

К.А. БЕЛОКРЫЛОВ, к.э.н.,
ФГОУ ВПО "Южный федеральный университет", Россия

МОДЕРНИЗАЦИОННАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ЗАКАЗА И ЕЕ ЭФФЕКТЫ НА ТЕНЕВЫЕ СДЕЛКИ

Рынок бюджетного заказа как сложной, но объективно необходимой составляющей целостной рыночной экономики в практически полной мере институционализирован. Федеральным законом №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в ред. Федерального закона от 21.04.2011г. №79-ФЗ (2006г.), с момента принятия которого в данный институционально-правовой акт было внесено 25 пакетов поправок. Тем не менее, целый ряд проблемных вопросов так и не был решен. В частности, не выработаны эффективные меры по развитию рыночной конкуренции, не выстроены барьеры коррупции. Так, по данным мониторинга Института госзакупок НИУ-ВШЭ, в 2006г. нарушения процедур, предусмотренных Законом №94-ФЗ, отмечались более чем в 80% проведенных закупок, в 2007г. этот показатель снизился до 60%, но в дальнейшем практически не менялся¹. Несмотря на то, что современное законодательство в сфере госзакупок обеспечивает жесткую регламентацию деятельности заказчиков, не оставляющую им возможности для рентоориентированного поведения без формального нарушения законодательных норм (в частности, в Кодексе РФ об административных правонарушениях² перечислены примерно 20 случаев, предполагающих вынесение заказчику штрафных санкций), практика рентоориентированного поведения характерна для всех отраслей и регионов. Это требует углубления анализа максимизации индивидуальной выгоды чиновника в случае вынесения штрафных санкций.

В научной литературе выделяется ряд методов снижения уровня рентоориентированного поведения³:

- психологические (проверка анкетных данных, глубинные тестирования кандидатов на государственную должность, проверка на лояльность);
- технические (система контроля и видеонаблюдения в кабинетах, контроль служебной переписки);
- регламентные (внедрение эффективных правовых норм в сфере госзакупок и контроль за их соблюдением);
- репрессивные (административная и уголовная ответственность).

С реализацией принципа транспарентности системы бюджетного заказа в наибольшей степени связывают эффективность борьбы с рентоориентированным поведением и развитие конкурентной среды, поскольку с повышением прозрачности риск возникновения коррупции уменьшается как следствие привлечения большего количества участников и увеличения подотчетности заказчика⁴. В связи с этим снижение уровня прозрачности в российской практике госзакупок связано с расширением перечня случаев размещения заказа у единственного поставщика в ходе реализации Закона №94-ФЗ, следствием чего явились проявления рентоориентированного и оппортунистического поведения со стороны участников закупочного процесса и значительное снижение конкурентности среды⁵. Наконец, введение как массовой институциональной практики наиболее транспарентного способа размещения бюджетного заказа – электронных аукционов не решило проблемы высокой степени бюрократизированности рынка госзаказов⁶. Кроме того, электронный аукцион не используется в ЕС, только планируется его введение в Типовой закон по

¹ Яковлев А.А., Аллилуева О.Г. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. №6. С. 91

² ФЗ. №195 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // www.consultant.ru

³ Храбкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках // Бюджет. 2007. №4. С. 2

⁴ Кузнецова И.В., Рыжонкова М.М. Коррупция и прозрачность // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2011. №23. С. 47

⁵ Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. №6. С. 94-95

⁶ Смирнов В.И. Электронные аукционы – финиш 94-го закона // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2010. №21. С. 40-43

госзакупкам ЕС (UNCITRAL), но предполагается, что он будет включен в перечень способов размещения бюджетных заказов, но не рекомендован к использованию в ЕС. Как свидетельствует опыт Таиланда, этот способ также характеризуется высокой коррупционной составляющей⁷.

Цель данной работы состоит в том, чтобы на основе тестирования взаимосвязи между масштабами проявления рентоориентированного и оппортунистического поведения, с одной стороны, и прозрачностью закупочного процесса – с другой, обосновать необходимость институционального проектирования нового института – Федеральной контрактной системы (ФКС) как наиболее перспективного направления модернизационной институционализации системы государственного и муниципального заказа, предполагающего изъятие права закупки у заказчиков и передачу его единой организации, т.е. централизацию системы удовлетворения потребностей общественного сектора.

Для моделирования поведения госслужащего используется неоклассический подход, в соответствии с которым заказчик принимает (или инициирует) теневую сделку лишь при условии, что его выгода превышает величину возможных издержек, в качестве которых выступают в современных условиях штрафные санкции и отстранение от должности. Как показывают результаты проведенных исследований⁸, минимальный размер заказа в этих условиях колеблется в пределах 500-2000 тыс. руб. Это та величина госзаказа, при которой экономически оправдано получение административной ренты. Если размер административной ренты вырастет до 20 %, то минимальная величина «коррупционного» заказа снизится до 300-1000 тыс. руб. При условии организации эффективного контроля минимальная граница заключения теневых сделок может несколько вырасти – до 2 млн. руб.⁹

Хотя данные о размерах взяток в системе госзаказа не публикуются, но Президент Д.А.

⁷ Jarus S., Issariya B. The political Economy of London Market Intevention. Research report submitted to the National Anti-Corruption Commission. Bangkok, 2010.

⁸ Белокрылова О.С., Корытцев М.А. Получение административной ренты и минимальная граница заключения теневых сделок в сфере размещения госзаказа // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. –2008. – № 13. – С. 49

⁹ Там же. С. 46-56

Медведев озвучил, что нецелевое использование, откаты и прямое воровство в сфере бюджетного заказа достигли в 2010г. 1 трлн. руб.¹⁰ Наиболее показательным с точки зрения анализа уровня коррупции в стране выступает Индекс восприятия коррупции (ИВК), который ежегодно рассчитывается международной организацией Transparency International и фокусирует внимание на коррупции именно в государственном секторе. Каждой из анализируемых стран присваивается свой индекс исходя из экспертных оценок (от 0 до 10, причем, чем ниже значение индекса, тем выше уровень коррупции в данной стране) (таблица 1).

Данные таблицы 1 показывают, что уровень коррупции в России в последние годы был стабильно высоким. Согласно оценкам Барометра Мировой Коррупции 2010, несмотря на предпринимаемые российскими властями меры, уровень коррупции за последние 3 года повысился - так считают почти половина (47,6%) опрошенных россиян, в т.ч. 29,7% - повысился значительно¹¹. Таким образом, фактически была признана неэффективность проводимой в последние годы институциональной модернизации системы государственных закупок.

Кроме того, борьба с коррупцией связана с реализацией основных принципов бюджетного заказа:

- целостности, означающей, что все процедуры закупок проводятся в соответствии с законодательством;
- подотчетности, связанной с контролируемостью и ответственностью заказчика и участников размещения заказа;
- справедливости и эффективности, предполагающих отсутствие дискриминации на торгах и расходование средств бюджета при наилучшем сочетании параметров «цена-качество»;
- прозрачности, основанной на доступности и достоверности информации о планируемых, текущих и прошедших закупках.

Однако взаимосвязь прозрачности и коррупции как взаимоисключающих факторов не так однозначна. Прозрачность процессов государственных закупок облегчает существование картельного сговора участников размещения заказа, поскольку в этом случае отклонение от соглашения становится легко обнаруживаемым,

¹⁰ Селина М. Госзакупкам прописана модернизация // www.rian.ru

¹¹ Смирнов Н. Барометр зашкалило // Российская бизнес-газета. – 2010. – № 782 (49). – С.6

и конкуренты могут оперативно принять ответные меры. В этом случае уровень конкурентной среды будет чрезвычайно низким. «Объедине-

ния» участников размещения заказа – это их сговор не только между собой, но и с заказчиком, что порождает коррупцию.

Таблица 1

Индекс восприятия коррупции в России в 2005-2010гг.¹²

Год	Место России	Всего мест	ИБК в России
2005	126	158	2,4
2006	121	163	2,5
2007	143	179	2,3
2008	147	180	2,1
2009	146	180	2,2
2010	154	178	2,1

Отсутствие раскрытия информации делает существование сговора трудно поддерживаемым. Если обман не может быть обнаружен, то нет никаких оснований, чтобы решить, будет ли отклонение от соглашения в поведении, и когда необходимо наказать отклонившуюся от сговора фирму.

Среди возможных политик неполного раскрытия информации в наибольшей степени повлиять на способность картеля выявить и наказать отклонение от соглашения способна публично раскрываемая цена. Таким образом, способы размещения заказа с публичным опубликованием начальной (максимальной) цены в извещении о закупке не свободны от риска сговора участников размещения заказа как формы проявления оппортунистического поведения. В электронном аукционе, проводимом в режиме настоящего времени, этот риск становится максимально выраженным: участники сговора видят, как идут торги, и воздействие на отклонившихся участников либо конкурентов, не являющихся участниками картеля, является оперативным. Как следствие, возникает порочный круг: прозрачные закупки уменьшают коррупцию, но увеличивают риски возникновения сговора, который, в свою очередь, порождает коррупцию¹³.

В связи с зависимостью возможности сговора участников размещения заказа от выбранного способа закупки, важным является выбор адекватного способа размещения заказа

на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг. Кроме того, данный этап закупочного процесса во многом определяет возможность переориентации с низкой цены на качество закупаемой продукции, что является одним из основных направлений модернизации закупочного процесса в условиях макроэкономической стабилизации¹⁴.

С теоретической точки зрения все блага, закупка которых осуществляется посредством размещения госзаказа, могут быть разделены на три группы:

- инспекционные – блага, качественные характеристики которых можно установить до заключения контракта;
- экспериментальные – блага, качественные характеристики которых можно установить в ходе эксплуатации;
- доверительные – блага, качественные характеристики которых не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после выполнения контракта¹⁵.

Анализ сопоставления типа блага и способа его закупки (с учетом всех возможных вариантов) представлен в таблице 2.

Выбор институтов поставки благ необходим для организации эффективного взаимодействия общественного и частного сектора. Анализ российской системы размещения государственного заказа позволяет сделать вывод об отсутствии учета особенностей поставляемых благ при определении способа размещения заказа.

¹² Составлена по: Индекс восприятия коррупции в России: динамика и основные причины // <http://antiotkat.ucoz.ru>; Индекс восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл за 2009-2010гг. // www.transparency.org

¹³ Кузнецова И.В., Рыжанкова М.М. Коррупция и прозрачность // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2011. №23. С. 48-49

¹⁴ Строганов А. Необходимо работать над новой редакцией закона о госзакупках // www.rian.ru

¹⁵ Nelson Ph.R. Information and consumer behaviour // Journal of political economy. 1970. № 32. P. 311-329

Таблица 2

Выбор способа закупки блага в зависимости от его класса¹⁶

Класс блага	Институт поставки	Пример поставляемых благ
Инспекционные блага	Запрос котировок, аукцион, размещение заказа на товарной бирже	Продукты питания, канцелярские товары, мебель, обмундирование
Экспериментальные блага	Открытый и закрытый конкурс	Транспортные средства, вооружение, медицинское оборудование, лекарственные средства
Доверительные блага	Конкурс с максимальной значимостью критерия качество работ/услуг	Прикладные научные исследования, разработка проектной документации, образовательные и медицинские услуги

Противодействие проявлению оппортунистического поведения участников размещения заказа в форме сговора также способствует формированию обоснованной начальной (максимальной) цены контракта, поскольку в этом случае выигрыш от сговора минимален, и мотивация к «разделению» торгов до их проведения снижается. Эта проблема была частично решена введением в действие дополнения к Закону №94-ФЗ о необходимости обоснования начальной (максимальной) цены контракта при проведении торгов (запроса котировок)¹⁷. На уровне Ростовской области в соответствии с Постановлением АРО от 15.04.2011г. №196¹⁸ утверждена методика формирования начальной (максимальной) цены государственного контракта на основе трех методов (таблица 3).

При этом в случае применения рыночного метода цен поставщиков расчет начальной (максимальной) цены контракта осуществляется по формуле:

$$НЦК = Ц_{cp} * \frac{ИНД}{100} * V + Ц_{mp} * \frac{ИНД}{100} - Ц_{ск} \quad (1)$$

где *НЦК* - начальная цена (цена лота);

Ц_{cp} – среднерыночная цена на функционирующем рынке единицы продукции с учетом налога на добавленную стоимость (при необходимости);

ИНД – индекс-дефлятор, рекомендуемый на очередной финансовый год и плановый период (с разбивкой по кварталам) Министерством экономического развития РФ;

V – объем поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;

Ц_{mp} – стоимость транспортировки продукции с учетом налога на добавленную стоимость (при необходимости);

Ц_{ск} – сумма скидки на оптовую поставку продукции¹⁹.

Однако определение начальной (максимальной) цены контракта – достаточно трудоемкий процесс, который зачастую требует от заказчика специальных знаний. В результате эффективность от внедрения новых норм низка.

Следует отметить, что развитие конкурентной среды и предотвращение проявлений рендоориентированного и оппортунистического поведения со стороны субъектов бюджетного заказа связано с решением системных проблем, среди которых наиболее важными являются:

- создание комплексной системы управления рисками госзакупок;
- сбалансированность целей регулирования относительно удовлетворения общественной потребности как показателя эффективности госзакупок;
- гармонизация прав и ответственности заказчика и поставщика²⁰;
- учет издержек всех участников торгов в связи с соблюдением законодательства²¹.

¹⁶ Демин А.А., Демина Н.К. Институциональные преобразования системы размещения государственного заказа в России // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. №2. С. 11

¹⁷ Федеральный закон от 21.07.2005г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. ФЗ №79) // www.rg.ru

¹⁸ Постановление Администрации Ростовской области от 15.04.2011г. №196 // www.donland.ru

¹⁹ Постановление Администрации Ростовской области от 15.04.2011г. №196 // www.donland.ru

²⁰ Яковлев А.А., Аллилуева О.Г. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. №6. С. 100

²¹ Дементьев В. Модернизация госзакупок // www.opec.hse.ru.

С точки зрения самих заказчиков наиболее коррупционной процедурой при размещении заказа выступает запрос котировок. Однако с учетом сумм, разыгрываемых посредством данного способа (до 500 тыс. руб.) в абсолютном выражении размер убытков от проявлений

рентоориентированного поведения в данном случае не так велик, как например, при проведении открытого аукциона или конкурса. На практике заказчики сталкиваются с несколькими проявлениями коррупции (рисунок 1).

Таблица 3

Методы формирования начальной (максимальной) цены контракта в Ростовской области²²

Рыночный метод цен поставщиков (исполнителей, подрядчиков)	Метод определения цен по аналогам	Метод контрактной цены (с учетом ранее проведенных процедур размещения заказа)
Применяется при формировании НМЦ контракта на продукцию, для которой существует функционирующий рынок. Предполагает анализ конъюнктуры рынка.	Применяется при формировании НМЦ контракта на поставки продукции, которая не представлена на рынке, но присутствует аналогичная продукция. Предполагает проведение исследований рынка на наличие предложений (цен) на аналогичную продукцию, которые приводятся к требованиям по закупаемой продукции.	Применяется при наличии информации, полученной по результатам ранее размещенного заказа и содержащейся в реестре контрактов. Для изучения уровня контрактных цен заказчик использует данные о закупках аналогичной продукции за 6 месяцев, предшествующих дате начала процедуры размещения заказа.

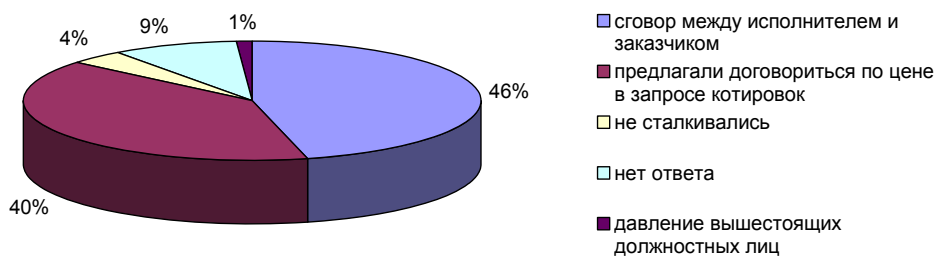


Рис. 1. Наиболее распространенные проявления коррупции с точки зрения заказчиков²³

Данные опроса, проведенного в 2009г. специалистами Государственного Университета – Высшая Школа Экономики среди 1000 промышленных предприятий России показал, что спустя три года после принятия Закона №94-ФЗ об откатах по госзаказам упоминали почти 40% фирм²⁴. До принятия данного нормативно-правового акта эта доля составляла

34%. Причина, по мнению участников размещения заказа, – в избыточной регламентации закупочных процедур. Лишь 12% респондентов заявили о повышении прозрачности госзакупок. О повышении конкуренции на торгах в результате принятия Закона №94-ФЗ упоминали 26% опрошенных фирм²⁵.

Таким образом, между масштабами проявления рентоориентированного и оппортунистического поведения и прозрачностью закупочного процесса существует неоднозначная связь. Снижение эффекта воздействия отрицательных институтов связано с комплексом мер, направленных на решение системных проблем сферы бюджетного заказа.

В качестве наиболее важного и прогрессивного направления модернизации системы

²² Составлена по: Постановление Администрации Ростовской области от 15.04.2011г. №196 // www.donland.ru

²³ Пахомова Л.М. Борьба с коррупцией: проблемы и пути решения (взгляд со стороны заказчика) // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. №17. С. 85-86

²⁴ Яковлев А.А. Правила игры: откаты под заказ // Ведомости. 2009. №215 (2485). С. 14

²⁵ Яковлев А.А. Правила игры: откаты под заказ // Ведомости. 2009. №215 (2485). С. 14-15

государственного и муниципального заказа в последнее время выступает изъятие права закупки у заказчиков и передача его единой организации – Федеральной контрактной системе (ФКС).

Основной причиной недостаточной эффективности закупочного процесса в рамках функционирования Закона №94-ФЗ явилось неправильное понимание сущности реформирования. Борьба с коррупцией и повышение конкуренции посредством увеличения числа участников торгов и запросов котировок стали недостижимой самоцелью, а не средствами достижения оптимизации процесса удовлетворения государства (муниципальных образований) своих нужд. В связи с этим в настоящее время разрабатывается новая модель осуществления закупочного процесса, которая приобретает особую актуальность в условиях макроэкономической стабилизации, – внедрение Федеральной контрактной системы (далее – ФКС).

Реализация основных инструментов и принципов ФКС в России, как и внедрение Закона №94-ФЗ, представляет собой процесс импорта институтов, то есть перенос основных правил и норм закупочного процесса из развитых стран и последующее их внедрение в систему отечественного бюджетного заказа. В частности, в США контроль за применением правил закупок и координация нормотворчества в данной области возложены на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), созданное в 1974 году. В отличие от сложившейся практики закупочной деятельности в России, система государственных закупок в США централизована. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством на федеральном уровне уполномоченными органами по заключению контрактов в США являются Министерство обороны, Национальное агентство по авиации и исследованию космического пространства (НАСА), Агентство по НИОКР в энергетике и Администрация общих услуг (АОУ), задачи которой связаны с обеспечением необходимыми материалами и оборудованием деятельности федеральных ведомств. Реализация закупочного процесса в России предполагает возможность заключения контрактов от своего имени всеми ведомствами.

Необходимость развития ФКС в России была обоснована в Указе Президента РФ от 13.04.2010г. №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–

2011 годы» в качестве обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета.

ФКС – это совокупность единых норм и правил, регулирующих единый цикл прогнозирования государственных потребностей и планирования госзаказчиками закупок, формирования и размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг, исполнения и приемки результатов госконтрактов, мониторинга и анализа экономической эффективности закупок, использования данных мониторинга и анализа результатов при планировании госзакупок будущих периодов²⁶.

В то же время новые правила должны повысить ответственность заказчика на всех циклах государственного заказа²⁷. Целью ФКС является создание единого цикла удовлетворения государственных и муниципальных нужд, который позволяет обеспечить адекватное потребностям заказчика качество поставляемых товаров, работ, услуг в сочетании с эффективным использованием ресурсов. Развитие конкурентной среды и снижение коррупционной составляющей госзакупок будут являться в этом случае закономерным следствием, а не самоцелью.

Жизненный цикл госзаказа охватывает ряд стадий, требующих тесной технологической увязки между собой. Это – этапы прогнозирования и планирования государственных потребностей, формирования и размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг, исполнения госконтрактов, приемки результатов, сквозного мониторинга. В настоящее время детально регламентирована лишь одна из стадий – стадия размещения госзаказа. В то же время мировая практика показывает, что только одна пятая часть экономии обеспечивается за счёт экономии непосредственно на торгах, а четыре пятых – за счёт экономии от внедрения элементов планирования и формирования заказа на основе нормирования, обоснования потребностей и контрактного ценообразования²⁸.

²⁶ Концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» // www.economy.gov.ru

²⁷ Лихачев А.Е. В РФ отменят обязательные электронные аукционы // Новая газета. 2011. 9 июня. С.13

²⁸ Бородовский М.Б. Планирование как инструмент эффективной экономики // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2010. №19. С. 28

С другой стороны, коррупционные риски также имеют максимальное значение на этапе планирования и формирования заказа (до 60%), что, в свою очередь, обуславливает значимость развития ФКС как фактора снижения возможности проявлений рентоориентированного и оппортунистического поведения со стороны субъектов рынка госзакупок (рисунок 2).

Важнейшей особенностью модернизации является то, что сфера регулирования в рамках федеральной контрактной системы охватывает не только стадию размещения госзаказа (что является негативной особенностью Закона №94-ФЗ), но и стадии его планирования, исполнения и мониторинга результатов. Планирование государственного заказа в рамках реализации ФКС предполагает подготовку следующих документов:

- реестра государственных нужд на оче-

редной год и плановый период в разрезе органов исполнительной власти, суть которого заключается в декларировании объемов и номенклатуры товаров, работ и услуг в разрезе государственных услуг, функций и мероприятий;

- годового плана размещения государственного заказа, содержащего агрегированную информацию по всем планируемым закупкам ведомства, в том числе: предмет закупки, способ закупки, основные даты закупки и исполнения контракта;

- плана-графика отдельной закупки, содержащего информацию об основных этапах ее исполнения и предполагающего представление в публичном пространстве обоснования решений, принятых в отношении каждой закупки (обоснование цены, типа контракта, сроков и содержания контракта и так далее).



Рис. 2. Принципы деятельности ФКС²⁹

Кроме того, особое внимание в рамках реализации ФКС уделяется закупке инновационной продукции. На поддержку инноваций в 2010г. государство выделило 1,1 трлн. руб.³⁰, часть этих средств израсходована на государственные закупки. Основу госзаказа на научно-техническую продукцию составляют федеральные целевые программы (ФЦП), государственная программа вооружения и государственный оборонный заказ. Реализация ФКС предполагает требование о включении обязательного инновационного компонента при

подготовке всеми ведомствами-заказчиками долгосрочных планов госзакупок, а также введение оценки всей закупаемой продукции на инновационность³¹.

Таким образом, проведенное исследование позволило выявить следующие институциональные изменения системы размещения бюджетного заказа, инициируемые формированием ФКС:

- расширение перечня допустимых способов закупки с учетом особенностей закупаемого блага (таблица 4).

- обоснование заказчиком диапазона приемлемых цен при формировании заказа;

²⁹ Составлен по: Система госзакупок: на пути к новому качеству. Доклад ГУ-ВШЭ // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2010. №19. С. 55-56

³⁰ Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. №6. С. 110-111

³¹ Кузнецова И.В. Размещение заказа. V Международный форум «Государственные закупки: эффективность, риски, международное профессиональное сообщество» 8-11 июня 2011г. // igz.hse.ru

Таблица 4

Применение различных способов закупки в зависимости от поставляемого блага в рамках ФКС³²

Тип блага	Способ закупки
Инспекционное	Электронный аукцион
Экспериментальное	Электронный аукцион с предквалификацией Открытый одноэтапный/ закрытый конкурс Открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором
Доверительное	Открытый/ закрытый двухэтапный конкурс Конкурентные переговоры

- внедрение квалификационных требований к участникам размещения заказа, в том числе касающихся правоспособности; финансовой устойчивости; наличия ресурсов для выполнения контракта, сертификатов, лицензий, допусков; истории исполнения контрактов. При этом разработку квалификационных требований должны осуществлять либо лицензирующие, либо профессиональные саморегулирующие организации, либо сама ФКС³³;

- введение категории «заявка с аномально низкой ценой», т.е. заявки с таким ценовым предложением, которое в сочетании с другими составляющими вызывает сомнения в способности поставщика или подрядчика исполнить государственный контракт. Предполагается, что заявками с аномально низкой ценой в 2012-2014гг. будут признаваться такие, в которых начальная (максимальная) цена контракта снижена на 40-60%. В 2015-2020гг. данный показатель составит 20-30%.

Все это ставит задачу углубления исследований последствия реализации представленной схемы – прежде всего, возникновения проблемы перемещения коррупционной составляющей на федеральный уровень, причем в гораздо больших масштабах вследствие значительно масштабного объема закупаемых товаров, работ, услуг. Кроме того, важной задачей перспективных исследований становится возможность возникновения политической (высокоуровневой) коррупции в связи с возрастанием роли планирования бюджетного заказа. По-

средством ФКС не будет решена, на наш взгляд, проблема забюрократизованности системы размещения бюджетного заказа. Кроме того, ФКС – это трехстадийная система формирования, размещения и исполнения заказа. В связи с этим основой институционализации данной системы в любом случае должен быть эффективно функционирующий закон о бюджетных закупках, который в России отсутствует. Таким образом, выбор способа размещения заказа остается актуальным в рамках реализации ФКС.

Следует отметить, что модернизация системы государственных закупок не должна означать полный отказ от уже зафиксированных принципов и правил. Решение выделенных системных проблем возможно в рамках согласованного движения, направленного на сокращение сферы нерегламентированных закупок с одновременным расширением спектра используемых способов закупки и возможность адаптации заключенных контрактов к изменяющимся внешним условиям³⁴

Таким образом, одной из основных целей модернизации системы бюджетного заказа является минимизация проявлений рентоориентированного и оппортунистического поведения субъектов рынка закупок и развитие конкурентной среды. В связи с этим актуальным представляется анализ влияния данных неформальных институтов на эффективность расходования бюджетных средств при размещении государственного и муниципального заказа.

Статья поступила в редакцию 19.07.2011

³² Составлена по: Лихачев А.Е. Презентация концепции проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе». V Международный форум «Государственные закупки: эффективность, риски, международное профессиональное сообщество» 8-11 июня 2011г. // igz.hse.ru

³³ Вернуть госзакупки из зазеркалья // Эксперт. 2010. №8 (694). С. 43

³⁴ Вернуть госзакупки из зазеркалья // Эксперт. 2010. №8 (694). С. 43