способа увеличения госкомпаниями закупок у субъектов МСП. Однако стоит отметить, что субконтрактация необязательно ограничивается выполнением конкретного заказа, и предусматривает возможность налаживания долгосрочных связей поставщика-контрактора, обеспечивающих субконтракторов постоянным каналом сбыта, а контракторов – каналом поставок. В рамках долгосрочных субконтрактных отношений крупные компании для создания надежных каналов поставок могут оказывать своим субконтракторам финансовую, консультационную или иную поддержку, а также передавать собственные технологии, что позволяет повысить производительность и качество продукции субконтракторов. Такие действия по «дорачиванию» поставщиков могут трактоваться как нарушение недискриминационного подхода к выбору контрагентов. В связи с этим необходимо обратить внимание на возможность возникновения противоречия между внедрением механизма субконтрактации и законодательством о закупках для госкомпаний.

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — закон № 223-ФЗ) предусмотрена

²⁹ Экспертное совещание в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации на тему: «Субконтрактация как механизм развития малого бизнеса», 28 июня 2018 г.

обязанность крупных компаний с государственным участием проводить закупки у субъектов МСП. Установлено, что годовой объем закупок у субъектов МСП, в том числе закупок, в рамках которых подрядчик должен привлечь субъекта МСП в качестве субподрядчика, должен быть не менее чем 18% совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок. При этом не менее 15% совокупного годового стоимостного объема договоров должно быть разыграно на закупках с привлечением только субъектов МСП. Также установлены требования по осуществлению закупок инновационной продукции у субъектов МСП³⁰. В 2017 году, по данным Минфина России и Корпорации МСП, в рамках закупок у субъектов МСП по закону № 223-ФЗ крупнейшими заказчиками было заключено договоров на общую сумму в 2 трлн руб. Лидерами по объему закупок у МСП являются ОАО «РЖД» (207 млрд руб.), ПАО «Ростелеком» (124 млрд руб.), ПАО НК «Роснефть» (98 млрд руб.).

В соответствии с законом № 223-ФЗ закупочная деятельность госкомпаний должна осуществляться на принципах отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. В то же время налаживание долгосрочных связей между госкомпанией и субконтрактором возможно только при проведении постоянных закупок у единственного поставщика, даже если изначально субконтрактор был выбран в рамках конкурентной процедуры³¹.

Таким образом, нормы законодательства о закупках могут создавать барьеры для долгосрочных субконтрактных отношений, что в том числе выражается в невыгодности и высоких рисках применения таких аспектов механизма субконтракта как передача контрактором защищенных технологий субконтрактору, а также финансовая, консультационная или иная поддержка.

Для развития субконтракта и обеспечения сбалансированной системы поддержки субъектов МСП необходимо внесение изменений и уточнений в действующее законодательство о закупках. В частности, это может быть отмена или снижение требований по доле закупок у МСП для госкомпаний при выполнении ряда условий в сфере развития субконтракта, к примеру в случае если госкомпания в сотрудничестве с федеральными и/или региональными органами исполнительной

³⁰ Положение об особенностях участия субъектов МСП в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352.

³¹ Стоит отметить, что пунктом 15 Положения предусмотрено наличие программы партнерства с субъектами МСП, в рамках которой заказчиком оказывается финансовая, правовая, методическая, информационная и иная поддержка субъектам МСП. Таким образом, предполагается возможность налаживания долгосрочных связей между крупными компаниями и субконтракторами.

власти разработала план передачи части своего производственного процесса на субконтрактацию и реализовала его.

Требование к государственному или муниципальному подрядчику о привлечении на условиях субподряда субъектов МСП и СОНКО

Развитию субконтрактации способствует также установление государственным или муниципальным заказчиком, осуществляющим закупки в рамках закона № 44-ФЗ, требования к поставщику о привлечении на условиях субподряда субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. В данных закупках наличие налаженных связей с субподрядчиком из числа субъектов малого бизнеса является определенным преимуществом для компании, так как у нее появляется право участвовать в подобных закупках. В то же время, по данным ЕИС, в 2017 году только 1% закупок сопровождался требованием к поставщику о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Кроме того, данная мера сопровождается существенным риском привлечения поставщиками подконтрольных компаний, являющихся субъектами МСП, и, следовательно, только формального выполнения условий закупки.

Краткие выводы

- ✓ Выделяют две основные модели субконтрактации: японскую, ориентированную на выстраивание долгосрочных отношений, и американскую, которой свойственен краткосрочный характер субконтрактных отношений в рамках одного заказа. В соответствии с данными моделями различаются и подходы к государственной политике в сфере субконтрактации. Если в Японии меры по развитию субконтрактации выделяются в качестве одного из направлений государственной политики, то в государственной политике США субконтрактация выступает только в качестве механизма для обеспечения доступа субъектов малого предпринимательства к госзакупкам;
- ✓ На основе анализа зарубежного опыта можно выделить следующие основные барьеры для развития субконтрактации: (1) слабая переговорная позиция малых субконтракторов в отношениях с крупными компаниями, (2) сложность поиска контрагентов и налаживания субконтрактных отношений;
- ✓ Применительно к России одним из барьеров называют несогласованность мер по поддержке субконтрактации. Так, Минпромторгом России, Минэкономразвития России и Корпорацией МСП разрабатывается и реализуется ряд мер, способствующих развитию субконтрактации. Ряд инициатив реализуется

региональными организациями. С недавнего времени наблюдается определенная кооперация в данном направлении, однако в соответствии с заявлениями экспертов необходим централизованный подход к поддержке субконтрактации;

- ✓ Действующие в России требования по проведению госкомпаниями закупок у субъектов МСП могут препятствовать налаживанию долгосрочных связей в рамках механизма субконтрактации. Долгосрочное сотрудничество между крупной госкомпанией и субконтрактором может трактоваться как нарушение принципа обеспечения конкуренции при проведении закупок. Таким образом, для развития механизма субконтрактации целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство о закупках госкомпаний с целью предоставления им возможности налаживания долгосрочных субконтрактных отношений;
- ✓ В России существует механизм установления требования к поставщику о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и СОНКО, однако по итогам 2017 года доля подобных закупок составила менее 1%. В то же время в зарубежной практике существует опыт активного привлечения субконтракторов к госзакупкам в целях поддержки малого бизнеса: в США данная практика довольно распространена и достигает до 20% от общего объема всех закупок федеральных ведомств в 2017 году. При этом особенностью данного механизма является возможность привлечения субконтракторов в рамках переговоров между контрактной службой федерального ведомства и поставщиком с учетом экономической целесообразности введения данных требований при заключении крупных государственных контрактов;
- ✓ Значительную роль в развитии субконтрактации за рубежом играет проведение ярмарок и «бирж субконтрактации», которые позволяют компаниям находить контрагентов в рамках данного механизма. Однако в условиях развития технологий наблюдается переход отношений субконтракторов и контракторов в электронную форму, в том числе поиск контрагентов. На территории России в настоящее время реализуются различные инициативы по созданию цифровых платформ в сфере субконтрактации, в частности Евразийская сеть промышленной кооперации и субконтрактации, активно развивается ГИСП Минпромторга России, являющаяся национальным сегментом Евразийской системы. Также в России в рамках программы «Цифровая экономика», которая нацелена на снижение ограничений для развития высокотехнологичного бизнеса, расширяется практика перевода гражданских отношений в электронную форму;
- ✓ Для развития субконтрактации, построенной на долгосрочных отношениях, необходимо обеспечение защиты субконтракторов от навязывания невыгодных условий договора контрактором и регулирование порядка оплаты заключенного

контракта, в том числе установление конкретных сроков оплаты. Так, в Японии предусмотрена данная правовая защита, при этом под регулирование подпадают только те ситуации, когда в качестве контрактора выступает крупное предприятие, превышающее по объему активов субконтрактора;

- ✓ Одной из ключевых проблем расширения практики долгосрочных субконтрактных отношений является высокая зависимость контрактора от поставок единственного субконтрактора либо зависимость субконтрактора от заказов единственного контрактора, которая может вести к риску остановки производственного процесса или потери основного канала сбыта. Для решения данной проблемы рекомендуется создание системы риск-менеджмента контракторами и субконтракторами, имеющими долгосрочные субконтрактные отношения. В Японии, где практика долгосрочных субконтрактных отношений наиболее развита, реализуются различные меры поддержки для компаний-субконтракторов, потерявших основной канал сбыта;
- ✓ Реализация мер по развитию субконтрактации потребует создания системы мониторинга данной сферы, который в зарубежной практике преимущественно осуществляется в рамках проведения опросов. Так, на регулярной основе для оценки объемов субконтрактации в Японии проводятся опросы МСП и крупного бизнеса, которые в том числе позволяют выявить проблемы в сфере субконтрактации. Аналогичный механизм применялся при анализе данной сферы Европейской комиссией.

**Выпуск подготовлен под руководством Татьяны Радченко
авторским коллективом
Управления по конкурентной политике**

**Елена Ковалёва
Софья Малых**

**Антон Волков
Елена Герасимова**

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

Для заметок

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

ac.gov.ru/publications/



facebook.com/ac.gov.ru



twitter.com/AC_gov_ru



youtube.com/user/analyticalcentergov

