

И предписывать, и доверять

Выполнение государством его основной функции – обеспечения функционирования и развития страны в русле достижения национальных приоритетов – сегодня немыслимо без его активного вовлечения в экономические процессы. Последнее может выражаться как в прямом участии в собственности (вплоть до оперативного управления), так и в различных видах косвенного воздействия на хозяйственную жизнь (от применения многих инструментов кредитно-денежной политики до закупки товаров и услуг для выполнения большого числа государственных функций).

Закупка товаров и услуг государством настолько значительна, что влияет не только на совокупный спрос в стране, но и на направления развития целых секторов экономики и территорий. Очень часто при проведении таких закупок государство, помимо непосредственно удовлетворения своего спроса, пытается решать и другие задачи (за счет и в рамках целенаправленной поддержки науки, образования и высокотехнологичных и экологичных производителей) и, безусловно, при этом пытается «вписаться» в жесткие рамки бюджетных назначений и ограничений.

Последнюю задачу довольно непросто реализовать, если рынок товаров и услуг отсутствует или слабо развит. Еще более осложняющим фактором является непрозрачность и запутанность отношений покупателей (в лице государственных структур), производителей и разного рода посредников, на и без того несовершенном рынке.

Следствием отмеченных обстоятельств становится стремление государства к жесткой регламентации процессов закупки. Это тем более сложно, так как те цели, которые государство ставит перед собой в ходе закупочной деятельности (а следовательно, и те критерии, по которым можно было бы оценить ее эффективность), трудно совместимы: стремление к экономии госрасходов плохо сочетается с поддержкой перспективных направлений изменения структуры экономики, или, например, с ориентацией на обеспечение здоровья населения (статья О.П. Валиевой). Более того, сам по себе критерий экономии текущих госрасходов в процессе закупок мало корреспондирует

с необходимостью рационализации их общей величины (статья В. В. Мельникова и Г. П. Литвинцевой). А именно, процесс организации государственных закупок даже при видимой экономии затрат на собственно оплату приобретаемых товаров и услуг сопровождается ростом общих издержек, связанных со сложностью и забюрократизированностью предписываемых «конкурентных» процедур, поддержание и использование которых в итоге обходится едва ли не дороже, чем сама покупка. Увы, но сведение организации закупочной деятельности государства к чисто техническим процедурам не может ни обеспечить компромисс различных целей, ни повысить администрируемость и прозрачность сферы госзакупок.

Если же принять во внимание те обстоятельства, что в проводимых аукционах, как правило, конкурентами выступают не производители, а посредники (перекупщики), что при этом широко практикуются сговоры продавцов и покупателей, что показатели, формируемые на электронных площадках, могут являться результатом манипулирования со стороны заинтересованных участников, картина становится еще более неприглядной и не внушает оптимизма относительно потенциала и возможностей контрактной системы в ее нынешнем виде.

В основе успешности закупочной деятельности, как представляется, лежат следующие составляющие:

а) понимание того, в рамках какой реальной экономики она осуществляется (практика, а не «фантом» экономики, зафиксированный в предписаниях и ожиданиях «заинтересованного» законодателя) (интервью Н. В. Сычевой);

б) учет мнений и активное участие сообществ производителей и поставщиков товаров и услуг различного типа и назначения с целью формирования и развития атмосферы рыночного доверия и использования на этой основе репутационных механизмов (статья М. Ю. Малкиной и А. В. Виноградовой);

в) наличие не только адекватного правового поля осуществления контрактов на поставку товаров и услуг, но и системы стимулов и ориентиров улучшения и развития этой деятельности (статья В. В. Мельникова и Г. П. Литвинцевой).

Мало общего с конкурентной средой имеет ситуация, когда «60–70% – это... закупки у монополистов». В подобных случаях вряд ли целесообразно декорировать прямую (де-факто) закупку

под конкурс или аукцион. Основной акцент работы должен быть переключен на проработку проекта контракта (со всеми необходимыми его составляющими – от приемки и до экспертизы закупаемых работ и услуг) (интервью Н. В. Сычевой).

Для преодоления отмеченных «родимых пятен» закупочной деятельности в условиях отечественных реалий необходимо активное вовлечение в процесс подготовки и принятия решений всех ее участников. В определенном смысле это означает привнесение элементов гражданского общества в процедуры согласования, выбора и определения поставщиков (прежде всего, производителей и продавцов, их представляющих).

Трудно в этой связи переоценить роль и место ассоциаций и объединений производителей и продавцов. Последние могут создаваться как непосредственно представителями бизнес-сообществ, так и при активном участии государства. Это особенно важно в тех сферах и областях, которые являются высокомонополизированными и связаны с обеспечением ключевых функций государства.

Так, например, даже в Уставе Горном Российской Империи (издания 1893 года с дополнениями 1902 года) было зафиксировано положение о создании и функционировании съездов горнопромышленников:

«Статья 35. Министру Государственных Имуществ представляется созывать, когда и где это окажется удобным, съезды горнопромышленников Уральского хребта, равно как Подмосквовного бассейна и юга России, под председательством лиц по его, Министра, назначению, для обсуждения предметов, касающихся нужд местной горной промышленности...»*.

Данные съезды, в числе прочих вопросов, обсуждали и определяли не только нужды горнопромышленников, но также являлись «площадкой» формирования репутационных рейтингов поставщиков для нужд государства различной горнопромышленной продукции.

* Свод Постановлений о горнопромышленности. Отдел второй. О съездах горно- (золото- и нефте-) промышленников). К статьям 35, 36 и 552–555 Устава Горного // Граф А. А. Девиер и В. Р. Бредов «Свод Постановлений о Горнопромышленности». Том 1. – 294 с. + Приложения 442 с. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича. 1904. С. 167–211 [С. 24].

В современной России вопрос, по какому пути пойдет преодоление несовершенства государства и еще большего несовершенства рынка, пока остается открытым. Национальные проекты не снимают эти вопросы с повестки дня, скорее, наоборот, значительно их актуализируют. К числу ключевых также, несомненно, относится и вопрос участия регионов в данных процессах – от возможности вносить уточнения в процедуру закупок с учетом локальной специфики до степени воздействия в целом на закупочную деятельность.

Пока в нашей стране речь идет больше о своевременности и регулярности финансирования государством своей доли участия в тех или иных инициативах. Об эффективности и результатах закупочной деятельности в рамках реализации национальных проектов сегодня говорить преждевременно. Очевидно, что в значительной степени последние зависят от разумного сочетания предписывающих процедур и степени свободы всех участников процесса закупок.

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.