

О.С. БЕЛОКРЫЛОВА, д.э.н, профессор,
Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Российская Федерация

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Неоднородность структуры современного общественного сектора и императив роста эффективности его функционирования требует запуска специальных институциональных механизмов, что обусловлено спецификой природы экономических процессов, реализуемых в данной сфере. Ряд подобных конкурентных механизмов могут быть справедливо охарактеризованы как квазирыночные, воспроизводимые посредством институционального проектирования в рамках отдельных отраслей общественного сектора на национальном или региональном уровне, а также реализуемые в рамках использования различных форм и видов страховых механизмов.

Конкурентные отношения стимулируются также посредством формирования конкурентных механизмов, обеспечивающих допуск частных операторов в сферу общественного сектора, предполагающих различные формы государственно-частного партнёрства (ГЧП). Вариативность подобных форм взаимодействия значительна – начиная от реализации разовых поставок товарной продукции и услуг в пределах контрактов, размещаемых через систему государственного заказа и заканчивая формами долгосрочного, в том числе и инвестиционного сотрудничества (например, концессионные проекты).

Проблемы реформирования общественного сектора, в связи с привнесением в его контекст принципов конкурентного взаимодействия, актуализировал, начиная с середины прошлого века М. Фридман, а позднее М. Блауг. Речь шла о разработке специальных институциональных механизмов, сочетающих элементы рыночного характера и государственного управления. Позднее эти идеи были более глубоко проработаны в рамках концепции квазирынков У. Бартлетом, С. Брэдли, Г. Гленнестером, Дж. Ле Грандом, Д. Гринуэйем, Э. Мэйнардом, Дж. Стэйрсом, Р. Флином и др. В отечественной литературе концепция рыночного реформирования общественного сектора разработана Гайдаром Е. Т., Кузьминовым Я. И., Улюкаевым А. В., Юдкевич М. С., в том числе в аспекте становления и развития квазирынков – Андрущакон Г. В., Шишкиным С. В.

Механизмы становления и развития про-

цессов эволюции системы конкурентного размещения госзаказа в России, в том числе в контексте институциональной парадигмы, разработаны Белокрыловой О.С., Мельниковым В.В., Кузнецовым К.В., Смирновым В.И., Нестеровичем Н.В., Якобсоном Л.И.

Несмотря на реализацию соответствующих реформ на протяжении последнего десятилетия в России соответствующая институциональная система общественного сектора в целом до сих пор не сложилась, и даже отдельные её элементы, внедряемые на протяжении определённого периода (концессионные проекты, государственные закупки) не функционируют оптимальным образом. В современной российской экономике существуют определённые механизмы, уже функционирующие на протяжении более чем десятилетнего периода, а именно конкурсная (тендерная) система размещения государственного заказа. Формируемый в результате функционирования подобной системы рынок бюджетных закупок, наряду с внедряемыми механизмами финансирования системы здравоохранения через страховой механизм, содержат классические квазирыночные характеристики, современная институциональная организация которых была импортирована из развитых стран [4, С. 151-154]. Однако специфичность национального институционального окружения, детерминирующего часто непредсказуемые результаты реформирования в этой сфере, обуславливает регулярные (ежеквартальные) институциональные изменения системы госзакупок для нужд общественного сектора (в форме, как правило, изменения нормативного регулирования). Это усложняет процедуры закупок, стимулирует рост коррупционных платежей в системе удовлетворения потребностей общественного сектора и ставит задачу обеспечения её транспарентности.

Целью исследования в данной работе выступает идентификация факторов, стимулирующих коррупцию в сфере размещения бюджетного заказа и разработка механизмов их компенсации.

Квазирыночный характер системы размещения бюджетного заказа проявляется в

© О.С. Белокрылова, 2010

том, что активным субъектом рынка госзакупок выступает не владелец денежных средств – государство, а его представитель – чиновник, материальное благополучие которого не зависит от эффективности проведенных закупок. Объективно присущая чиновникам дихотомия интересов – персонафицированных общественных и личных – является атрибутивным условием их оппортунистического поведения, основной формой которого в среде заказчиков выступает коррупция как негативный эффект асимметрии мотивации чиновников как субъектов рынка государственных закупок с четко тестируемыми монополистическими чертами.

Реализуемые последние 15 лет реформы в сфере размещения бюджетного заказа неизбежно сопровождались ростом либо сохранением коррупции. Современный уровень коррупционной емкости российской экономики

угрожает национальным интересам страны, ведет к бюрократическому «захвату» государства и снижению эффективности процедур размещения бюджетных расходов, потенциал роста которых уже исчерпан.

Коррупция как сложное явление подвергается различным формам интерпретации в экономической теории [1, с. 23 - 45]. Так, в рамках экономики преступности индивид взвешивает все издержки и блага своих преступных действий и рационально решает идти на преступление, если ожидаемая полезность подобных действий выше, чем, если бы он остался честным и потратил свои время и ресурсы иным образом [6, с. 75]. Например, Г. Бэкер проанализировал функцию ожидаемой полезности от j -го преступления и выявил, что она является результирующей взаимодействия совокупности факторов, отражаемых рядом следующих показателей [8]:

$$U_j = P_j \times U_j \times (Y_j - F_j) + (1 - P_j) \times U_{j*} \times Y_j$$

где Y_j – преступный доход, включая его денежную и психологическую составляющую;

U_j – функция полезности;

P_j – вероятность наказания;

F_j – тяжесть наказания.

Таким образом, рост коррупции стимулируется не только потенциальной доходностью подобной преступной деятельности, но и низкой вероятностью возможного наказания, что во многом определяется качеством существующей системы мониторинга подобной деятельности. Такое качество определяется не только степенью эффективности работы контрольных органов, которые также могут быть подвержены риску коррупционного воздействия, но потенциальной возможностью контроля со стороны общественности, в том числе СМИ. В этой связи важна такая характеристика системы размещения бюджетного заказа как транспарентность, позволяющая, в том числе обеспечить свободный доступ (посредством Интернет) к оформляемым заказчиком в процессе проведения закупочных процедур документам.

В широком смысле, в системе бюджетных закупок коррупция характеризуется как «предложение, вручение, получение или вымогательство какой-либо ценной вещи в целях оказания влияния на действия служащего в процессе конкурсного отбора или выполнения контракта» [2, с. 6]. Коррупционные выплаты могут осуществляться в различных формах:

- выплаты наличных сумм;
- предоставление акций и недвижимости;
- в виде ценных подарков;
- в виде оказания всевозможных услуг.

Кроме прямых форм коррупции существуют и косвенные, более скрытые для принятия решения заказчиком:

- прием на работу членов семьи;
- оформление покупателя на должность консультанта поставщика;
- предоставление покупателю конфиденциальной информации;
- организация и оплата досуга и развлечения покупателя;
- шантаж или угроза насилия по отношению к лицу, ответственному за принятие решений по размещению государственного заказа или членов его семьи [7, с. 81].

Для России на фоне её устойчиво растущих коррупционных рейтингов (с 1985 по 2008 г. Индекс восприятия коррупции устойчиво снижался с 5,1 до 2,1) [9] вопрос о коррупции в сфере размещения государственного заказа является особо актуальным, что подтверждают данные различных исследований и опросов:

- По данным Всемирного банка только в середине прошлого десятилетия, доля российских фирм, сообщивших о высокой частоте взяток за получение государственных заказов, увеличилась с 14% в 2002 г. до 21% в 2005г. [2, с. 30].

– По данным опросов предприятий-поставщиков радикальная реформа системы госзакупок, запущенная в 2005-2006 гг., не привела к ограничению коррупции. До принятия закона 94-ФЗ о госзакупках об откатах по госзаказам говорили 34% фирм, спустя три года их стало почти 40% [7].

– По данным обследования, проведённого ГУ-ВШЭ на вопрос «Как часто предприятиям вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или откаты?» в 2009 г. 17% респондентов выбрали варианты «практически всегда» или «часто», а 22,5% фирм заявили, что такая практика встречается иногда. В 2005 г. аналогичные цифры составили 20% и 14% соответственно [7].

Последовательно возрастает также количество жалоб участников торгов в Федеральную Антимонопольную службу России: в 2006 г. было зарегистрировано 2400 жалоб, в 2007 г. – 10 тыс., в 2008 г. – 14 тыс., в 2009 г. – более 27 тыс. Значительно увеличился и перечень организаций, включённых в реестр недобросовестных поставщиков в 2009 г. – на 92% по сравнению с 2008 г. [5]. Данная характеристика, однако, может тестировать и положительную тенденцию – а именно, возрастающую готовность поставщиков противостоять коррупционному поведению недобросовестных заказчиков.

Распространение коррупции в сфере госзакупок естественно определяет снижение эффективности расходования бюджетных средств. С другой стороны, сама коррупция есть во многом следствие неспособности реализовать в полной мере посредством действующего институционального механизма размещения бюджетного заказа такого свойства системы закупок как транспарентность – как для контролирующих органов, так и для общественности в целом.

Институциональная модернизация рынка бюджетных заказов в настоящее время осуществляется в направлении его электронизации, позволяющей не только усилить транспарентность закупочных процедур посредством размещения тендерной информации в системе Интернет, но и дистанцировать участника торгов и чиновника. Опыт последних лет продемонстрировал, что рост информационной открытости не всегда автоматически ведёт к снижению коррупции. Так, законодательные новации последних трёх лет, стимулирующие распространение такой формы торгов в сфере

бюджетных закупок как аукционы, заместившие доминирование конкурса как основной формы тендерного способа проведения таких закупок, оправдывалось сравнительной простотой институционального механизма аукциона, не позволяющей злоупотреблять подобным способом в коррупционных целях. В рамках аукционов, благодаря отсутствию иных оценочных критериев, кроме закупочной цены, процесс принятия решения относительно выбора победителя, становится более очевидным и прозрачным. Однако практика проведения подобных аукционов показала сохранение, а зачастую и рост возможностей коррупционного поведения заказчиков, а также продемонстрировала распространение практики оппортунистического поведения уже среди участников торгов, часто достигающих теневых договорённостей на предварительном этапе проведения аукциона (по результатам рассмотрения заявок на участие в аукционе) по поводу стратегии поведения на аукционе. Во многом поэтому основным направлением электронизации и модернизации системы бюджетных закупок избрано распространение электронных аукционов, позволяющих ещё более дистанцировать и деперсонализировать процедуру и механизм принятия решений. Если в целом институт госзакупок заимствован нами в его современной институциональной форме как зарубежный аналог, то аукционы при обеспечении нужд общественного сектора, в том числе электронные аукционы используются только в Российской Федерации и Украине, что обуславливает формирование множества проблем, опыта разрешения которых в мировой практике не существует, и что актуализирует потребность в исследовании практики проведения подобных электронных способов закупок.

Для повышения степени конкурентности рынка бюджетного заказа необходимы реальные меры, позволяющие снизить возможность оппортунистического поведения его субъектов – стоговоров и других коррупциогенных составляющих в сфере размещения государственного и муниципального заказа. В Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ в действующей редакции, а также согласно вступившим в силу с 1 ноября 2009 г. новым правилам оценки заявок в конкурсах по госзаказам, устанавливающим единый порядок оценки заявок на участие в конкурсе в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, основным критерием для выбора победителя конкурса является цена, предложенная

участником размещения заказа (35% - 90% значимости), в то время, как критерии качества товара, работы или услуги имеют значительно меньший вес (обычно 20 %), т.е. участник, предложивший более низкую цену, имеет большую вероятность победы, несмотря на низкое качество предоставляемого товара, работы или услуги. Следовательно, существует вероятность того, что одним из факторов, влияющих на снижение эффективности системы государственных закупок, является неэффективность способов оценки заявок на участие в конкурсах, т.к. именно на этом этапе проходят заявки с менее выгодными условиями, а также заявки участников размещения заказа, состоящих в сговоре с заказчиком.

Тем не менее, данная негативная тенденция в некоторой степени уравнивается рядом особенностей применения действующих правил оценки конкурсных заявок.

Во-первых, в случае проведения закупки НИОКР и определённого набора технологической продукции, законодательство предусматривает более высокий удельный вес для критериев качества (квалификации) (45 %), что в совокупности с иными неценовыми критериями может компенсировать влияние ценового фактора, предполагающего, как правило, поставку соответствующей сложной технологической продукции более низкого качества или неоправданно низких функциональных характеристик.

Во-вторых, особенности применения действующей единой расчетной методики оценки конкурсных заявок предполагают ещё более значительное умаление ценового критерия, когда при расчёте оценочного рейтинга сопоставляется (делится) получаемая экономия от ценового предложения на собственно значение начальной (максимальной) цены, что дополнительно способно снизить значимость ценового фактора (иногда от двух до четырёх раз). Конечно, даже при этом для поставщика – участника конкурса сохраняется возможность посредством демпинговой ценовой стратегии сделать свою заявку формально более привлекательной для заказчика. Ещё одним способом профилактики оппортунистического поведения недобросовестных поставщиков для заказчика в этом случае служит возможность установить им требования к закупаемой продукции. Скорее всего, только в случае реализации склонности заказчика к коррупционному поведению, ориентация на грамотную защиту с помощью подобных требований государственного инте-

реса может быть проигнорировано.

На наш взгляд, следует отметить положительную тенденцию, связанную с внедрением в стремительно расширяющемся масштабе электронных торгов (в перспективе до 70% от общего количества размещенных заказов). На первом этапе электронных торгов заказчики и потенциальный продавец не вступают друг с другом в прямые отношения, к которым они переходят только после проведения всей процедуры, что является серьезным барьером для различных коррупционных проявлений.

Дополнительно важно отметить, что поскольку конкурсы как способ размещения заказа перестали играть доминирующую роль в структуре проводимых государственных закупок, то коррупционное поведение, получающее распространение при проведении конкурсов, не является столь масштабным для государства в целом. Но при этом важно учитывать возникновение эффекта определяемого тем, что посредством конкурсов закупается наиболее инновационно значимая составляющая продукции для государственных нужд – оборудования, товаров, интеллектуальных продуктов и услуг, напрямую обеспечивающая качество современных модернизационных процессов в стране. И распространение злоупотреблений при подобных закупках представляет собой существенную угрозу такому актуальному и наиболее предпочтительному для нашей страны вектору развития.

Ещё одним значимым направлением институциональных преобразований, способствующих профилактике коррупции, становится стимулирование материальной заинтересованности заказчиков. Позитивную роль мог бы сыграть механизм, обеспечивающий возможность, легально использовать экономию бюджетных средств в качестве поощрительных выплат руководству и работникам бюджетных учреждений, особенно участвующих в организации и принятии решений в сфере бюджетных закупок. Как указывают проведённые исследования, размер коррупционных «откатов» колеблется в пределах 20-35 % [3], поэтому возможность организации менее значительных по размеру платежей руководству и сотрудникам, по сравнению с теневыми выплатами, может выглядеть вполне приемлемой мерой, особенно на фоне сравнительно низкого уровня оплаты труда многих работников бюджетной сферы. При этом, чтобы ограничить возможный негативный эффект от злоупотреблений, связанных с искусственным завышением эконо-

мии, следует нормативно ограничить её размеры (например, 10 %), в пределах которых у заказчика будут полномочия перераспределить её в свою пользу.

Таким образом, для повышения прозрачности и эффективности системы бюджетных закупок необходимы:

- системный мониторинг используемых способов оценки заявок,
- отслеживание возможных проявлений оппортунистического поведения заказчиков, особенно в ситуациях при использовании ими в качестве основного ценового критерия, когда основной вес отводится критерию «начальная (максимальная) цена» и игнорируется квалифицированное применение им системы требований к функциональным и качественным характеристикам закупаемой продукции,
- увеличение доли заказов, размещенных потенциально наиболее прозрачным способом (электронный аукцион),
- реализация иных институциональных мероприятий, повышающих заинтересованность руководства бюджетных учреждений в вопросах следования установленным закупочным процедурам при отказе от коррупционного поведения.

Литература

1. Бондаренко И. Коррупция: экономический анализ на региональном уровне. – Спб., 2001
2. Всемирный Банк. Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Аналитическая записка. 01.10.2006 // www.worldbank.ru
3. Из госзаказа «утекло» 300 миллиардов / Известия. – 22.12.2006. – № 238. – С.6.
4. Корытцев М. Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе. – Ростов-н/Д., 2009.
5. Руководство: закупки по займам МБРР и кредитам МАР, 2004
6. Федеральная Антимонопольная Служба России // www.fas.gov.ru
7. Храшкин А. Противодействие коррупции в госзакупках. – М., 2009
8. Яковлев А. Правила игры: Откаты под заказ // Ведомости. 2009. 13 ноября
9. Becker G. Crime and punishment: an economic approach // The journal of political economy. 1968. Vol. 76. №2
10. Transparency International – www.transparency.org

Статья поступила в редакцию 26.05.2010

Н.В. ЛАТОВА, магистр социологии,
Институт социологии РАН,
Ю.В. ЛАТОВ, д.соц.н., к.э.н.,
Академия управления МВД России

ВОСТОЧНОСЛАВЯНСКИЕ СТРАНЫ НА МЕНТАЛЬНОЙ КАРТЕ МИРА ПО Г. ХОФСТЕДУ

1. Этнометрия как метод кросс-культурного анализа восточнославянских стран

Актуальность этнометрического подхода. Экономисты и социологи полагают, что одним из важнейших факторов качественных различий между развитыми странами Запада и развивающимися странами Востока являются различия в ментальных ценностях, которыми руководствуются люди в своей хозяйственной деятельности. Проблема не в том, можно ли в восточных странах построить эффективную рыночную экономику, а в том, какими особыми методами ее нужно строить. «Китайское

чудо» конца XX века лишним раз подтвердило, что в странах с восточной культурой экономическая модернизация может в течение длительного времени достаточно эффективно осуществляться в рамках более этатистских режимов (с более высокими пережитками власти-собственности), чем в странах с западной культурой (основанной на классической частной собственности).

© Н.В. Латова, Ю.В. Латов, 2010