

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ И ОПОРТУНИСТИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ В ПРОЦЕССЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ

В.В. ВОЛЬЧИК

Южный федеральный университет, Россия, Ростов-на-Дону

Эволюция рыночных институтов в постсоциалистических странах затронула все сферы экономики, более того, начали формироваться механизмы и сферы хозяйственной жизни, которые не существовали в рамках планового хозяйства. Одной из сфер, отсутствующей в плановой экономике, была сфера государственных и муниципальных закупок, основанная на конкурентных механизмах прокьюремета. Опыт формирования институциональной структуры российской системы размещения государственного заказа может быть полезен при проектировании и выращивании соответствующих институтов в других странах.

Формирование в соответствии с рыночными реалиями системы размещения государственного заказа в России началось в 1991 году. Переход к рынку означал не только формирование новых механизмов обмена и распределения, но в первую очередь новых институтов, создающих правила и рамки поведения для хозяйствующих субъектов. Однако задача формирования институтов была очень сложна и продолжительна во времени. На формирование институтов оказывала влияние институциональная инерция и зависимость от предшествующего пути развития (path dependence). Эволюция институтов государственного прокьюремета также связана с действиями групп специальных интересов¹, что требует учитывать проблему реализации экономических и властных мотивов².

Формирующиеся институты государственных закупок должны были выполнять следующие функции:

1. Способствовать эффективному расходованию государственных средств (что в основном отражается в экономии средств, выделяемых на размещение госзаказа).

2. Полному, качественному и своевременному удовлетворению государственных нужд.

3. Повышению прозрачности государственных расходов.

Система государственных закупок по своей сути является организационным и институциональным воплощением феномена квазирынков³. На ква-

¹ Вольчик В.В. Вольчик В.В., Бережной И.В. Группы интересов и качество экономических институтов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2007. – Т. 5, – №2.

² Проблема власти в трансформационной экономике подробно рассматривается следующих работах: Дементьев В.В. Власть и трансформационная экономика // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2004. – Т.2. – №4., Дементьев В.В. Экономика как система власти. – Донецк: Каштан, 2003.

³ Исследование квазирынков активизировалось в последнее время. Среди многочисленной литературы можно выделить следующую: Glennerster H. Quasi-Markets for Education? // Economic Journal. Vol. 101. №

зырынках искусственно создается ситуация соперничества между поставщиками за государственный или муниципальный заказ. Поэтому за более чем двенадцать лет развития конкурентной системы госзаказа в России основной упор в законодательстве делался на совершенствовании механизмов отбора поставщиков, повышении его прозрачности и эффективности. Однако существующие неформальные (теневые) институты способствуют сохранению стратегий оппортунистического поведения как среди поставщиков, так и среди заказчиков.

Конкурентная система размещения государственного заказа начала формироваться в России с 1997 года. Указ 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». Даже из названия указа ясно, что первоочередной его целью являлось сокращение масштабов коррупции при проведении закупок для государственных нужд. За восемь лет действия Указа №305 механизмы и институты прокьюрента действительно начали работать хоть и с учетом отечественной институциональной специфики, детерминирующей значительную долю теневых отношений при размещении государственного и муниципального заказов.

Теневые механизмы торгов за годы функционирования конкурсной системы расходования бюджетных средств сформировались как альтернатива легальным институтам и соглашениям, тем самым заложив основу теневой институционализации в сфере государственных закупок. Действительно, в ходе проведенного исследования можно выделить несколько устойчивых теневых «ноу-хау», которые можно отнести к институциональным ловушкам⁴.

Например, при проведении закупок методом котировок, которые предусматривались Указом 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», при закупке продукции по цене, не превышающей 2500 МРОТ и на сложившемся рынке с устойчивыми нерегулируемыми ценами. Чтобы выявить победителя при таком способе закупок, необходимо было собрать прайс-листы у трех фирм, предлагающих необходимую продукцию, и выбрать наиболее подходящий вариант (основным критерием здесь служит наименьшая цена). Как показали анонимные интервью государственных заказчиков, многие

408 (Sep., 1991). P. 1268–1276., Le Grand J., Bartlett W. Quasi-Markets and Social Policy. London: Macmillan Press, 1993., Menard C. Markets as Institutions versus Organisations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts // Journal of Economic Behavior and Organisation, 1995, 28(2), p. 161 – 182. Jimenez J. S., Chaparro F. P., Smith P.C. (2003). Evaluating the Introduction of a Quasi-Market in Community Care // Socio-Economic Planning Sciences. № 37. P. 1–13., Корытцев М. А. Квазирынок государственных закупок: варианты организации и потери эффективности // Экономический вестник РГУ. – 2006. – Том. – 4. № 2. – С. 112 – 118.

© В.В. Вольчик, 2011

⁴ «Институциональная ловушка» представляет собой частный случай зависимости от предшествующего пути развития. В научной литературе понятие «институциональных ловушек» связано прежде всего с работами В.М. Полтеровича. См.: Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – № 2.

фирмы «для облегчения работы» на просьбу обратившихся к ним государственных заказчиков предлагают им вместо одного прайс-листа своей фирмы еще несколько: три или более прайс-листов своих «конкурентов». Среди предоставленных таким образом прайс-листов цены фирмы, к которой обратился государственный заказчик, будут самыми низкими, и тем самым по формальным признакам процедура закупок методом котировок будет соблюдена. Конечно, другие государственные заказчики, обратившись к фирме-«конкуренту», получают такой же комплект прайс-листов, только цены уже этой фирмы там будут самыми низкими. В дальнейшем в связи с изменением законодательства процедура запроса котировок стала предполагать обязательное размещение на официальном сайте извещения. Однако сама процедура подачи котировочных заявок, предполагающая письменную форму и форму электронного документа, оставляет лазейки для оппортунистического поведения государственных заказчиков. Фактически любой заказчик может принять от аффилированной структуры заявку по самой нижней цене, оформив ее как поданную последней, так как ценовые предложения подаются в открытой форме. Неслучайно запрос котировок как способ размещения заказа пользуется такой популярностью у государственных и муниципальных заказчиков (Рисунок 1). В марте 2011 года Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации выступила с инициативой исключения запроса котировок из доступных способов размещения государственного и муниципального заказов в связи с его недостатками и коррупционностью.

Теневые механизмы торгов, конечно, включают и более изощренные инструменты, с помощью которых отсекаются нежелательные поставщики. Основной негативный эффект теневых механизмов конкурсных торгов заключается в следующем: они формируют у поставщиков психологический барьер, увеличивая транзакционные издержки⁵.

Проблема эффективного расходования государственных средств в государственных конкурсных торгах обусловила поиск дальнейшего направления институциональной трансформации институтов системы размещения заказов. Мнение о негативном воздействии на экономический рост и торговлю провалов регулирования в сфере госзакупок постепенно распространялось в российском правительстве. Кроме того, предполагаемое вступление России в ВТО требовало соблюдения трех обязательных условий: принятие контрактной системы, признание статуса государства с рыночной экономикой, а также создание соответствующего мировым стандартам рынка товаров и услуг. В этой связи опыт международных организаций в формировании системы правил государственных закупок оказал современным реформаторам неоценимую услугу⁷.

⁵ Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2004. – С. 295.

⁶ По данным Федеральной антимонопольной службы РФ (www.fas.gov.ru)

⁷ Мельников В. В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России / В. В. Мельников. – Новосибирск, Изд-во НГТУ, 2008.

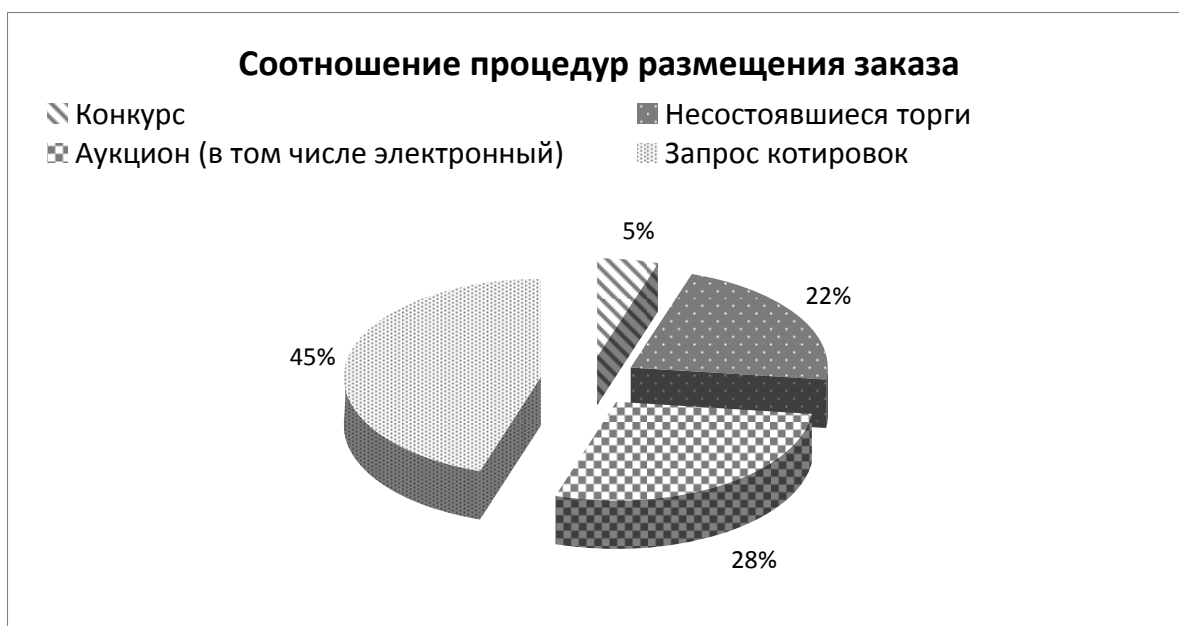


Рис. 1. Распределение процедур размещения заказа в 2010 году (по количеству процедур)⁶

В целях совершенствования институционально-правового регулирования в сфере государственных закупок постоянно внедряются новые формальные институты. Например, базовый закон Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года (вступил в силу 1 января 2006 г.) за пять лет был изменен 24 раза, причем 7 изменений данного закона связаны с существенными дополнениями, которые затрагивали как внедрение новых механизмов закупок, так и изменение требований к участникам размещения заказа. Если к этому учесть внедрение и изменения подзаконных нормативных актов, а также других законов, регулирующих государственные закупки, то изменения в порядке осуществления государственных закупок происходят практически каждый месяц. Многие заказчики и даже контролирующие органы не успевают адаптироваться к стремительно меняющемуся законодательству, что детерминирует сознательное и несознательное нарушение порядка проведения закупок.

Реализация целей государственного прокьюремента осложняется различными деформациями институциональной организации сферы государственных закупок. Формирование эффективных институтов представляет собой инерционный процесс⁸. Фактор институциональной и технологической инерции обычно отмечается в трудах по экономической истории⁹. Институты, как

⁸ См.: Вольчик В.В., Скорев М.М. Институциональная инерция и развитие российской системы образования // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2003. – Т.1. – № 4. – С.55-63.

⁹ Mokyr J. Technological Inertia in Economic History // The Journal of Economic History, Vol. 52, No. 2. (Jun., 1992), pp. 325-338.

социальные технологии и собственно технологии инерционны исходя из своей природы, которая основывается на принципах стабильности и структурирования повторяющихся взаимодействий между хозяйственными агентами. Более того, нет ничего, что гарантировало бы эволюцию институтов от менее эффективных к более эффективным. Зачастую практика институциональной трансформации в постсоциалистических странах демонстрирует удивительную живучесть и адаптивность неэффективных институтов, проявляющихся в виде институциональных ловушек.

Оппортунизм как поведенческая модель в российской экономике имеет генетически обусловленную институциональную природу. Институты, способствующие укоренению оппортунизма в хозяйственной практике, имеют богатую историю и могут быть отнесены к зависимым от предшествующей траектории развития (*path dependence*)¹⁰. Оппортунистическое поведение чиновников исследуется обычно исходя из двух форм групповой, предусматривающей преследование узкогрупповых интересов, и индивидуальной¹¹. Рассматриваемые в данной статье проявления оппортунизма связаны не только с действиями чиновников, которые являются представителями исполнительной или местной властей, здесь рассматривается более широкая группа лиц, представляющих государственных или муниципальных заказчиков, а также участников размещения заказов.

Важно учитывать содержание и траекторию эволюции норм, нарушение которых ведет к оппортунизму. Важнейшим в таком изучении является выделение правил и стимулов. Для того, чтобы выделить основные правила, институты и стимулы, способствующие (препятствующие) оппортунизму, кратко обозначим, что понимается под оппортунизмом в контексте данной работы.

В новой институциональной экономике оппортунизм трактуется как «следование своим интересам, в том числе обманом путем, включая сюда такие явные формы обмана, как ложь, воровство, мошенничество, но едва ли ограничиваясь ими. Намного чаще оппортунизм проявляется в более тонких схемах обмана, которые могут принимать активную и пассивную форму, проявляться *ex ante* и *ex post*»¹².

Оппортунизм как поведенческая модель основывается на устойчивых

¹⁰ См.: Arthur W. B. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994., David P.A. *Clio and the Economics of QWERTY* // *American Economic Review*. 1985. V. 75. № 2., David P.A. *Path Dependence, its critics, and the quest for 'historical economics*. Stanford, CA: Economics Department. Working Paper № 00-011.2000., Cowan R. *Nuclear Power Reactors: A Study in Technological Lock-in* // *Journal of Economic History*. Sep., 1990. V. 50. № 3. P. 541–567. Mokyr J., *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. New York: Oxford University Press, 1990.

¹¹ Олейник А. Потенциальные и реальные ограничения своекорыстного поведения государственных служащих в России // *Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе* / Под. ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. – М.: РОССПЭН, 2008. С. 240.

¹² Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // *THESIS*. – 1993. – Т. 1. – Вып. 3. – С. 43.

механизмах извлечения теневых доходов при осуществлении размещения государственного и муниципального заказов. Институты, способствующие оппортунизму в госзакупках, комплементарны институтам, характерным для частного сектора, не связанного с размещением заказа на торгах. Примером такого института может служить институт отката.

Оппортунизм имеет значение как поведенческая предпосылка только тогда, когда мы можем явно выделить «определенные нормы поведения»¹³, отклонением от которых и является оппортунизм. Таким образом, понятие оппортунизма как следование своим интересам любым способом предполагает, что существуют альтернативные варианты рационального поведения. Однако рациональная и «правильная» максимизация не происходит в связи с асимметричностью информации, склонности или несклонности акторов к риску и других причин. Таким образом, можно прийти, как нам представляется, к справедливому, но недостаточно полному заключению, что оппортунизм возникает и сопровождается провалами институционального регулирования процессов заключения, выполнения и управления контрактными отношениями.

Оппортунизм в экономике имеет институциональную природу. Этот тезис является трюизмом, но «институциональная природа» оппортунизма требует более детального рассмотрения. Необходимо сосредоточиться на изучении тех норм, нарушение которых ведет к оппортунизму. Важнейшим в таком изучении является выделение правил и стимулов, создаваемых такими правилами.

II

В процессе реализации мер по внедрению конкурентных закупок в целом достигнута цель экономии бюджетных средств. Однако с искоренением коррупции и связанного с нею оппортунистического поведения заказчиков все не так однозначно. Кратко остановимся на способах, которыми размещается государственный и муниципальный заказ в связи с экономией бюджетных средств.

В таблице 1 названы основные способы размещения заказа за время существования российской системы государственного прокьюремета. С 2011 года планируется размещать путем проведения открытого аукциона в электронной форме 80% государственного и муниципального заказа. Проведение подавляющего количества закупок в форме электронного аукциона должно способствовать исключению субъективного фактора при рассмотрении заявок и выявлении победителя торгов.

¹³ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. – СПб.: Лениздат, 1996. С. 98.

Таблица 1

Способы размещения государственного и муниципального заказа

До 2006 года	После 2006 года
Открытый конкурс (включая двухэтапный и с предварительным квалификационным отбором)	Открытый конкурс
Закрытый конкурс	Закрытый конкурс
Запрос котировок	Открытый аукцион
Закупки у единственного источника	Закрытый аукцион
	Открытый аукцион в электронной форме
	Запрос котировок
	Закупки у единственного поставщика (подрядчика)
	Закупки на товарных биржах (отменено в 2009 году)

Действительно новый порядок проведения торгов, который был введен в 2006 году, положительно сказался на экономии. В таблице 2 приведены данные экономии при размещении заказа по Ростовской области.

В 2009 году экономия при проведении закупок для государственных нужд в Ростовской области значительно выросла (таблица 3). Этому способствовало повышение открытости при размещении заказа, а также внедрение новых форм закупок, например аукционов, в том числе и в электронной форме.

Данные по экономии бюджетных средств в Ростовской области согласуются с экономией на федеральном уровне (таблица 4).

Экономия бюджетных средств – это только одна сторона «медали». Другой стороной является снижение качества поставляемой продукции, выполняемых работ и услуг по государственным и муниципальным контрактам. Внедрение новых механизмов и процедур торгов не позволило искоренить проявления оппортунистического поведения. Опросы заказчиков и поставщиков, проведенные Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие – XXI век» показали, что только 12 % участников размещения заказов считает, что существующая система конкурентных торгов позволяет значительно снизить уровень коррупции.

Таблица 2.
Экономия бюджетных средств. Ростовская область. 2001¹⁴

Способ размещения заказа	Экономия (%)
Запрос котировок	1,2
Открытый конкурс	3,7

Таблица 3
Экономия бюджетных средств Ростовская область. 2009¹⁵

Способ размещения заказа	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый аукцион в электронной форме	310 429 124	17.8
Открытый аукцион	1 393 607 967	6.6
Запрос котировок	478 569 903	15.2
Открытый конкурс	109 658 722	7.1

Таблица 4
Экономия бюджетных средств. Федеральные государственные нужды. 2009 г.¹⁶

Способ размещения заказа	Количество заказчиков	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый аукцион в электронной форме	351	223 737 641	10.27
Открытый аукцион	4448	28 820 457 199	10.16
Запрос котировок	12935	28 289 221 217	28.59
Открытый конкурс	7893	84 355 651 326	8.66

¹⁴ Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2004. С. 281.

¹⁵ По данным официального сайта государственных закупок Ростовской области www.torgi.donland.ru

¹⁶ По данным официального сайта государственных закупок Российской Федерации www.zakupki.gov.ru

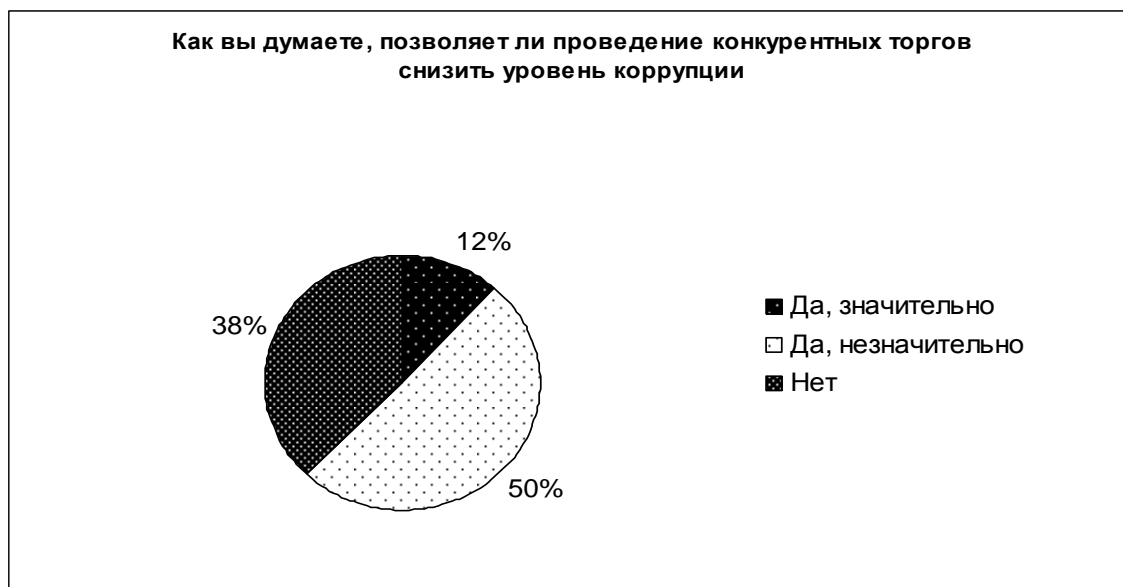


Рис. 2. Снижение коррупции. Опрос 2008 г.¹⁷



Рис. 3. Давление во время проведения торгов¹⁸

Интересен тот факт, что на подавляющее большинство заказчиков никто не оказывал давление при проведении закупочных процедур (рисунок 3). Это показывает, что чаще оппортунистическое поведение является эндогенной поведенческой предпосылкой, возникающей под воздействием соответ-

¹⁷ Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в четвертом квартале 2008 года.

¹⁸ Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в четвертом квартале 2008 года.

ствующих стимулов, а не навязанной моделью поведения. Оппортунистическое поведение заказчиков, таким образом, связано с отсутствием сильных положительных стимулов для соблюдения установленных процедур, направленных на экономию бюджетных средств. В свою очередь, стимулы нарушать закон и вступать в «откатные» отношения с поставщиком довольно сильные.

Важно учитывать, что большинство как заказчиков, так и поставщиков негативно оценивают существующую нормативно-законодательную базу в области размещения государственного и муниципального заказов (рисунок 4). С одной стороны, это можно объяснить «болезнью роста», так как любые революционные изменения в институциональном регулировании экономических процессов вызывают вначале скорее негативное отношение адаптировавшихся к старым нормам акторов. Но с другой стороны, негативное отношение к формальным институтам регулирования обусловлено противоречивостью, громоздкостью и фрагментарностью законодательства в сфере размещения государственного и муниципального заказов.

III

Кто же они, главные оппортунисты на рынке государственных закупок? У большинства экспертов нет единого мнения. Все имеющиеся точки зрения на этот вопрос можно сгруппировать следующим образом:

- 1) Корыстолюбивые заказчики.
- 2) Некомпетентные заказчики.
- 3) Поставщики, стремящиеся к победе в торгах любой ценой.
- 4) Некомпетентные поставщики.
- 5) Поставщики, вступающие в сговор между собой для «бесконфликтного» получения государственного контракта.



Рис. 4. Отношение к законодательству о закупках¹⁹

Чтобы вышеназванные субъекты изменили свои поведенческие модели, у них должны возникнуть существенные стимулы, которые, в свою очередь должны быть обусловлены институциональными изменениями. Государство с успехом создает отрицательные стимулы, которые направлены на повышение ответственности за нарушение законодательства в сфере размещения государственного заказа. Например, штрафы, которые уплачивают должностные лица, ответственные за нарушения, достигают 50 тысяч рублей за один факт нарушений. Бывают случаи, что одно лицо за год совершает нарушений на сумму, превышающую в десять раз его годовую заработную плату. С другой стороны, наблюдается явное пренебрежение со стороны государства к положительным стимулам. Здесь мы наблюдаем проявления психологического эффекта «неправильного представления о регрессии» (как проявление регресса к среднему)¹⁹. Члены комиссии, которые осуществляют экономию бюджетных средств на миллионы рублей, проводя конкурентные и честные торги, получают лишь моральное удовлетворение от выполнения трудоемких и ответственных процедур размещения государственного и муниципального заказов.

Современный оппортунизм при размещении государственного заказа большей своей частью связан с двумя моментами. Во-первых, с процессом подготовки спецификаций и технического задания при размещении заказа. Во-вторых, с управлением контрактом и конкретным его выполнением в соответствии с существующими регламентами и нормами в различных хозяйственных сферах. Рассмотрим подробнее данные детерминанты оппортунистического поведения.

Лица, занимающиеся государственными закупками, в большей мере являются просто бюджетниками (а не чиновниками – государственными служащими), которые исполняют свои обязанности члена комиссии по размещению заказа наряду с основными служебными обязанностями. Необходимо учитывать, бюджетники в отличие от чиновников не имеют ни льгот, ни высоких служебных окладов и надбавок. Оппортунизм здесь во многом является реакцией на отсутствие стимулов для должного выполнения служебных обязанностей. Как чиновники извлекают свою институциональную ренту, так и простые бюджетники пытаются извлекать подобную ренту.

Не секрет, что размещение государственного заказа зачастую осуществляется людьми, которые не имеют должной подготовки и знаний как в организации закупочных процедур, так и компетенций, необходимых для корректной подготовки технического задания или спецификации. И это отражение более общей проблемы, связанной с профессионализмом лиц, занимающихся размещением заказа. Например, в средних школах, которые являются муниципальными заказчиками, в комиссиях по размещению заказа (в основном это котировочные и аукционные комиссии) работают учителя. При сред-

¹⁹ Tversky A., Kahneman D. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases // Science 27 September 1974: Vol. 185. no. 4157, pp. 1124 – 1131.

ней заработной плате 11 тысяч рублей учителя обычно не получают доплат за участие в работе комиссий, что, конечно, не создает положительных стимулов для повышения квалификации. Существует множество других примеров, когда лица, осуществляющие размещение заказа выполняют обязанности члена комиссии в дополнение к своей основной профессиональной деятельности, например, в учреждениях здравоохранения, культуры и социального обеспечения. С другой стороны, высокие штрафы за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказов создают отрицательные стимулы. Все названные факторы запускают механизм ухудшающего отбора среди специалистов, занимающихся размещением заказа – склонные к риску потенциальные оппортунисты, здесь имеют явное преимущество над честными профессионалами бессеребряниками.

Поведение государственных и муниципальных заказчиков в совокупности с поведением подрядчиков и поставщиков, связанное с выполнением контракта, является второй причиной устойчивости оппортунизма. Не секрет, что в российской экономике существует устойчивый и укорененный в сознании хозяйственных акторов институт отката. Этот институт начал формироваться еще в позднее советское время, когда началось внедрение рыночных элементов хозяйствования в экономическую жизнь. Незрелость рыночных институтов, плохая спецификация прав собственности требовала механизмов инфорсментов контрактов в нестабильной институциональной среде. И как ни странно, одним из таких неформальных механизмов стал институт отката.

В научной литературе и исследовании международных организаций очень мало исследований, которые давали бы релевантную оценку масштабов оппортунистического поведения в сфере размещения государственного и муниципального заказов. В имеющихся работах при довольно подробном анализе причин коррупции и мер противодействия ей не дается оценки масштабов этого явления²⁰. Это объясняется сложностью оценки величины проявлений оппортунистического поведения, а также господствующими стереотипами о его причинах. В исследованиях Всемирного банка приводится опыт зарубежных стран²¹

Институт отката присущ многим национальным экономическим порядком кроме российского. Однако в российской экономике институт отката очень сильно укоренился. Более того, проведенные интервью²² с участниками размещения государственного и муниципального заказа показали, что

²⁰ Например, в работе (Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. – М.: ИД «Юриспруденция», 2009) нет ни одной оценки масштабов коррупции при проведении процедур размещения государственных или муниципальных заказов.

²¹ Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Доклад №: 36157- RU. 1 октября 2006 г. http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/anti-corruption_pn_9_26_06_rus.pdf

²² Сотрудниками Фонда инноваций и экономических технологий «Содействие – XXI век» были проинтервьюированы 30 участников размещения государственного и муниципального заказа в первом квартале 2009 года.

77% респондентов готовы платить откаты при выполнении государственных и муниципальных подрядов.

Борьба с оппортунизмом в госзакупках в основном была направлена на совершенствование механизмов отбора участников размещения заказа, с одной стороны, и увеличением ответственности за нарушения норм законодательства в сфере размещения заказа, с другой. Но почти не уделялось внимания созданию положительных стимулов для государственных заказчиков.

Российский опыт по созданию институтов и механизмов размещения государственного заказа позволяет сделать несколько выводов. Инерционность, которая присуща институтам, способствует формированию институциональных ловушек, прежде всего в тех сферах, которые связаны с действием групп специальных интересов, заинтересованных в сохранении институциональной ренты. Провалы институционального регулирования закупочных процедур сильно отражаются на их эффективности и формируют негативное общественное мнение по отношению к государственным закупкам. Например, за 9 месяцев 2010 года 46%²³ от совокупной стоимости размещенных заказов размещалось у единственного участника торгов или без проведения торгов.

Проблема качества продукции при размещении государственного и муниципального заказов не должна решаться с помощью ограничений для участия в процедурах государственных закупок. Излишние ограничения приводят лишь к тому, что в госзакупках остаются лишь фирмы, так или иначе, аффилированные с властными структурами. Огромная доля средств от государственных заказов достается лишь немногим фирмам: на 600 крупнейших поставщиков приходится до 50% государственного заказа; на 6000 крупнейших поставщиков приходится до 80% государственного заказа; на 4% государственного заказа приходится 80% поставщиков²⁴.

При создании системы государственных закупок большое внимание уделяется техническим процедурам торгов. Но даже самые совершенные в техническом плане аукционы в электронной форме будут демонстрировать неэффективность, если лица, осуществляющие размещение заказа, не будут иметь достаточных стимулов и квалификации. Опыт российских реформ показывает, что многие институциональные ловушки исчезают в сферах, где начинают действовать рыночные механизмы. И хотя государственные закупки относятся скорее к квазирынкам, они связаны основными институтами, доминирующими в хозяйственной жизни страны. Не случайно, институт отката распространен в российской практике не только в государственном секторе, но и в частном.

Эффективная институциональная структура в сфере государственных закупок формируется медленнее, чем хотелось вследствие отсутствия у ин-

²³ По данным Федеральной антимонопольной службы РФ (www.fas.gov.ru)

²⁴ Бегтин И. Где деньги на модернизацию? // Полит.ру. Аналитика (<http://www.polit.ru/analytics/2010/11/02/begtin.html>)

дивидов, и групп интересов, связанных с государственными закупками, соответствующих стимулов. Напротив, стимулы и мотивы, определяющие существование правил и институтов, способствующих оппортунистическому поведению, довольно сильны. Институциональные изменения в сфере государственных закупок должны способствовать также и созданию положительных стимулов для государственных и муниципальных заказчиков. Такие стимулы должны предусматривать материальную заинтересованность государственных заказчиков в экономии бюджетных средств.

05.04.2011