

Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются¹

А.А. ЯКОВЛЕВ, кандидат экономических наук, Институт анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: ayakovlev@hse.ru

А.В. ТКАЧЕНКО, кандидат физико-математических наук, Департамент прикладной экономики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: tkachenko_av@hse.ru

О.Н. БАЛАЕВА, кандидат экономических наук, Школа бизнеса и делового администрирования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: obalaeva@hse.ru

Ю.Д. РОДИОНОВА, Институт анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: yrodionova@hse.ru

В статье рассматриваются проблемы российской системы госзакупок на основе анализа оценок, полученных в ходе массового опроса заказчиков и поставщиков. Показано, что, несмотря на существенное изменение законодательства, большая часть проблем, характерных для национальной системы госзакупок, включая ценовой демпинг, коллизии в регулировании, низкий уровень конкуренции на торгах, остаются неизменными. Оценивание этих проблем респондентами рассматривалось с учетом их опыта работы и других факторов. Авторы приходят к выводу, что одной из причин отсутствия позитивных сдвигов в восприятии регулирования закупок непосредственными участниками является тот факт, что изменения в законодательстве о госзакупках были направлены на учет интересов ведомств и не принимали во внимание запросы участников закупочного процесса. На этой основе в работе сформулированы предложения по проведению регулярного мониторинга мнений и оценок рядовых заказчиков и поставщиков.

Ключевые слова: государственные закупки, проблемы регулирования госзакупок, поставщик, госзаказчик

Государственные закупки – важная составляющая экономики как развитых, так и развивающихся стран [European Commission, 2008; Dlamini and Ambe, 2012]. В России в 2016 г. общий объем государственных закупок достиг 5,4 трлн руб.² (6,3% ВВП страны). При этом госзакупки наряду с их основной функцией

¹ Работа подготовлена в рамках проекта «Эффективные государственные закупки: стимулы и барьеры», поддержанного Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г. Авторы выражают благодарность за помощь в подготовке анкеты С. Б. Дашкову, за содействие в проведении опроса – И. В. Бегтину, а также представителям организаций-госзаказчиков и поставщиков, принявших участие в проведении опроса.

² По данным Единой информационной системы в сфере закупок за 2016 г., URL: zakupki.gov.ru

удовлетворения государственных нужд играют роль одного из важнейших инструментов стимулирования спроса, развития малого и среднего бизнеса, внедрения инноваций. Это особенно актуально для экономик с высокой долей государственного участия. Эффективное осуществление госзакупок в России рассматривается как важнейшая управленческая задача. Однако несмотря на все меры по совершенствованию системы госзакупок в последние годы (включая радикальное изменение законодательства в 2005 и 2013 гг.), претензии к ней продолжают звучать со всех сторон, и нет оснований говорить о повышении эффективности ее регулирования.

По нашему мнению, препятствует этому то, что все новации в законодательстве о закупках рождаются в недрах ведомств-регуляторов в лице Федеральной антимонопольной службы, Минэкономразвития и Министерства финансов, с одной стороны, и главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), с другой, а нужды и запросы непосредственных участников закупочного процесса не находят в них должного отражения. Одна из причин сложившейся ситуации – отсутствие механизмов выявления оценок и мнений рядовых заказчиков и поставщиков о состоянии системы закупок и проблемах в ее развитии. Характерно, что дискуссии о функционировании системы госзакупок в России по-прежнему ведутся преимущественно с использованием агрегированных статистических данных, либо на примерах отдельных «кейсов» со ссылками на конкретных участников закупочного процесса.

В своем исследовании мы попытались восполнить этот пробел. Опираясь на результаты массового онлайн-опроса представителей госзаказчиков и поставщиков, проведенного в 2017 г. впервые в российской практике, мы проанализировали основные проблемы регулирования госзакупок в РФ до и после принятия закона о контрактной системе, а также рассмотрели ряд специальных вопросов, включая издержки участников и оценку эффективности мер по поддержке малого и среднего бизнеса и отечественных производителей через механизм госзакупок. Сравнение оценок заказчиков и поставщиков позволило избежать смещений, характерных для каждой из категорий участников закупочного процесса, и дало возможность сформировать более полную картину текущего состояния и основных проблем развития системы госзакупок в РФ.

Предыстория

В рамках оценки эффективности закупок в конечном счете речь идет об оптимизации соотношения цены и качества исполнения контракта. Решению этой задачи должен был служить федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», принятый в 2005 г. (далее 94-ФЗ). Документ был нацелен в первую очередь на борьбу с коррупцией, обеспечение прозрачности закупок и создание условий для конкуренции при отборе поставщиков. Инструментом достижения этих целей стала жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены. Повышению конкуренции в ходе торгов должно было способствовать активное внедрение электронных аукционов.

Инициаторы реформы аргументировали ее необходимость не только государственными интересами по повышению прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств в ходе закупок, но и интересами поставщиков, получавшими недискриминационный доступ к торгам. Однако для заказчиков применение норм 94-ФЗ оборачивалось разного рода проблемами, анализу которых был посвящен целый ряд исследований [см., например, Рожков, Балаева, 2009; Вольчик, 2011; Мельников, 2008; Мельников 2011, 2012].

Так, фокус регулятора (в лице Федеральной антимонопольной службы – ФАС) на снижение цены в ходе торгов как главный критерий оценки эффективности закупок создавал стимулы к завышению заказчиками начальных цен контрактов и нередко приводил к тому, что госконтракты доставались поставщикам, предлагавшим худшее качество при минимальных ценах. К недостаткам 94-ФЗ относили также тот факт, что жесткому регулированию и контролю подвергался лишь этап осуществления самой процедуры закупки. В итоге коррупция переместилась на другие стадии закупочного цикла – планирование заказа и его исполнение [Яковлев и др., 2010]. Ярким проявлением неэффективности регулирования госзакупок стал скандал с «золотыми томографами», когда проверка, инициированная Контрольным управлением Президента РФ после статьи

в «Новой газете»³, выявила многочисленные факты закупок дорогостоящего медицинского оборудования по ценам в 2–3 раза выше цен производителей.

Реакцией на эти проблемы стала разработка федерального закона № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 1 января 2014 г. (далее 44-ФЗ). Его принципиальное отличие от 94-ФЗ заключалось в том, что сферой нормативного регулирования стал весь закупочный цикл – от планирования закупки до контроля исполнения контракта. Были введены дополнительные способы размещения заказа, дающие заказчику возможность использовать при оценке заявок квалификационные и репутационные характеристики поставщика, и ряд других мер, обеспечивающих большую гибкость системы госзакупок.

Отметим, что в новом законодательстве была сделана попытка учета интересов не только поставщиков, но и заказчиков. Однако интересы и тех и других в процессе разработки и принятия закона представляли государственные ведомства. От имени поставщиков выступал ФАС, а заказчиков – распорядители бюджетных средств: Минздравсоцразвития, Минпромторг, Минобрнауки, Минкультуры, а также региональные администрации. В результате возник своего рода «бюрократический компромисс», когда ФАС как регулятор одобрил расширение спектра используемых инструментов при условии детальной регламентации и фактической унификации их применения, а ведомства-заказчики приняли этот формализованный подход, переложив всю ответственность за проводимые закупки (включая издержки по соблюдению новых требований) на подведомственные бюджетные организации.

Косвенным подтверждением сказанного может служить показательное разрастание объема базовых нормативных актов, регулирующих госзакупки. Если в первоначальной версии 94-ФЗ занимал всего 59 страниц, то к концу 2013 г. он разросся до 195 страниц, а пришедший ему на смену 44-ФЗ включал уже 230 страниц (по состоянию на май 2018 г.).

Такая логика разрастания регулирования согласуется с теорией «оппортунизма третьей стороны» (Moszoro and Spiller 2012;

³ Понов А. Эффективный менеджер в белом // Новая газета. 2010. № 54. 24 мая. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2010/05/24/3251-effektivnyy-menedzher-v-belom>

Moszoro et al, 2016) – когда высокопоставленные чиновники защищаются от возможных обвинений в неэффективных действиях со стороны СМИ или политических оппонентов путем принятия законодательства, детально регламентирующего каждый их шаг. При этом издержки соблюдения подобного «жесткого» регулирования перекадываются на общество, а точнее – на сотни тысяч мелких и средних заказчиков и поставщиков⁴.

Возможно, из-за того, что у «рядовых» участников процесса закупок нет адекватных представителей их коллективных интересов, волнующим их проблемам не уделяется должного внимания в исследованиях по тематике госзакупок. Так, среди публикаций российских авторов можно выделить работы, посвященные наличию сговора между поставщиками и низкой конкуренции в госзакупках [Бальсевич, Подколзина, 2014; Островная, Подколзина, 2014], информационной прозрачности и ее влиянию на ценообразование [Бальсевич и др., 2012], а также коррупции в системе закупок [Ostrovnaya, Podkolzina, 2015; Mironov, Zhuravskaya, 2016]. Эти исследования, как правило, опираются на результаты анализа больших массивов открытых данных, что дает возможности для применения эконометрических методов. В то же время такие исследования, как правило, не раскрывают внутренние проблемы функционирования системы закупок, с которыми сталкиваются ее непосредственные участники.

Основным инструментом выявления внутренних проблем тех или иных систем традиционно являются опросы их участников. Однако применительно к сфере закупок можно отметить лишь единичные работы, опирающиеся на результаты подобных опросов. Так, в 2009 г. в анкету второго раунда мониторинга

⁴ Любопытным исключением из этого правила в российских условиях можно считать ФЗ от 18 июля 2011 г. № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регламентирующий закупки госкорпораций, госкомпаний и автономных учреждений. По состоянию на май 2018 г. текст этого закона включал лишь 38 страниц. Вероятно, это во многом объясняется тем, что в разработке законопроекта непосредственное участие принимали госкорпорации и крупные госкомпании, которые стремились к тому, чтобы регламентация закупок не препятствовала осуществлению их основной деятельности. В результате ФЗ-223 оставил процедурные вопросы осуществления закупок на усмотрение заказчиков, которые должны прописать их в собственных положениях о закупках. Думаем, что такой подход обеспечивает гораздо большую гибкость регулирования, давая возможность организациям-заказчикам учесть специфику своей отрасли и вида деятельности.

конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, проводившегося ГУ-ВШЭ по заказу Минэкономразвития, наряду со стандартными вопросами об участии фирм в поставках по госзаказам и о распространенности «откатов» в системе госзакупок был включен вопрос об оценке предприятиями-поставщиками общих последствий реформы госзакупок 2005 г. Результаты опроса 957 предприятий показали наличие высоких издержек участия в торгах для фирм-поставщиков при отсутствии существенных успехов в борьбе с коррупцией в рамках применения 94-ФЗ [Яковлев и др., 2010].

С 2014 г. в рамках подготовки ежегодного национального доклада «О системе закупок в Российской Федерации»⁵ проводятся социологические обследования различных групп участников госзакупок. В частности, в 2017 г. был проведен опрос около 100 представителей заказчика по актуальным проблемам становления контрактной системы. Полученные результаты свидетельствовали о недовольстве заказчиков институтом планирования закупок, ухудшении оценок качества работы Единой информационной системы в сфере закупок, обострении проблемы ценового демпинга⁶.

Сказанное относится и к зарубежным публикациям. Уникальным примером эмпирического исследования системы госзакупок, учитывающим позиции разных его участников, является масштабный проект PwC, подготовленный на основе данных опроса 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков. Его результаты были отражены в докладе, подготовленном для Европейской комиссии в 2011 г. [Public procurement., 2011]. Однако для анализа влияния директив Еврокомиссии на эффективность госзакупок в странах Евросоюза эксперты PwC оценивали только уровень конкуренции закупочных процедур и издержки на их осуществление заказчика и компаний-поставщиков.

В данной работе мы приводим результаты первого в российской практике масштабного исследования проблем регулирования госзакупок с позиции их непосредственных участников – госзаказчиков и поставщиков. При этом мы использовали подходы, примененные в исследовании PwC, но распространили их на более широкий круг аспектов функционирования системы госзакупок.

⁵ Официальный сайт проекта. URL: <https://fcs.hse.ru/>

⁶ По данным Единой информационной системы в сфере закупок за 2016 г. URL: zakupki.gov.ru

Методология и база исследования

В нашем исследовании мы опирались на результаты массового онлайн-опроса представителей заказчиков и поставщиков, проведенного в 2017 г. Основной целью анкетирования было выявление проблем российской системы регулирования госзакупок с позиций госзаказчиков и поставщиков в рамках 44-ФЗ, и в сопоставлении с условиями функционирования в рамках 94-ФЗ.

По сравнению с привычными техниками опроса, онлайн-методы обеспечивают гораздо больший объем выборки и широту охвата респондентов, позволяют добиться существенной экономии времени и ресурсов, дают возможность оперативного реагирования, контроля процесса обработки данных и последующей коммуникации с респондентами [Zhang, 2000; Онлайн исследование..., 2010]. Однако такой метод исследований обладает и рядом недостатков, включая смещение выборки в пользу респондентов, имеющих доступ к Интернету, ограничения на длину анкеты, сложности корректировки полученных результатов, а также риски неверной интерпретации вопросов респондентами.

При подготовке исследования мы постарались по возможности нивелировать указанные недостатки. Анкеты формировались с учетом предыдущего опыта подготовки подобных опросов, в двух разных вариантах – для заказчиков и поставщиков, все блоки анкеты обсуждались и согласовывались с экспертами-практиками в области госзакупок, также было проведено пилотирование анкет с привлечением специалистов по закупкам. Анкеты были составлены таким образом, чтобы их заполнение занимало не более 20 минут. Дополнительно в рассылку респондентам включались сопроводительные письма, разъясняющие цели исследования.

Обе анкеты состояли из нескольких логических блоков. В первом предлагалось оценить основные проблемы в сфере госзакупок, во втором – долю заказчиков, ориентированных на заключение контрактов с заранее определенными поставщиками и причины выбора данной стратегии. Третий блок включал в себя вопросы по оценке регулирования госзакупок, политики поддержки субъектов малого предпринимательства (СМП) и отечественных производителей. Четвертый был посвящен издержкам администрирования закупок.

Для генерации выборки респондентов с официального сайта (www.zakupki.gov.ru) были собраны данные об электронных адресах участников госзакупок, действующих в соответствии

с 44-ФЗ. Для заказчиков были собраны электронные адреса всех ответственных лиц, указанных в извещениях о закупках в период с января 2014 г. по март 2016 г. Для опроса поставщиков адреса электронной почты были взяты из карточек контракта за тот же период. Для того чтобы повысить качество выборки и исключить респондентов с незначительным опытом работы в системе госзакупок, из общего массива контактов были отобраны только те, которые указывались не менее 10 раз за изучаемый период, что означало смещение выборки в пользу более опытных респондентов.

Таким образом была сформирована база из примерно 175 тыс. заказчиков и 346 тыс. поставщиков. Рассылка анкет по этой базе была проведена в январе 2017 г. В рамках электронных опросов низкая доля ответивших традиционно компенсируется масштабами начальной выборки. По итогам нашего опроса были получены 1251 корректно заполненная анкета от госзаказчиков и 721 – от поставщиков.

Характеризуя особенности выборки, отметим, что среди поставщиков, принявших участие в опросе, доминировали частные российские фирмы. В отличие от обследований НИУ ВШЭ предприятий-поставщиков 2005–2009 гг., наша выборка была смещена в сторону предприятий с численностью сотрудников до 20 человек (69% респондентов). При этом представители предприятий с общим числом сотрудников более 250 человек составили лишь 3% ответивших на вопросы анкеты. У половины опрошенных предприятий объемы поставок по госзаказам не превышали 1 млн руб. в год. Промышленные предприятия в выборке составили 8%, на представителей строительного сектора пришлось 27%, торговли – 24%.

Среди госзаказчиков, принявших участие в опросе, более половины (59%) респондентов являлись заказчиками муниципального уровня, 24% – регионального и 17% – федерального⁷. При этом численно преобладали небольшие организации – так, практически половина опрошенных организаций-заказчиков (45%) насчитывает до 50 сотрудников и только 7% – 501 и более сотрудников.

Значительная доля опрошенных заказчиков (58%) и поставщиков (41%) имели опыт работы не только по 44-ФЗ, но и по 94-ФЗ, что дало нам возможность оценить изменения

⁷ Официальный сайт проекта. URL: <https://fcs.hse.ru/>

в регулировании закупок с их точки зрения. Медианный стаж работы с государственными/муниципальными контрактами у респондентов-заказчиков составил четыре года, а у респондентов-поставщиков – пять лет. В качестве персональных характеристик участников опроса можно отметить, что на стороне поставщиков мужчины составляли более 60% респондентов, а на стороне заказчиков – менее 30%.

Результаты исследования

С учетом предшествующих обсуждений с экспертами-практиками респондентам был предложен список из 18 проблемных ситуаций, возникающих в ходе закупок в рамках 44-ФЗ с просьбой оценить частоту их возникновения в 2014–2016 гг. В таблице 1 представлены наиболее часто встречающиеся проблемы, которые названы таковыми не менее 20% заказчиков и поставщиков.

Таблица 1. Наиболее часто упоминаемые проблемы осуществления закупок в рамках 44-ФЗ, (ответы «часто»), % от числа ответивших

| Поставщики | | Заказчики | |
|--|----|--|----|
| Ценовой демпинг | 60 | Наличие коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки | 49 |
| Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком | 38 | Отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах | 39 |
| Затягивание сроков оплаты | 35 | Нарушение сроков поступления бюджетного финансирования | 29 |
| Нарушение сроков поступления бюджетного финансирования | 32 | Расширительное толкование норм закона со стороны ФАС | 29 |
| Наличие коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки | 27 | Ценовой демпинг | 23 |
| Сговор поставщиков между собой | 25 | Необоснованные жалобы поставщиков | 21 |

Особенности сформированной системы регулирования госзакупок в РФ во многом обусловили и различия в наборах «топовых» проблем для разных участников процесса закупок. 60% поставщиков наиболее значимой проблемой назвали ценовой демпинг (см. таблицу 1). В этой связи стоит напомнить, что наша выборка была смещена в сторону более опытных поставщиков, достаточно хорошо интегрированных в систему госзакупок. Мы можем предположить, что такие поставщики, выступающие как «инсайдеры» системы госзакупок, рассматривают других, «разовых», поставщиков как неких «аутсайдеров», использующих

ценовую конкуренцию для того, чтобы отнять «кусочек хлеба» у добросовестных фирм.

Госзаказчики, которые в гораздо большей степени, чем поставщики, несут «бремя» соблюдения многочисленных процедурных требований, сильнее всего (около 50% ответов «часто») озабочены наличием коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки. Поставщиков эта проблема тоже волнует, хотя и стоит лишь на пятом месте по значимости.

О перегруженности российского законодательства о госзакупках также свидетельствует тот факт, что около 30% госзаказчиков отметили как часто встречающуюся проблему расширительного толкования норм закона со стороны ФАС. В этой связи неудивительно, что более 40% госзаказчиков считает избыточным действующее регулирование для «недорогих» контрактов (до 500 тыс. руб.), а около 30% – и для закупок объемом свыше 500 тыс. руб. (рис. 1).

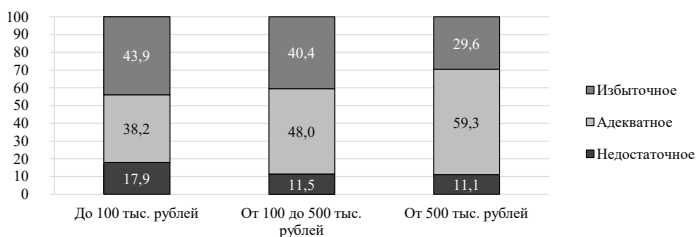


Рис. 1. Оценка заказчиками регулирования по 44-ФЗ закупок различного объема, % от числа ответивших

Поставщики разделяют это мнение применительно к мелким контрактам на суммы до 100 тыс. руб., но не поддерживают госзаказчиков в части ослабления регулирования крупных закупок. Для контрактов свыше 500 тыс. руб. 24% поставщиков оценили действующее регулирование как недостаточное, и лишь 19% сочли его избыточным (рис. 2).

Второй по значимости проблемой контрактной системы поставщики назвали наличие «неформальных связей между заказчиком и поставщиком», а заказчики – отсутствие конкуренции на торгах, что говорит о недостаточной эффективности системы регулирования госзакупок и невыполнении одной из ее основных целей. Таким образом, наборы проблем, названных разными группами респондентов, во многом пересекаются, хотя

актуальность каждой из них заказчики и поставщики оценивают по-разному. В целом поставщики несколько чаще жалуются на возникновение проблем в ходе осуществления закупок в рамках 44-ФЗ, чем заказчики.

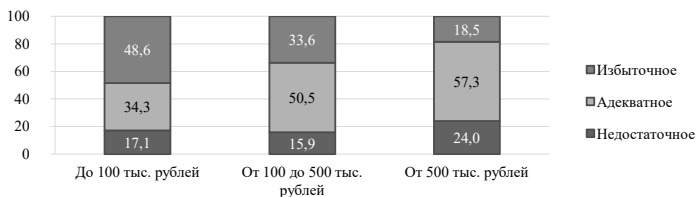


Рис. 2. Оценка поставщиками регулирования по 44-ФЗ закупок различного объема, % от числа ответивших

Рассмотрим представленный в таблице 1 «топовый» перечень проблем с точки зрения их потенциальных «адресатов». Для заказчиков главным адресатом является регулятор (на первом месте – «наличие коллизий в законодательстве...», на четвертом – «расширительное толкование норм закона со стороны ФАС»), поставщики, практикующие «ценовой демпинг» и «необоснованные жалобы», находятся лишь в конце списка. А вот адресат второй по значимости проблемы – «отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах» – неоднозначен. Возможно, проблема возникает из-за низкой активности поставщиков, а, может быть, сам заказчик сформировал недостаточно привлекательную заявку. Кроме того, проблема может быть адресована и регулятору, который создает условия для такого поведения заказчиков и поставщиков. Третьим по значимости «адресатом» для госзаказчиков являются их собственные ведомства или вышестоящие организации, допускающие «нарушение сроков поступления бюджетного финансирования».

Для поставщиков на первом месте в качестве адресата основной проблемы оказываются отнюдь не заказчики, как это можно было бы предположить, а другие поставщики (проблемы «ценовой демпинг», «сговор поставщиков» и частично – «наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком»). Вторым по значимости адресатом, согласно опросу, являются заказчики, практикующие неформальные связи с конкурентами и допускающие «затягивание сроков оплаты». Регулятор как источник «коллизий в законодательстве» находится в конце списка.

Отраслевые особенности процесса госзакупок

Предсказуемые результаты были получены по итогам анализа проблем поставщиков в отраслевом разрезе. Так, поставщики из сферы строительства в четыре раза чаще, чем представители торговли, отмечали возникновение проблем с нарушениями сроков поставки (24% по сравнению с 6%), в три раза чаще – с затягиванием сроков приемки работ или подписания актов (27% по сравнению с 9%) и в 2,5 раза – с судебными разбирательствами с заказчиками и контролирующими органами (7% по сравнению с 3%).

Такой расклад во многом соотносится с положениями институциональной экономической теории, различающей инспекционные, экспериментальные и доверительные блага в соответствии с возможностями оценки их качества [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Качественные характеристики первой группы можно установить до заключения контракта и проверить в момент поставки, второй – проверить только в ходе эксплуатации, третьей – зачастую не могут быть установлены заказчиком даже в процессе эксплуатации. Отсюда – и особенности проведения закупок и исполнения контрактов с участием строительных компаний. Большинство предоставляемых ими работ и услуг относятся ко второй и третьей категориям благ. Поэтому заказчику сложно в полной мере отразить все необходимые параметры качества при заключении контракта, что приводит к спорам на стадии приемки работ.

Промышленные предприятия, принявшие участие в опросе, реже сталкивались с различного рода конфликтами и судебными разбирательствами, чем предприятия строительства и торговли. Это также можно объяснить, апеллируя к специфике производимых ими благ. Промышленность имеет дело, как правило, с инспекционными благами, качество которых четко определяется при заказе и легко проверяется в момент поставки [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Отсюда – меньше поводов для споров и различного рода разбирательств. Кроме того, предприятия промышленности, в отличие от предприятий торговли, которые тоже поставляют инспекционные блага, не являются посредниками.

Среди респондентов-поставщиков представителей торговли оказалось в три раза больше, чем промышленников. Очевидно, что многие промышленные предприятия предпочитают «не связываться» с госзаказом, участие в котором обременено неизбежными

транзакционными издержками [Яковлев и др., 2016], а передать свою продукцию посреднику – особенно, когда речь идет о мелких контрактах. Этот посредник и будет нести издержки по участию в закупочных процедурах и реализации контракта.

При общем невысоком уровне конкуренции можно отметить, что в строительстве и торговле, по мнению наших респондентов, она несколько выше, чем в промышленности (таблица 2).

Таблица 2. Частота возникновения у респондентов-поставщиков проблемы «отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах», % от числа ответивших

| Показатель | Часто | Иногда | Редко | Никогда |
|----------------|-------|--------|-------|---------|
| Строительство | 10 | 17 | 50 | 23 |
| Торговля | 11 | 21 | 52 | 16 |
| Промышленность | 21 | 23 | 35 | 21 |
| Иное | 16 | 22 | 43 | 19 |

Проблема ценового демпинга поставщиков из сферы торговли волнует в гораздо меньшей степени (46%), чем представителей промышленности (72%) или строительства (63%). Предприятия промышленности в меньшей степени (23%) сталкиваются с проблемой задержки бюджетного финансирования, чем представители других отраслей (примерно 33%). По остальным характерным для заказчиков проблемам значимых отраслевых различий не наблюдалось.

Сравнение практики реализации 94-ФЗ и 44-ФЗ

Проведенный анализ показал, что респонденты, имеющие опыт работы по 94-ФЗ, в целом хуже оценивали основные параметры существующей системы регулирования, чем те, опыт работы которых ограничен лишь рамками 44-ФЗ. Так, более опытные госзаказчики в два раза чаще упоминают такие проблемные ситуации, как сговор поставщиков (20% против 10%) и ценовой демпинг (27% против 17%), а более опытные поставщики – нарушение сроков поставки (19% против 10%).

Помимо частоты возникновения предложенных проблемных ситуаций, мы попросили респондентов оценить динамику данного показателя по сравнению с регулированием по 94-ФЗ. Более половины опрошенных посчитали, что частота возникновения многих проблемных ситуаций в целом почти не изменилась. Однако коллизии в законодательстве, по мнению 53% заказчиков, сейчас

встречаются чаще, чем раньше. Также заказчики отмечают более частое (по сравнению с 94-ФЗ) возникновение проблем низкого уровня конкуренции на торгах, необоснованных жалоб поставщиков, поставки некачественных товаров/работ/услуг, а также расторжения контракта. Поставщики же чаще стали сталкиваться с неформальными связями заказчиков и поставщиков и затягиванием сроков оплаты.

В анкету для поставщиков дополнительно был включен вопрос о частоте возникновения факторов, ограничивающих доступ к государственным контрактам (результаты см. в таблице 3). Наиболее значимыми препятствиями поставщики считают «затачивание» технического задания под конкретных поставщиков, низкую вероятность получения контракта и установление завышенных или необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара⁸.

Таблица 3. Наиболее часто упоминаемые ограничивающие факторы в условиях 44-ФЗ (2014–2016 гг.), (ответы «часто»), % от числа ответивших поставщиков

| Ограничивающий фактор | % |
|--|----|
| «Затачивание» технического задания под конкретных поставщиков, установление специфических требований | 60 |
| Низкая вероятность получения контракта | 51 |
| Установление завышенных/необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара (паспорта, сертификата соответствия, сертификата менеджмента качества) | 40 |
| Необъективность заказчика в оценке заявки | 38 |
| Установление нереалистичных сроков на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг | 37 |
| Высокие издержки участия, высокие административные барьеры | 36 |

На основании детального анализа ответов поставщиков мы выявили определенную закономерность: поставщики, более склонные к выбору ответов «часто» на предложенные нами ограничивающие факторы, демонстрируют и более яркие негативные реакции на другие вопросы анкеты. Так, они чаще своих коллег жаловались в ФАС, инициировали переговоры в связи с дополнительными (изначально не предусмотренными) требованиями заказчика в процессе исполнения контракта, а также обращались в суд.

⁸ В таблицу вошли шесть ограничивающих факторов из 15 предложенных, получивших более 35% ответов «часто» среди респондентов-поставщиков.

Проведенный опрос также позволил оценить, насколько изменилась частота возникновения перечисленных в таблице 3 ограничений по сравнению с регулированием по 94-ФЗ. К сожалению, подавляющее число респондентов отметили, что с введением контрактной системы почти по всем пунктам частота возникновения проблем не изменилась либо увеличилась. Однако есть и положительные тенденции. В условиях 44-ФЗ поставщики стали реже сталкиваться с некорректной работой официального сайта и торговых электронных площадок, отказом под надуманными предложениями в приеме банковской гарантии в обеспечение исполнения контракта и запретами на привлечение третьих лиц к исполнению договора.

Что касается наиболее часто упоминаемой проблемы («затягивание» технического задания под конкретных поставщиков), она при контрактной системе остается такой же актуальной, как и в условиях действия 94-ФЗ [Рожков, Балаева, 2009]. Во многом это связано с желанием заказчиков обеспечить качественное и гарантированное выполнение контракта за счет привлечения проверенного поставщика, хотя, понятно, что и коррупционную составляющую нельзя исключить.

Во втором блоке вопросов анкеты мы попросили респондентов оценить долю заказчиков, заведомо ориентированную на заключение контрактов с заранее определенными ими поставщиками. В результате было выявлено, что, несмотря на все попытки пресечения данной практики в рамках действующего регулирования, описанная модель взаимодействия сохраняется и признается массовой респондентами с обеих сторон. Так, по мнению поставщиков, средняя доля заказчиков, следовавшая указанной стратегии в 2014–2016 гг., составила 53%, а по оценке самих заказчиков – 40% (при этом почти четверть заказчиков уклонилась от ответа на данный вопрос).

Сравнивая распространенность проблемы в существующей контрактной системе с опытом работы по ФЗ-94, более 40% респондентов, имевших опыт работы по 94-ФЗ, посчитали, что ничего принципиально не изменилось, однако у поставщиков и заказчиков заметно различается соотношение тех, кто отметил снижение и рост распространенности данной стратегии. Так, 28% поставщиков признали расширение такой практики, тогда как 16% говорили о ее сокращении. Для заказчиков – это 12% против 18%.

Названные респондентами наиболее распространенные причины выбора госзаказчиками стратегии заключения контрактов с заранее определенными поставщиками представлены в таблице 4. Среди ответов и заказчиков, и поставщиков преобладает «стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта и качественную поставку товаров/работ/услуг». Очевидно, что и те, и другие считают, что иным способом решить эту задачу в рамках действующего регулирования невозможно. Примечательно, что 50% поставщиков в этом вопросе солидарны с заказчиками, хотя, казалось бы, им должно быть невыгодно такое ограничение конкуренции. На наш взгляд, это можно объяснить тем, что в нашу выборку попали опытные поставщики, на регулярной основе работающие с системой госзаказа. Они не меньше, чем заказчики, заинтересованы в качественном выполнении контракта, поскольку дорожат своей репутацией, и в ряде случаев сами являются этими «заранее определенными поставщиками».

Таблица 4. Причины выбора государственными заказчиками стратегии заключения контрактов с заранее определенными поставщиками, % от числа ответивших⁹

| Причина | Поставщики | Заказчики |
|---|------------|-----------|
| Стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта | 50 | 80 |
| Стремление обеспечить качественную поставку товаров/работ/услуг | 47 | 80 |
| Отсутствие конкуренции со стороны других добросовестных поставщиков требуемых товаров/работ/услуг | 13 | 26 |
| Стремление избежать ценового демпинга | 19 | 10 |
| Указания/рекомендации вышестоящих органов | 24 | 14 |
| Неформальные связи с поставщиками | 61 | 9 |
| Несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок | 20 | 17 |
| Вариант «другое» | 11 | 3 |

В то же время свыше 60% поставщиков (главным образом – из числа малых фирм, до 50 сотрудников) как наиболее значимую причину выбора такой стратегии отметили «наличие неформальных связей» (для сравнения, среди заказчиков данный вариант ответа выбрали только 8% респондентов). При этом более крупные предприятия выбрали «стремление обеспечить

⁹ В данном вопросе респондентам было предложено выбрать три наиболее значимые причины из предложенных.

качественную поставку» и «стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта».

Помимо предложенных в анкете вариантов ответа на вопрос о причинах заключения госзаказчиками контрактов с заранее определенными поставщиками, респонденты дополнительно обозначили такие причины, как проблема коррупции, извлечение собственной выгоды, стремление заказчиков избежать возникновения посредников в цепочке поставки, возможных технических, моральных и финансовых проблем от неизвестного поставщика, а также страх перед переменами.

Об эффективности поддержки малого бизнеса

В рамках опроса респондентам было предложено оценить степень эффективности используемых в системе госзакупок преференций, реализуемых с целью поддержки субъектов малого предпринимательства (СМП) и отечественных производителей. Большинство заказчиков и поставщиков оценили государственную политику поддержки СМП как неэффективную или «скорее неэффективную» (54% заказчиков и 54% поставщиков), а политику поддержки отечественных производителей как эффективную или «скорее эффективную» (54% и 53%).

При этом для своих организаций заказчики посчитали обе эти политики бесполезными или скорее бесполезными. Такие варианты относительно политики поддержки СМП выбрали 65%, а для политики поддержки отечественных производителей – 61% заказчиков.

Большинство же поставщиков склонны видеть для своих компаний определенный положительный эффект от таких мер поддержки – 58% из них оценили политику поддержку СМП как «полезную» или «скорее полезную», 52% отозвались положительно о политике поддержки отечественных производителей.

Примечательно, что те поставщики, которые невысоко оценили политику поддержки СМП и отечественных производителей, в среднем вдвое чаще жаловались на отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах, на непрозрачность или недоступность информации о госзакупках, наличие законодательных коллизий, конфликта интересов между сторонами контракта и расширительное толкование норм закона со стороны ФАС. Представляется, что этот феномен во многом объясняется субъективными причинами. Вероятно, определенному типу респондентов психологически легче оправдать свои проблемы и неудачи действиями других игроков, а не собственными ошибками. Возможно также, что эти респонденты таким образом проявляют свое общее недовольство российской системой госзакупок в целом.

Если взглянуть на оценку мер поддержки СМП и отечественного производителя в отраслевом разрезе, окажется, что промышленные предприятия (которые должны быть их главными бенефициарами) оценивают их эффективность гораздо хуже других поставщиков. Так, 66% из них оценили как «неэффективную» или «скорее неэффективную» политику поддержки СМП, а 51% – политику поддержки отечественных производителей. Предприятия строительства и торговли дали соответственно 53% и 51% негативных ответов относительно поддержки СМП и 49% и 48% относительно поддержки отечественных производителей.

О способах улаживания конфликтов

Для ответа на вопрос об использовании поставщиками способов урегулирования споров и конфликтов с госзаказчиками анкеты предлагали несколько вариантов: жалобы в ФАС, переговоры в связи с дополнительными (изначально не предусмотренными) требованиями заказчика в процессе исполнения контракта, а также обращения в суд.

Из 708 поставщиков, которые ответили на этот вопрос, 22% ни разу в своей практике не сталкивались ни с одной из предложенных ситуаций, 19% приходилось прибегать ко всем трем способам урегулирования споров, 16% пытались решить дело путем мирных переговоров, минуя формальные каналы (ФАС и суд), а 3%, наоборот, предпочли сразу обратиться в официальные инстанции. При этом была выявлена некоторая закономерность: те респонденты, которые использовали все три способа разрешения конфликтов, имеют более негативный взгляд на существующую систему госзакупок и чаще сталкивались с предложенными в ходе опроса проблемными ситуациями.

Проведенный опрос позволил получить комплексную картину российской системы госзакупок, как ее видят непосредственные участники – госзаказчики и поставщики. Основной вывод по результатам опроса – изменение законодательства не привело к улучшению ситуации в российской системе регулирования госзакупок. Проблемы, характерные для 94–ФЗ, остаются актуальными в условиях действия 44–ФЗ, и их острота практически

не снизилась с переходом на новое регулирование. В частности, показателен тот факт, что респонденты, имеющие опыт работы по 94–ФЗ, в целом хуже оценивали основные параметры существующей системы регулирования, чем их коллеги, опыт которых ограничивается работой только по 44–ФЗ.

Перспективы совершенствования системы регулирования госзакупок, по нашему мнению, связаны с анализом и учетом запросов обычных заказчиков и поставщиков, мнение которых регулятор и законодатели сегодня, как правило, не слышат. Во многом это происходит потому, что у «рядовых» участников процесса закупок нет представителей их коллективных интересов – аналогичных, например, американскому National Institute for Public Procurement в США (<http://www.nigp.org>), членами которого являются свыше 3 тыс. учреждений и около 15 тыс. специалистов по закупкам.

Самоорганизация участников процесса закупок во многом зависит от наличия стимулов к коллективным действиям. Одним из таких стимулов могло бы стать создание ресурса/ресурсов для совместного пользования. Например, таких как систематический мониторинг мнений заказчиков и поставщиков. В качестве пилотной версии такого ресурса можно рассматривать, в частности, проведенное нами обследование. Первичной базой для такого мониторинга может выступать массив контактных данных, находящихся в Единой информационной системе госзакупок. Регулярные опросы заказчиков и поставщиков с использованием несложных анкет и предоставление ответившим респондентам кратких отчетов по итогам исследований позволили бы сформировать механизм обратной связи с рядовыми участниками процесса закупок. Полученные данные могли бы стать основой для выстраивания более адекватной запросам участников системы регулирования закупок.

Литература

Бальсевич А. А., Подколзина Е. А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. Т. 18. № 4. С. 563–585.

Бальсевич А. А., Пивоварова С. Г., Подколзина Е. А. Региональные различия в относительных ценах государственных контрактов: роль информационной прозрачности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 97–111.

Вольчик В.В. Эволюция институциональной структуры размещения государственного заказа в России // Вопросы регулирования экономики. 2011. Т. 2. № 2. С. 56–67.

Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. 220 с.

Мельников В.В. Все ли ладно с законодательством о размещении государственных и муниципальных заказов? // ЭКО. 2011. № 1. С. 170–178.

Мельников В.В. Электронные госзакупки: год спустя // ЭКО. 2012. № 5. С. 174–187.

Онлайн-исследования в России 2.0. / Сборник статей под ред. Пашкина А.В., Девятко И.Ф., Давыдова С.Г. М.: РИЦ «Северо-Восток», 2010.

Островная М.В., Подколзина Е.А. Снижение эффективности аукционов и борьба с ограничением конкуренции в государственных закупках // Вопросы экономики. 2014. № 11. С. 41–57.

Рожков М.А., Балаева О.Н. Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 62–73.

Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Якобсон Л.И. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.

Яковлев А.А., Балаева О.Н., Ткаченко А.В. Оценка издержек закупочной деятельности региональных госзаказчиков (на примере Калужской области) // ЭКО. 2016. № 1. С. 153–169.

Dlamini W. and Ambe I.M. The influence of public procurement policies on the implementation of procurement best practices in South African universities // Journal of Transport and Supply Chain Management. 2012. Vol. 6. № 1. P. 277–293.

European Commission. European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts. 2008.

Nelson Ph. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. № 2. P. 311–329.

Darby M.R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud. Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. № 1. P. 67–88.

Ostrovnaia M., Podkolzina E. Favoritism in public procurement auctions: model of endogenous entry / Department of Economics – University of Perugia (IT). Series ISSN2385–2275 «Working papers of the Department of Economics – University of Perugia (IT)». 2015. № 15.

Mironov M., Zhuravskaya E. Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. American Economic Journal: Economic Policy. 2016. Vol. 8. № 2. P. 287–321.

Moszoro M., Spiller P., Stolorz S. Rigidity of Public Contracts. Journal of Empirical Legal Studies. 2016. September. Vol. 13, Issue 3. P. 396–427.

Moszoro M., Spiller P. Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts. Working Paper 18636. National Bureau of Economic Research. 2012. Available at: <http://www.nber.org/papers/w18636> (accessed: 10.07.2018).

Pw C. Public procurement in Europe: cost and effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A study on procurement regulation prepared for the European Commission. 2011.

Zhang Y. Using the Internet for Survey Research: A Case Study. *Journal of the American Society for Information Science*. 2000. № 51. P. 57–68.

Статья поступила 10.05.2018.

Summary

Yakovlev A.A., Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics, Tkachenko A.V., Department of Applied Economics, National Research University Higher School of Economics, Balaeva O.N., School of Business Administration, National Research University Higher School of Economics, Rodionova Yu.D., Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics, Moscow

Russian System of Public Procurement: the Law is Changing, the Issues remain

This article examines the problems of the Russian public procurement system based on the analysis of assessments from a mass survey of both customers and suppliers. It is shown that despite a significant change in legislation, most of the problems that were noted by researchers and practitioners 7–8 years ago remain including price dumping, regulatory collisions and low competition in public bids. The paper analyses the differences in assessments of these problems with respect to the respondents' experience and other factors. We also claim that one of the reasons for the lack of positive developments in the perception of procurement regulation is that the changes in the legislation were based on the interests of government agencies and did not take into account the needs and opinions of immediate participants of procurement process. On this basis we formulate proposals for conducting regular monitoring of opinions and assessments of ordinary customers and suppliers.

Public procurement; problems of public procurement regulation; supplier; customer

References

Bal'sevich A.A., Podkolzina E.A. (2014). Prichiny i posledstviya nizkoy konkurentsii v gosudarstvennykh zakupkakh v Rossii. *Ekonomicheskiy zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. [HSE Economic Journal]. T. 18. No. 4. Pp. 563–585. (In Russ.)

Bal'sevich A.A., Pivovarova S.G., Podkolzina E.A. (2012). Regional'nye razlichiya v otноситel'nykh tsenakh gosudarstvennykh kontraktov: rol' informatsionnoy prozrachnosti. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. [Public Administration Issues]. No. 2. Pp. 97–111. (In Russ.)

Vol'chik V.V. (2011). Evolyutsiya institutsional'noy struktury razmeshcheniya gosudarstvennogo zakaza v Rossii. *Voprosy regulirovaniya ekonomiki*. [Journal of Economic Regulation]. T. 2. No. 2. Pp. 56–67. (In Russ.)

Mel'nikov V.V. (2008). Institutsional'naya transformatsiya mekhanizma gosudarstvennykh zakupok v postsovetskoj Rossii. Novosibirsk, NGTU Publ. 220 p. (In Russ.)

Mel'nikov V.V. (2011). Vse li ladno s zakonodatel'stvom o razmeshchenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakazov? *ECO*. [ECO]. No. 1. Pp. 170–178. (In Russ.)

- Mel'nikov V.V. (2012). Elektronnyye goszakupki: god spustya. ECO. [ECO]. No. 5. Pp. 174–187. (In Russ.)
- Online–issledovaniya v Rossii 2.0. (2010). Sbornik statey pod red. Shashkina A. V., Devyatko I.F., Davydova S.G. Moscow, RITs «Severo–Vostok» Publ. (In Russ.)
- Ostrovnyaya M.V., Podkolzina E.A. (2014). Snizhenie effektivnosti auktsionov i bor'ba s ogranicheniem konkurentsii v gosudarstvennykh zakupkakh. Voprosy ekonomiki. [Voprosy Ekonomiki]. No. 11. Pp. 41–57. (In Russ.)
- Rozhkov M.A., Balaeva O.N. (2009). Problemy goszakupochnoy deyatel'nosti v Rossii: vzglyad zakazchika. Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie. No. 18. Pp. 62–73. (In Russ.)
- Yakovlev A. A., Allilueva O. G., Kuznetsova I. V., Shamrin A. T., Yudkevich M.M., Yakobson L.I. (2010). Sistema goszakupok: na puti k novomu kachestvu. Voprosy ekonomiki. [Voprosy Ekonomiki]. No. 6. Pp. 88–107. (In Russ.)
- Yakovlev A.A., Balaeva O.N., Tkachenko A.V. (2016). Otsenka izderzhek zakupochnoy deyatel'nosti regional'nykh goszakazchikov (na primere Kaluzhskoy oblasti). ECO. [ECO]. No. 1. Pp. 153–169. (In Russ.)
- Dlamini W. and Ambe I.M. (2012). The influence of public procurement policies on the implementation of procurement best practices in South African universities. *Journal of Transport and Supply Chain Management*. Vol. 6. No. 1. P. 277–293.
- European Commission. (2008). *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*.
- Nelson Ph. (1970) Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy*. Vol. 78. No. 2. Pp. 311–329.
- Darby M.R., Karni E. (1973). Free Competition and Optimal Amount of Fraud. *Journal of Law and Economics*. Vol. 16. No. 1. Pp. 67–88.
- Ostrovnyaya M., Podkolzina E. (2015). Favoritism in public procurement auctions: model of endogenous entry. Department of Economics – University of Perugia (IT). Series ISSN2385–2275 «Working papers of the Department of Economics – University of Perugia (IT)». No. 15.
- Mironov M., Zhuravskaya E. (2016). Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. *American Economic Journal: Economic Policy*. Vol. 8. No. 2. Pp. 287–321.
- Moszoro M., Spiller P., Stolorz S. (2016). Rigidity of Public Contracts. *Journal of Empirical Legal Studies*. September. Vol. 13, Issue 3. Pp. 396–427.
- Moszoro M., Spiller P. (2012). Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts. Working Paper 18636. National Bureau of Economic Research. Available at: <http://www.nber.org/papers/w18636> (accessed: 10.07.2018).
- Pw C. (2011). Public procurement in Europe: cost and effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A study on procurement regulation prepared for the European Commission.
- Zhang Y. (2000). Using the Internet for Survey Research: A Case Study. *Journal of the American Society for Information Science*. No. 51. Pp. 57–68.