

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РЫНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК*

Жук А.А. ©

Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономической теории,
экономический факультет, Южный федеральный университет

Российский рынок государственных и муниципальных закупок претерпевает постоянные и достаточно глубокие изменения с момента его зарождения, становления и институционализации в направлении использования конкурентных способов закупок. Трансформации не завершены и в настоящее время, формируя рынок в сторону повышения прозрачности закупок и повышения их экономической эффективности.

Первый этап институционализации начался с принятия Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. №305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" [4]. Как видно из названия документа основная задача, которая ставилась при его реализации – снижение коррупционного эффекта как за счет повышения прозрачности процедуры закупок, привлечения новых субъектов на рынок, снижения затрат на единицу закупаемой продукции, в итоге повышение эффективности государственных расходов в целом. На данном этапе вводились единые правила осуществления закупок для всех заказчиков, а процедуры закупок формировались адекватно современным мировым требованиям. Нормативный акт, регулирующий правила проведения закупочных кампаний распорядителями бюджетных средств всех уровней, импортирован из экономически развитых стран, где такой институт имеет почти двухсотлетнюю историю развития и принят как типовый закон о закупках товаров (работ) и услуг, рекомендованный к применению странам-членам ООН [10, С. 417 - 440]. Однако возникает проблема конгруэнтности или ее отсутствия между институтами страны-донора (на которую ориентируются властвующие элиты в процессе импорта институтов) и неформальными институтами страны-реципиента (страны «догоняющей» модернизации) [8, С.295-296].

Очевидно, «хотя формальные правила можно изменить за одну ночь путем принятия политических или юридических решений, неформальные ограничения, воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям» [7, С. 21]. В силу этого импорт конкурсной системы распределения бюджетных средств как институционально-рыночной инновации обусловил сложности ее «выживаемости» в практику сложившуюся государственных закупок у аффилированных фирм. Новая, чуждая госчиновникам институциональная среда, лишаящая их институциональной ренты вызвала активное противодействие ее внедрению. Однако в целом данная институциональная реформа была признана экспертами в данной отрасли «одной из самых успешных среди всех реформ управления за последние 15 лет» [9, С. 5].

Если первый этап институциональной трансформации рынка государственных закупок был реализован через заимствование экономического института, то второй этап характеризуется чертами целенаправленного проектирования правил и норм. Дело в том, что формальные правила, закрепленные в нормативно-правовых актах, не учитывали специфики государственного устройства России, в частности, сложившейся трехуровневости власти: федеральный, региональный (субъекты Федерации) и муниципальный (местный), а также тот факт, что местная власть Конституцией РФ выведена из структуры органов государственной власти РФ [1]. Как следствие, принятый во исполнение Указа №305 Федеральный закон №97-ФЗ от 6 мая 1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» регламентировал процедуры проведения конкурсных торгов только для нужд Федерации. Поэтому закупки для субъектов

Федерации и нужд муниципалитетов подлежали институционализации собственными нормативными актами, что спровоцировало несогласованность действий государственных заказчиков и неопределенность поведения их потенциальных контрагентов – участников торгов, асимметричность информации обусловила необходимость унификации законодательной базы, установления единых правил проведения закупочных кампаний распорядителями бюджетных средств всех уровней в рамках единого Федерального закона, регламентирующего закупки для государственных и муниципальных нужд, возникла уже на первом этапе институционализации рынка государственных и муниципальных заказов.

Следует отметить, что подобные институциональные разрывы [6, С. 12-13] присущи в целом рыночно-трансформируемой экономике России. Они являются следствием институциональной реформы, при проведении которой не была учтена сложность и многоуровневость институциональной системы государственных закупок, и требуют модернизации институциональной среды. В противном случае велика вероятность обрастания такого формального института промежуточными состояниями: отторжение нового института, частичное введение или деформализация. На первом этапе трансформации институт государственных закупок, прежде всего, система конкурсных торгов характеризовалась множеством подобных разрывов: от несогласованности по уровням бюджета до различных толкований его отдельных процедур.

В результате на третьем этапе в 2005 г. был принят Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [2], который институционализировал существенную либерализацию рынка государственных закупок и вступил в действие с 1 января 2006 г., прекратив действие части существовавших правил и видоизменив оставшиеся. На наш взгляд, этот правовой институт не является импортированным как предыдущие, он спроектирован с учетом российской специфики: «Полагаем, что мы смогли продвинуться в некоторых вопросах намного дальше наших коллег из развитых стран. И во многих случаях не мы теперь будем ориентироваться на них, а они на нас» [5, С. 18].

Важным достижением данного закона выступило возрождение института досудебного обжалования действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии в уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника размещения заказа. В целом, по оценкам, экономический эффект закона мог составить 5 млрд. долл. [5, С. 19] ежегодно прямой экономии бюджетных средств, не считая экономического эффекта от развития конкуренции. Предполагалось, что для достижения высоких показателей эффективности функционирования модернизированного института государственных закупок потребуется достаточно длительный период и специальные усилия. Дополнительное время необходимо было для того, чтобы трансформированный институт в его окончательном виде проник на все уровни системы, укоренился в ней и в данном виде был усвоен субъектами рынка государственных закупок. В результате проводимой реформы была создана единая система правил поведения субъектов данного рынка, унифицированных для всех уровней бюджета, четко регламентированы процедуры проведения закупочных кампаний и охарактеризованы субъекты рынка.

Тем не менее, институт государственных и муниципальных закупок демонстрировал высокую нестабильность, переживая регулярные изменения и внедрение новшеств – Федеральный закон №94-ФЗ видоизменяли и дополняли 37 раз. Например, расширяли перечень товаров, работ и услуг, которые заказчик имел право закупать у единственного источника, внедряли проведение открытых аукционов электронным способом, объединение всех торгов на федеральной электронной площадке, установление требования обосновывать первоначальную цену государственного контракта.

Внедрение данного закона в практику позволило достичь ряда положительных

эффектов на рынке государственных и муниципальных закупок. Во-первых, удалось очень четко прописать процедуру выбора поставщика для государственных и муниципальных нужд с точки зрения порядка, сроков, что повысило прозрачность самих закупок и понимание процесса всеми его участниками. Потенциальные поставщики получили уникальное для российской практики законодательно закрепленное право оспорить результаты и защитить свои собственные права в кратчайший срок – 5 дней. Закон защищал не только поставщиков от оппортунистического поведения заказчиков, но и обеспечивал возможность заказчикам страховать риск неисполнения государственных и муниципальных контрактов путем ведения единого реестра недобросовестных поставщиков, требования финансового обеспечения подаваемой заявки банковской гарантией либо поручительством, а также ограничением возможностей внесения изменений в уже заключенные контракты, особенно касательно его окончательной цены. Во-вторых, благодаря введению электронных аукционов, проводимых под надзором ФАС, была создана конкурентная среда размещения государственных и муниципальных заказов, а также база для дальнейшего ее развития.

Тем не менее, реализация данного закона обнажила ряд проблем, основной из которых можно назвать преувеличенное значение критерия цены при отборе поставщиков и подрядчиков. Заказчики очень часто не могли квалифицированно отразить требования к качеству закупаемой продукции или работ, порядку ее приемки по качеству, штрафным санкциям за несоблюдение качественных параметров и показателей, что в итоге приводило к ухудшающему отбору. Задача участника торгов их выиграть, а победу в такой ситуации обеспечивает самая дешевая низкокачественная продукция, материалы, комплектующие и т.д. Очевидно, что именно такая продукция и вытеснила относительно более качественную с рынка государственных и муниципальных закупок. То, что подобная продукция прослужит значительно более короткие сроки и потребует досрочной замены, а следом и фактическое удорожание тех самых товаров и услуг, закон по факту не учел. Также стоит отметить, что ограниченные возможности заказчиков по предъявлению квалификационных требований к участникам, равно как и возможность многократной перерегистрации (регистрации новых юридических лиц) недобросовестных поставщиков, не оградили государственных заказчиков от участия в торгах недобросовестных поставщиков при получении государственных и муниципальных контрактов.

На этом этапе институционализация системы государственных и муниципальных закупок не остановилась в 2013 году был принят новый Федеральный закон «О контрактной системе ...» [3], вступивший в силу с 1.01.2014 и регламентировавший новые правила осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, целью которого стало устранение недостатков предыдущего закона.

Для повышения прозрачности проводимых закупок в новом законе были предусмотрены следующие новации: планирование закупок, их нормирование и обязательное обоснование закупок для предотвращения приобретения государственными и муниципальными заказчиками предметов с избыточными потребительскими свойствами и предметов роскоши. Также внедрена единая информационная система, которая выступает одновременно инструментом сбора сведений в сфере закупок и контроля над взаимным соответствием сведений, содержащихся в различных документах.

Повышение информационной прозрачности стало необходимым условием институционализации общественного контроля как полноправного субъекта системы бюджетных закупок в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ от 21 июля 2014 г. "Об основах общественного контроля в РФ" и статьей 102 Федерального закона №44-ФЗ от 5.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Также законодательно несколько переформатированы способы осуществления закупок, в том числе появился такой способ как запрос предложений, принципиальное отличие которого от действовавшего ранее и предусмотренного нынешним законом запроса котировок заключается в том, что заказчик оценивает не только цену заявки, а окончательное предложение, которое наилучшим

образом отвечает его потребностям, что позволяет использовать данный способ шире и эффективнее.

Закон усиливает требования к поставщикам, а также к порядку заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов. По общему правилу изменение существенных условий государственного (муниципального) контракта не допускается в процессе его исполнения, за исключением семи случаев изменения контракта по соглашению сторон, определенных в ч. 1 ст. 95 закона. Также предусмотрен односторонний отказ от исполнения договора одной из сторон, если такая возможность была предусмотрена самим контрактом. Таким образом, принятие нового закона перевело действующую систему закупок на новый этап развития, однако так же очевидно, что в процессе его реализации вводятся и еще будут введены многие изменяющие и уточняющие его подзаконные акты.

** Работа выполнена в рамках гранта РГНФ № 16-32-00055/16 "Механизм участия институтов гражданского общества в повышении эффективности системы государственных закупок в РФ».*

Литература

1. Конституция РФ. Ст. 12 // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный закон №94-ФЗ от 25 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2005. 28 июля.
3. Федеральный закон №44-ФЗ от 5.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. 12 апреля
4. Указ Президента РФ №305 от 8 апреля 1997 г. "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" // Российская газета. 1997. 15 апреля.
5. Евраев М.Я. О реформе государственного и муниципального заказа // Госзаказ. 2006. № 4. С.18.
6. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию // Вопросы экономики. 2005. №5. С. 12-13.
7. Норт Д. Институты, институциональные изменения функционирования экономики. М.: НАЧАЛА, 1997. С. 21.
8. Олейник А.Н. Институциональный трансферт: субъекты и ограничения (российский случай в глобальном контексте) // Модернизация экономики и выращивание институтов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С.295-296.
9. Смирнов В.И. Блиц-интервью // Госзаказ. 2005. № 1. С.5.
10. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг. Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994 год. Т. XXV. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1996. С. 417 - 440.