

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-8-29

Как российские институты влияют на эффективность госзаказа

М.Ю. МАЛКИНА, доктор экономических наук. E-mail: mmuri@yandex.ru

А.В. ВИНОГРАДОВА, кандидат экономических наук. E-mail: avv21@yandex.ru
Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Нижний Новгород

Аннотация. В статье анализируется институциональная среда функционирования системы госзаказа, являющейся неотъемлемым звеном распределения государственных финансов в современной России. Исследованы динамика объема госзаказа относительно ВВП и влияние на нее изменений в законодательстве о закупках и макроэкономических условий функционирования российской экономики. На основе построения моделей Кобба-Дугласа для российских регионов показано уменьшение эффективности системы госзаказа за период с 2011 по 2017 гг., выражающееся в снижении эластичности ВРП по госзакупкам. Подробно описаны некоторые институциональные проблемы госзаказа, влияющие на его эффективность в современных российских условиях, а именно: недостаток прозрачности информации и доступа к торгам; оппортунизм в системе госзакупок; вовлеченность в коррупцию и откаты; поддержание несовершенной конкуренции (выражающейся в низком участии в торгах, «затачивании» условий контрактов под конкретных поставщиков, увеличении числа несостоявшихся или отмененных контрактов и пр.); создание вертикальных (частично интегрированных) структур; «эффект IV квартала» и аврального освоения бюджетных средств. Авторы приходят к выводу, что поддержание искусственной конкурентной среды, основанной скорее на локальных социальных связях, чем на широком рыночном доверии и репутационных механизмах, препятствует экономии и эффективному использованию бюджетных средств. Важной проблемой развития системы госзакупок остаются учет предпочтений всех участников системы и формирование эффективных стимулов для исполнения контрактов.

Ключевые слова: государственные закупки; контрактная система; институт; оппортунизм; коррупция; откаты; конкурентная среда; сговор; госзаказ

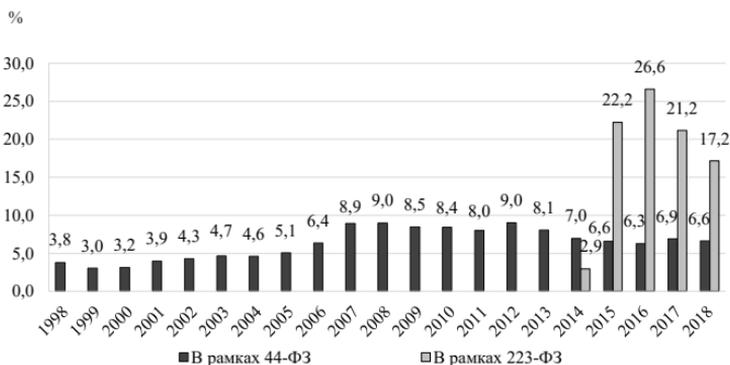
Система государственного заказа является неотъемлемым и необходимым звеном распределения государственных финансов в современной российской экономике. Она рассматривается также в качестве важного элемента экономической политики государства, направленной одновременно на поддержку отечественного бизнеса и стимулирование совокупного спроса [Medvedev, 2016]. С государственными закупками связывают проведение политики импортозамещения и модернизации отечественного производства [Новиков, Файзуллина, 2015], изучается

их влияние и на инновационное развитие отечественной экономики [Смотрицкая, Черных, 2010; Белокрылов, 2018].

В то же время важной исследовательской проблемой остается анализ эффективности контрактной системы, сформировавшейся в специфической институциональной среде российской экономики. С одной стороны, госзаказ является своего рода попыткой распространения рыночных отношений в ту часть экономики, которая распоряжается бюджетными средствами. С другой, в этой системе просматриваются, помимо рыночных отношений, элементы государственного капитализма и плановой экономики. Многочисленные исследования свидетельствуют о том, что в современных российских условиях система госзаказа представляет собой некий симбиоз несовершенного государства и несовершенного рынка, что подрывает эффективность данной системы. Это предопределяет необходимость комплексного анализа институциональной среды российской системы госзаказа.

Тенденции развития и современное состояние системы госзаказа в России

До 2008 г. рынок госзаказа стремительно рос. Так, отношение общей стоимости заключенных государственных контрактов к ВВП с 1999 г. по 2008 г. увеличилось почти в три раза (рис. 1).



Источник: здесь и далее, если не указано иное, для рисунков использованы данные Единой информационной системы в сфере закупок [Эл. ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 10.12.2019).

Рис. 1. Отношение стоимости заключенных контрактов к ВВП в 1998–2018 гг., %

После кризиса 2008–2009 гг. отношение государственных закупок к ВВП несколько снизилось, после чего снова выросло, достигнув максимального уровня 9,04% в 2012 г. В этот же период обнаружилась тенденция роста доли федерального бюджета в государственных закупках регионов. Только с 2011 г. по 2014 г. она выросла с 17,2% до 41,3%¹.

Развитие системы госзаказа происходило одновременно с совершенствованием законодательства. В 2014 г. старый закон о госзакупках (94-ФЗ) был заменен новым 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который впитал в себя первый опыт публичных торгов.

Кроме того, в 2012 г. вступил в силу федеральный закон № 223-ФЗ, который существенно расширил систему обязательных закупок, распространив ее на организации с государственной собственностью в капитале (государственные компании и корпорации; организации, в уставном капитале которых 50% и более принадлежит государству), субъекты естественных монополий, а также организации, занимающиеся электро-, газо- и водоснабжением и пр. Все они теперь обязаны приобретать товары и услуги на контрактной основе даже в случае, когда осуществляют закупки за свой счет. Таким образом, государство стало распространять свои правила игры за рамки той сферы, которая распоряжается бюджетными средствами, то есть за пределы непосредственно госзаказа.

Заметим, что в настоящее время формальную основу для функционирования контрактной системы в России, помимо 44-ФЗ и 223-ФЗ, формирует также 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (однако на него не распространяется требование публичных торгов).

Кризис 2014–2015 гг. привел к резкому сокращению относительного уровня государственных закупок. Нестабильное состояние госбюджета, вызванное колебаниями цен на нефть, усугубилось переходом к санкционному режиму функционирования российской экономики. Весь этот период отношение стоимости заключенных в рамках 44-ФЗ госконтрактов к ВВП не превышало 7%. Однако с начала 2015 г. этот спад с лихвой

¹ GISGeo геомаркетинг. Пространственный анализ [Эл. ресурс]. URL: http://gis-geo.org/research/regions/regionalnye_zakupki.html (дата обращения: 15.12.2019).

компенсировался ростом закупок в рамках 223-ФЗ, на которые хоть и распространяется контрактная система, но формально они не относятся к системе госзаказа. Но уже после 2017 г. объемы контрактов, заключенных в рамках 223-ФЗ, продемонстрировали резкое падение (рис. 1).

В I квартале 2019 г. объем госзакупок в рамках 44-ФЗ достиг 1,5 трлн руб., что на 8,4% меньше по сравнению с аналогичным периодом 2018 г. Из этого объема на федеральных заказчиков пришлось 29%, на региональных – 46%, на муниципальных – 25%. Подавляющее большинство закупок проводилось в виде электронного аукциона (69,4% на общую сумму 1,05 трлн руб.). На долю единственных поставщиков пришлось 18,3%².

Эффективность системы госзакупок для экономики российских регионов

Одной из важных исследовательских задач сегодня является количественная оценка эффективности системы государственного заказа, его влияния на основные показатели экономического развития страны. Для проведения такой оценки нами была разработана и протестирована на данных российской региональной статистики модель Кобба-Дугласа следующей спецификации:

$$Y = A_o \cdot L^\alpha \cdot K^\beta \cdot G^\gamma. \quad (1)$$

В данной модели все переменные представлены в виде удельных величин, что позволило избежать влияния эффекта масштаба и проблемы мультиколлинеарности.

А именно: Y – реальный ВРП на душу населения; L – доля занятых в общем населении региона; K – капиталовооруженность труда в реальном выражении (отношение балансовой стоимости основных фондов к среднесписочной численности занятых, приведенное к ценам начального периода, в нашем случае – 2011 г., с использованием индекса-дефлятора ВРП); G – дефлированная (тем же способом) стоимость всех заключенных государственных контрактов в рамках 44-ФЗ в расчете на душу населения. α , β и γ – коэффициенты эластичности реального ВРП на душу населения по трем объясняющим переменным, A_o – коэффициент, отражающий уровень технологий или знаний в экономике.

² Минфин РФ [Эл. ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/05/main/1_kvartal_2019.pdf (дата обращения: 15.12.2019).

В качестве источника информации использовались официальные данные Росстата, Федерального казначейства и Единой информационной системы в сфере закупок³. Объектами наблюдения послужили 83 региона РФ (за исключением Республики Крым и г. Севастополь, данные по которым доступны не за все периоды).

Задачей, решаемой при оценивании регрессии, является определение изменения эффективности системы госзакупок в РФ во времени. Для этого представленная выше модель была построена отдельно для семи периодов, начиная с 2011 г., заканчивая 2017 г.

Для оценивания данной модели методом наименьших квадратов (МНК) проведено ее преобразование в логарифмический вид:

$$\ln Y = \alpha_0 + \alpha \ln(L) + \beta \ln(K) + \gamma \ln(G) + \varepsilon, \quad (2)$$

где $\alpha_0 = \ln(A_0)$ – константа.

Результаты регрессионного оценивания параметров уравнения (2) по годам семилетнего периода представлены в таблице 1.

Таблица 1. **Оценки коэффициентов производственной функции (1) в 2011–2017 гг. (МНК, N=83)**

Коэффициент уравнения (2)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
α_0	0,197 (0,213)	0,216 (0,261)	0,111 (0,122)	0,056 (0,125)	0,089 (0,156)	0,169 (0,180)	0,172 (0,164)
α	0,736 (0,210) ***	0,678 (0,217) ***	0,580 (0,190) ***	0,610 (0,180) ***	0,820 (0,177) ***	0,736 (0,196) ***	0,837 (0,179) ***
β	0,678 (0,058) ***	0,651 (0,052) ***	0,634 (0,064) ***	0,744 (0,035) ***	0,772 (0,045) ***	0,706 (0,038) ***	0,746 (0,035) ***
γ	0,362 (0,115) ***	0,390 (0,075) ***	0,432 (0,134) ***	0,211 (0,054) ***	0,191 (0,062) ***	0,290 (0,070) ***	0,206 (0,053) ***
R^2	0,892	0,904	0,909	0,893	0,890	0,899	0,957

Примечание: *** - значимость на уровне $p < 0,01$. В скобках указаны робастные стандартные ошибки.

³ Регионы России. Социально-экономические показатели [Эл. ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/region/reg-pok17.pdf /; Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/>; Единая информационная система в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 30.11.2019).

Полученные для всех периодов модели значимы по критерию Фишера (на уровне $p \approx 0,00$), а оценки коэффициентов при переменных значимы по критерию Стьюдента (на уровне $p < 0,01$). Кроме того, модели успешно прошли тест Уайта на отсутствие гетероскедастичности.

На основе выявленных значений эластичности можно утверждать, что эффективность государственных закупок для экономики российских регионов росла в период с 2011 г. до 2013 г. – эластичность ВРП по госзакупкам увеличилась с 0,362 до 0,432. Во время кризиса 2014–2015 гг. эластичность снизилась последовательно до 0,211 и 0,191, при этом относительный вклад госзакупок в ВРП регионов заметно упал. После небольшого роста эффективности в 2016 г. по итогам 2017-го она опять снизилась.

Причины снижения эффективности госзакупок в РФ, возможно, кроются в изменении структуры государственных закупок или в действии закона убывающей эффективности факторов производства. Однако, на наш взгляд, немаловажное значение при этом имеет та институциональная среда, в которой сегодня функционирует и развивается система госзаказа. Эта среда включает связанные друг с другом формальные и неформальные правила игры, которые мы и намерены проанализировать в этой работе.

Особенности институциональной среды системы госзаказа в современной России

Контрактная система в момент ее введения задумывалась как некая адекватная форма для создания подобия конкурентного рынка и реализации общественных интересов при распределении государственных средств. В действительности противоречие интересов вовлеченных в нее субъектов: государства, бизнеса и общества привело к ряду дисбалансов, что отнюдь не стимулирует повышение общественного благосостояния.

Наиболее яркими институциональными проблемами, снижающими эффективность системы госзаказа, в настоящее время являются следующие.

1. Проблема прозрачности и доступа к торгам.

О важности достоверной информации, а также о влиянии издержек ее поиска, обработки и интерпретации на принятие

рыночных решений писал еще в середине XX века нобелевский лауреат Джордж Стиглер [Stigler, 1961]. Открытость и прозрачность информации, представляемой на сайте госзакупок, имеет, по крайней мере, три положительных эффекта: 1) увеличивается количество потенциальных и добросовестных участников торгов; 2) снижается вероятность их возможного сговора; 3) уменьшаются транзакционные издержки, связанные с поиском и обработкой информации. Как показало одно из исследований [Бальсевич и др., 2012, Бальсевич, Подколзина, 2014], рост количества участников как в закрытых, так и в открытых аукционах приводит также к уменьшению цены контракта.

Отметим, что закупки до 500 тыс. руб. осуществляются с помощью закрытых аукционов – запросов котировок; свыше названной суммы (а также на товары из специального перечня) – только на открытых аукционах.

Между тем объем открыто публикуемой информации о госзакупках в последнее время сокращается. По данным экспертного доклада Высшей школы экономики, в период с 2015 по 2019 гг. он сократился в два раза. В частности, на официальном сайте Единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок из открытого доступа пропали данные о закупках по уровням заказчиков, поставщиков, номенклатуре товаров, сведения о несостоявшихся торгах, закупках у единственного поставщика и расторгнутых контрактах [Шамрин и др., 2019. С. 23].

Новым явлением в системе госзакупок стало расширение непубличных торгов, не отражаемых в ЕИС. Из сферы публичности выводятся не только закупки, составляющие предмет гостайны, но и услуг по использованию государственного и муниципального имущества. Так, в 2018 г. масштаб непубличных закупок достиг 7,5 трлн руб., или 7% ВВП⁴. Это почти треть от общего объема закупок (24,2 трлн руб., или 22,6% ВВП).

Таким образом, в системе государственного заказа наблюдается усиливающийся дефицит достоверной открытой информации о госзакупках, без которой невозможен анализ эффективности всей системы закупок и ее отдельных институтов.

⁴ Официальный сайт РБК. Объем непубличных закупок за 2018 год превысил 7% ВВП. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/06/2019/5cffd1a19a79470529c472e3> (дата обращения: 15.12.2019).

2. *Оппортунизм.*

Возникновение оппортунизма в системе госзакупок стало следствием неэффективности деятельности государства как института. Наиболее распространенной формой предконтрактного оппортунизма в госзакупках является «моральный риск», а постконтрактного – «уклонение», или (что то же самое) «отлынивание». Оба связаны с недостаточной спецификацией контракта [Вольчик, 2009; Маковлева, 2018]. На конкретное проявление оппортунизма влияют как тип предлагаемого блага (инспекционные, экспериментальные, доверительные), так и тип контракта (классический, неоклассический, отношенческий) и его конкретное содержание [Яковлев и др., 2012]. Так, например, при авансовой форме оплаты госзаказ в большей степени предстает институтом плановой экономики, тогда как при оплате по результатам создания и приемки блага он приобретает рыночные черты [Малкина, 2010. С. 53]. При этом расчет по факту таит угрозу неисполнения контракта, как в силу недостатка финансовых ресурсов, так и по причине снижения ответственности за его исполнение.

Нарушение сроков исполнения и оплаты госзаказа становится довольно распространенной практикой. Так, по данным Единой информационной системы в сфере закупок⁵, еще в 2006 г. доля расторгнутых контрактов составляла 0,36%, потом плавно росла, ее резкий взлет наблюдался в 2011 г. (когда она достигла 9,25%). Максимальное значение доли расторгнутых контрактов (14,23%) пришлось на 2014 г., правда, в 2018 г. она снизилась до 9,9%⁶. Обращает на себя внимание также сокращение процента фактически оплаченной суммы заключенных контрактов. Если в 2011 г. доля оплаченной стоимости составляла 36,1%, то в 2018 г. она упала до 25,9%. Отчасти неоплаченная стоимость объясняется высокой долей расторгнутых контрактов. При этом чаще всего расторгаются контракты по итогам торгов с единым поставщиком [Шамрин, 2019. С. 15], нередко – на добровольной основе (по взаимному согласию сторон) по причине невозможности их исполнения. Иногда наблюдается неполное исполнение контракта, что также служит основанием для снижения его стоимости.

⁵ Единая информационная система в сфере закупок. [Эл. ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 10.12.2019).

⁶ Там же.

Счетная палата, констатируя существенный рост нарушений в сфере госзаказа (в 2018 г. по ее данным, общая сумма нарушений составила 294,6 млрд руб., что в 2,5 раза больше, чем в 2017 г. и в 5,5 раз больше по сравнению с 2016 г.)⁷, отмечает, что основные нарушения связаны с изначальным завышением стоимости контрактов и несоблюдением требований по приемке и оплате работ.

Кроме различных практик «отлынивания», в системе госзаказа может проявиться и такой тип постконтрактного оппортунизма, как «вымогательство». Выход из кооперации может повлечь за собой большие потери у партнера, вложившего средства в специфические активы. Во многих случаях наиболее уязвимой стороной оказывается подрядчик. Чем сложнее создаваемый объект, тем больше количество возможных нарушений, тем шире простор для давления со стороны чиновников, а значит, для откатов и коррупции. В таких условиях бизнес часто вынужден идти на выдвигаемые ему неформальные условия, чтобы покрыть уже понесенные издержки, связанные с выполнением задания [Малкина, 2010. С. 53].

Однако вымогательство возможно и со стороны подрядчика. Особенно – в тех случаях, когда уже произведена авансовая оплата, создание блага требует много времени (и отчасти оно уже потрачено), а урегулирование споров, закрытие прежнего контракта, возмещение ущерба и проведение новых торгов связаны с высокими транзакционными издержками.

Следует согласиться и с утверждением В.В. Мельникова, что оппортунистическое поведение может быть не только инструментом достижения собственных целей нечестным путем, но и «механизмом защиты от “несправедливого” порядка и инструментом компенсации за вынужденное сотрудничество» [Мельников, 2013. С. 115].

3. Коррупция и откаты.

Проблема откатов в системе госзаказа стоит достаточно остро. Еще в 2013 г. Национальный антикоррупционный комитет оценивал масштабы коррупционного рынка РФ в 300 млрд долл. ежегодно, из них 90% так или иначе были связаны с распределением бюджетных средств, в том числе посредством госзакупок.

⁷ Счетная палата выявила рост нарушений в госзакупках в 5 раз за 2 года РБК. Официальный сайт. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2019/5cb072fc9a79475d2c90d07b>

По результатам опроса трехсот компаний из 30 регионов страны компанией «Бауман Инновейшн», 60% предприятий осуществляют неформальные платежи, поясняя, что практика откатов однозначно служит получению конкурентных преимуществ. По некоторым оценкам, в системе госзаказов сложился следующий уровень откатов: 25% компаний платят до 5% от суммы оборота, 13% – от 5 до 10% оборота, 5% – от 10 до 20%, а 2,5% предприятий выплачивают суммы от 20% до 50% своего оборота [Дегтярев и др., 2009. С. 54]. А. Яковлев в своих исследованиях подчеркивает, что «следствием подобных коррупционных соглашений в закупках выступает относительное завышение цен, так как поставщик должен компенсировать для себя “откат”, который он дает представителям заказчика за заключение контракта» [Яковлев и др., 2018b. С. 93].

В связи с такими объемами откатов в государственном секторе России стала весьма распространенной практика лоббирования интересов компаний через органы государственной власти путем продвижения кого-нибудь из членов «семейного клана» в государственные органы управления. Теория общественного выбора Дж. Бьюкенена описывает механизм, когда чиновники используют свои властные полномочия в интересах не общества, а конкретных отраслей и бизнесов.

Результаты такой практики еще больше, чем откаты, поддерживают неравные права остальных участников получения госзаказов. В итоге на каждый следующий конкурс заявляется все меньше компаний, пока в конце концов не останется только один привилегированный участник.

Как показывает одно из эмпирических исследований, проведенных в Чехии, существует прямая связь между пожертвованиями фирм в пользу победивших партий и стоимостью получаемых ими заказов [Titl, Geys, 2019. P. 443]. Аналогичные процессы имеют место и в России. Анализ российской системы госзаказа, проведенный Мироновым и Журавской [Mironov, Zhuravskaya, 2015], показал, что обмен финансирования выборов на будущее содействие в получении заказа приводит к аллокативной неэффективности и снижению общественного благосостояния. Другое исследование, касающееся системы госзакупок в Парагвае, выявило, что подобная практика может привести также к консервации отсталой отраслевой структуры экономики [Auriol et al., 2016. P. 404].

4. Несовершенная конкуренция.

Несмотря на изначально прогрессивную идею распространения рыночных отношений в систему распределения государственных средств, в действительности в практике госзаказа наблюдается скорее малоэффективная имитация рынка. Фундаментальной причиной является низкий уровень доверия игроков, неспособность их к расширению взаимодействия. Вместо репутационных рыночных механизмов в этой системе преобладают связи, накопленный социальный и административный капитал. Вместо единого рынка с большим количеством продавцов и покупателей однородного товара фактически возникают субрынки с предопределенными заранее парами контрагентов.

Установление информационных, материальных, организационных и прочих ограничений для входа на рынок госзакупок способствует формированию неконкурентных рыночных структур. Результатом является как ограничение числа потенциальных участников торгов, соответствующих выдвигаемым требованиям, так и сокращение числа желающих участвовать в торгах подобного рода. Избегание публичных торгов может приводить к разного рода неоптимальным с точки зрения транзакционных издержек практикам (например, дроблению объема покупаемого товара на более мелкие партии).

Как показал опрос, проведенный в 2017 г. сотрудниками НИУ ВШЭ, наиболее распространенной практикой госзаказа стало «затачивание» технического задания под конкретного поставщика, то есть включение в техническое задание специфических технических требований, которым не соответствуют другие фирмы. Предлагаются разные объяснения популярности подобной практики. Сами заказчики оправдывают ее стремлением обеспечить гарантированное, своевременное и качественное исполнение заказа. Поставщики также говорят о влиянии на контрактные отношения сложившихся неформальных связей между сторонами [Яковлев и др., 2018а. С. 31–33]. В целом же, данная модель свидетельствует о стремлении сторон преодолеть неопределенность контрактных отношений и возможное оппортунистическое поведение в случае вовлечения в контракт неизвестного контрагента. Удивительно, что при этом оппортунизм одного вида используется как инструмент нейтрализации оппортунизма другого рода. Таким образом, действующая система госзаказа вскрывает также

и приспособительные практики российского бизнеса к не вполне адекватной институциональной среде.

Между тем данная практика способствует также поддержанию неконкурентных рыночных структур, исходы которых известны (сужение выбора, ухудшение качества). Влияние ее на цену может быть различным и зависит от степени монопольной власти поставщика и покупателя. Заметим, что предметом неявного сговора в таких торгах может быть и предлагаемая поставщиком заниженная цена, в которую уже заложена оговоренная с заказчиком скидка за «правильный выбор».

Об ограничении рыночной конкуренции в системе госзакупок свидетельствует растущее в последние годы число так называемых «несостоявшихся» торгов, когда на торги поступила или допущена только одна заявка (рис. 2). В таком случае контракт заключается с единственным поставщиком. Конечно, бывают ситуации, когда контракт действительно может выполнить только одна фирма. Однако подобные квазиторги исключают возможность выбора наиболее эффективных (по цене и качеству) подрядчиков. Еще в 2016 г. доля квазиторгов составляла 34–37% от общего количества контрактов и 25% от их стоимости [Анчишкина, 2018. С. 117]. В 2017 г. на долю несостоявшихся торгов приходилось уже 40%, а в 2018 г. – 48,29% общей стоимости всех контрактов [Шамрин и др., 2019. С. 11].

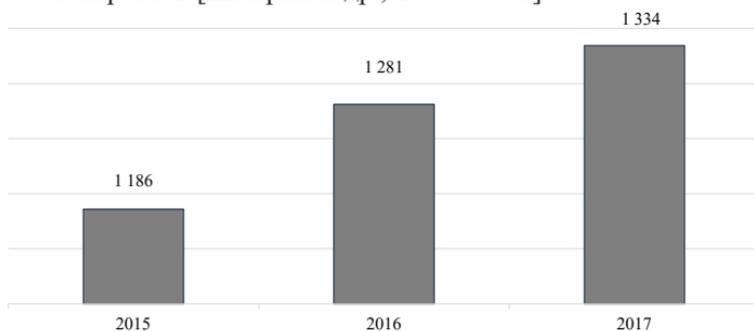


Рис. 2. Объем закупок у единственного поставщика на квазиторгах в 2015–2017 гг., млрд руб.

При этом наибольшая доля несостоявшихся торгов наблюдается в закупках «государства у государства», в закупках государства у частного сектора и расширенного госсектора их процент заметно ниже, хотя тоже достаточно внушителен (рис. 3).

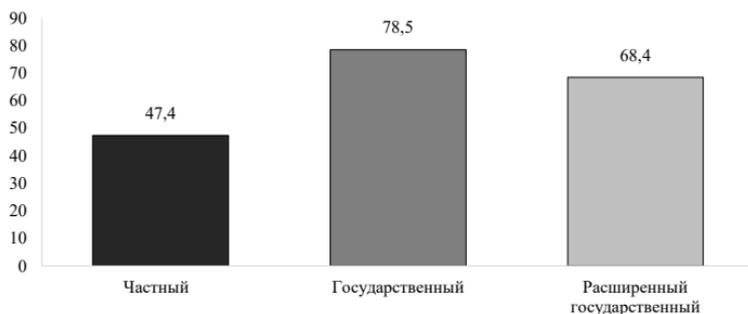


Рис. 3. Доля квазиторгов по секторам в 2016–2017 гг.,%

О низком уровне конкуренции в государственных закупках свидетельствует также в целом невысокое среднее количество заявок на один торгуемый лот (рис. 4). Так, в 2018 г. их число снизилось до уровня 2014 г. и составило всего 2,3 заявки на лот.



Источник: [Шамрин и др., 2019. С. 36].

Рис. 4. Среднее количество поданных заявок на лот в 2014–2018 гг.

Побочным результатом снижения конкуренции в госзакупках являются искажение рыночных стимулов и отбор неоптимальных поставщиков (с точки зрения рыночных критериев), а также снижение экономии бюджетных средств. Согласно официальным данным, экономия бюджетных средств на госзакупках только в период с 2017 г. по 2018 г. снизилась с 7% до 5%⁸.

При этом наименьшее снижение цен в настоящее время наблюдается при проведении аукционов, тогда как наибольшее – при запросе котировок. С одной стороны, такое положение

⁸ Интерфакс. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/646259> (дата обращения: 05.12.2019).

дел противоречит самой природе аукциона, который считается наиболее эффективным механизмом снижения цены [Melnikov, Lukashenko, 2019], что особенно характерно при использовании механизма двойного аукциона Викри-Кларка-Гровса. С другой стороны, российская действительность свидетельствует, что именно в электронном аукционе (по определению, наиболее открытом среди всех видов торгов) наблюдается наибольший процент покупок у единого поставщика. Доля несостоявшихся аукционов в общей их стоимости только с 2017 г. по 2018 г. выросла с 44,54% до 61,29% [Шамрин и др., 2019. С. 11].

Поддержание конкуренции в системе госзакупок является одной из важных задач Федеральной антимонопольной службы РФ. Однако на практике количество жалоб, которые ФАС считает обоснованными или частично обоснованными, не превышает 50% (рис. 5).



Источник: [Шамрин и др., 2019. С. 18].

Рис. 5. Решения ФАС по рассмотренным жалобам в системе госзакупок в 2014–2018 гг., %

5. Создание вертикальных (частично интегрированных) структур.

Одной из новых практик получения сверхдоходов с помощью госзаказов является дробление сложного контракта и перепродажа его по частям субподрядчикам. В таком случае большая и влиятельная фирма выигрывает тендер на реализацию крупного проекта, используя связи, репутацию, финансовое положение, нередко административный и политический капитал, а потом перепродает контракт по частям мелким, но более технологически гибким субподрядчикам, снимая организационную ренту. Размер этой ренты

может достигать до 50%. Если в документации нет ограничений на субподряд, его можно привлекать для исполнения заказа.

Оборотной стороной такой схемы является поддержание монополизированных структур, избыточность государственных расходов и снижение качества продукции (в случае ослабления контроля со стороны генерального подрядчика, который сам по себе связан с дополнительными транзакционными издержками), а также экономическая зависимость малого и среднего бизнеса от крупных компаний.

Заметим, что государство пытается регулировать наем субподрядчиков. Прежде всего, законами 44-ФЗ и 223-ФЗ установлено обязательное привлечение для выполнения заказов субъектов малого и среднего бизнеса, а также социально ориентированных некоммерческих организаций. Нередко выполнение каких-то частей работ требует уникального дорогостоящего оборудования, материалов, квалифицированных кадров. В этом случае передача части заказа субподрядчику обоснованна. Так, например, согласно отраслевой структуре госзаказа, на строительную отрасль приходится 50% всех подрядов, еще 29% обеспечивают обрабатывающие производства⁹. В этих отраслях производство продукции действительно нередко требует привлечения внешних участников. Другое дело, когда целью фирмы, выигравшей конкурс, является лишь организационная рента, а контракт фактически выполняется за более низкую цену¹⁰.

До 1 июля 2018 г. объем самостоятельно выполненных подрядчиком работ не должен был быть меньше 15%, с 1 июля постановлением Правительства РФ № 570 планка была поднята до 25%. Кроме того, законодательно запрещено использовать субподряд в сфере научно-исследовательских работ, хотя фактически он существует в неявных формах. С 1 июля 2017 г. ограничение субподряда было распространено также на ряд строительных

⁹ Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2019 года. Министерство финансов РФ, 2019. С. 32. [Эл. ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf (дата обращения: 21.12.2019).

¹⁰ Как стать субподрядчиком победителя закупки // Контур-закупки [Эл. ресурс]. URL: <https://zakupki.kontur.ru/site/articles/1173-subpodryad> (дата обращения: 11.12.2019).

работ. Кроме того, ФНС запустила сервис отслеживания всей цепочки участников при расчете НДС, что усложнило завышение себестоимости с целью отмывания денег. Однако эффективность этой системы пока явно недостаточна.

6. «Эффект IV квартала» и аврального освоения бюджетных средств.

Как показала практика, большая часть торгов (33% в 2018 г.) совершается в последнем квартале года. Причина в том, что получатели бюджетных средств стремятся их скорее освоить, в противном случае по окончании финансового года неизрасходованные средства должны быть возвращены в бюджет. Именно в такой горячке следует ожидать наименее эффективных решений, завышенных цен, коррупционной составляющей контрактов, непродуманного отбора поставщиков, избыточных расходов.

7. Вертикаль интересов.

Одной из причин низкой эффективности госзакупок является и то, что при создании законодательной базы и разработке организационных механизмов ни изначально, ни впоследствии – в ходе их актуализации – не учитывались интересы конкретных исполнителей заказов. В них отражаются лишь представления и интересы регулирующих и контролирующих органов: Минэкономразвития, Министерства финансов, ФАС и др. Для обоснования тех или иных изменений используются обобщающие данные официальной статистики, не всегда обладающие достаточной информационностью, а обращение в таких случаях к данным социологических опросов и научных исследований скорее исключение, чем правило.

В этом плане весьма показательны результаты онлайн-опроса, проведённого НИУ ВШЭ в 2017 г., охватившего 1251 заказчика и 721 поставщика госзакупок. Они выявили недовольство большинства участников существующей системой госзаказа. В качестве ее основных проблем заказчики указывали на ценовой демпинг и наличие неформальных связей между сторонами. Поставщики в свою очередь наиболее значимыми проблемами называли «заточивание» технического задания под конкретных производителей, низкую вероятность получения контракта и установление завышенных или необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара [Яковлев и др., 2018а. С. 17–37].

8. Высокий уровень бюрократизации и затратность системы госзакупок.

Трансакционные издержки, связанные с закупочной деятельностью, включают как временные и материальные затраты поставщика и заказчика на обслуживание заказа, а также содержание соответствующих структур, так и расходы организаций, обеспечивающих поддержание инфраструктуры госзакупок, и государственных органов, осуществляющих контроль и регулирование данной сферы. Полная оценка таких издержек – нелегкая задача. Между тем в рамках упомянутого выше опроса НИУ ВШЭ были получены оценки трансакционных издержек, возникающих у заказчиков и поставщиков при осуществлении закупок (то есть затрат операционного характера). Согласно полученным результатам, средние издержки на осуществление одной закупки (без учета малых) составляют 1% ее стоимости, из них 67% приходится на долю поставщика. Однако этот показатель сильно варьирует по типам торгов, и наиболее затратным оказался запрос котировок (где издержки составляют 8,1% стоимости контракта) [Балаева и др., 2018. С. 72–73]. Заметим, что эти результаты несколько расходятся с данными, ранее полученными теми же авторами на уровне отдельной организации и региона.

Подводя итог исследования, обратим внимание на уже признанную экономистами квазирыночность системы госзаказа. Госзаказ предполагает принятие решений не на полноценном рынке, а в узком окне рыночных предложений, что существенно сокращает свободу выбора и ограничивает права собственности, то есть подрывает основы рыночной экономики. Также система госзакупок предполагает формирование опосредованного рынка, отделение поставщика от потребителя, что снижает благосостояние получателей бюджетных средств. Это в немалой степени также объясняет стремление сторон контракта преодолеть неопределенность через предварительный сговор.

Заключение

В работе показаны состояние и тенденции развития системы госзаказа в современной России. Выявлен спектр проблем, изучаемых в рамках данной темы разными авторами, свидетельствующий о многоаспектности изучаемого феномена. Между тем

институциональная составляющая, которой посвящено данное исследование, оказывает определяющее воздействие на эффективность системы. Изменения в законодательной базе за последние несколько лет не привели к однозначной тенденции улучшения системы госзакупок, хотя с введением в действие 223-ФЗ произошло существенное расширение контрактной системы за счет распространения ее за пределы «чистого» госзаказа. Но одновременно возросло значение неформальных отношений и правил игры.

Для оценки эффективности системы госзаказа в динамике были построены многофакторные модели типа Кобба-Дугласа, которые оценены на данных российских регионов в 2011–2017 гг. с использованием метода наименьших квадратов. На основе полученных с их помощью годовых показателей эластичности реального ВРП на душу населения по стоимости реализованных госконтрактов на душу населения сделан вывод о снижении эффективности системы государственных закупок для экономики российских регионов, а также о ее высокой чувствительности к кризисам разного типа.

Исследование институциональной среды российской системы госзаказа позволило выявить ключевые факторы, приведшие к снижению ее эффективности в современной России. Недостаточная прозрачность и неполнота информации, сложность и затратность оформления заявок существенно сокращают доступ к торгам потенциальных поставщиков. Институт госзаказа оброс многочисленными организационно-управленческими структурами как на уровне распорядителей, так и получателей бюджетных средств, что также негативно сказывается на эффективности системы в масштабах национальной экономики.

О процветании разных форм предконтрактного и постконтрактного оппортунизма в сфере госзакупок свидетельствуют как распространённость процедур расторжения контрактов (нередко на добровольной основе), так и выявляемые многочисленные нарушения при их исполнении. Вместо здоровой конкуренции, основанной на репутационных механизмах рынка, возникают устойчивые связи, основанные на социальном, административном и политическом капитале участников. Подрывает конкуренцию и создание неформальных вертикально интегрированных структур, в которых головная фирма выигрывает заказ и передает его мелким подрядчикам, оставляя себе неоправданно высокую

организационную ренту. Наличие крупных игроков, имеющих свои неформальные отношения с органами власти, снижает мотивацию более мелких производителей участвовать в конкурсе за получение госзаказа, а также способствует проникновению коррупции и распространению откатов в данной системе.

Искусственно созданная конкурентная среда подрывается предварительным сговором участников, «затачиванием» требований под своего поставщика. Это отрицательно сказывается на экономии бюджетных средств и эффективности их использования. Феномен аврального освоения средств в последнем квартале свидетельствует о пробуксовывании системы в течение года и приводит к еще большей потере эффективности. Система нередко не способствует принятию даже субоптимальных решений и негативно сказывается на благосостоянии общества. В то же время формируемые приспособительные практики могут существенно корректировать ее негативные эффекты для конкретных участников торгов.

Для повышения эффективности системы госзакупок в современной России необходим учет предпочтений всех ее участников, развитие репутационных механизмов рынка, а также формирование эффективных стимулов для исполнения контрактов.

Литература

Анчишкина О. В. Анализ отношений в государственном секторе контрактной системы России // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 106–126.

Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). 2018. Т. 10. № 3. С. 58–84.

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

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

Белокрылов К. А. Закупки инновационной продукции в системе инновационно-инвестиционной политики государства // ЭКО. 2018. № 12. С. 110–125/ DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-12-110-125.

Вольчик В. В. Всепобеждающий оппортунизм: эволюция институтов размещения государственных заказов в России // Terra Economicus. Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Том 7. № 4. С. 44–50.

Десярев А., Маликов Р., Арапов В. Российский бизнес в условиях «экономики отката» // Общество и экономика. 2009. № 3. С. 53–62

Маковлева Е. Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению государственного контракта // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 3. С. 62–81.

Малкина М. Ю. Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // TERRA ECONOMICUS, Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2010. Том 8. № 1. С. 51–58.

Мельников В. В. Проблема оппортунизма в государственных закупках // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований) 2013. Том 5. № 3. С. 114–124.

Новиков С., Файзуллина И. Проблемы импортозамещения в сфере государственных закупок // Общество и экономика. 2015. № 7. С. 58–64.

Смотряцкая И., Черных С. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 108–117.

Шамрин А. Т. и др. Экспертный доклад «Система госзакуп в России». М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019. С. 23–36.

Яковлев А., Демидова О., Бадаева О. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. 2012. № 1. С. 65–83.

Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д. Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // ЭКО. 2018а. № 9. С. 17–38. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2018-9-17-38.

Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Родионова Ю. Д. Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования // Вопросы экономики. 2018б. № 10. С. 90–105.

Auriol E., Straub S., Flochel T. Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay // World Development. 2016. Vol. 77. Pp. 395–407.

Medvedev D. Social and economic development of Russia: Finding new dynamics // Russian Journal of Economics. 2016. Vol. 2. Issue 4. Pp. 327–348.

Melnikov V. V., Lukashenko O. A. Evolution of public procurement auctions in Russia // Terra Economicus. 2019. Vol. 17(1). Pp. 150–173.

Mironov M., Zhuravskaya E. Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data (June 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1946806> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1946806>.

Stigler G. J. The Economics of Information // Journal of Political Economy. 1961. Vol. 69. No. 3. Pp. 213–225.

Tiit V., Geys B. Political donations and the allocation of public procurement contracts // European Economic Review. 2019. Vol. 111. Pp. 443–458.

Статья поступила 17.12.2019.

Статья принята к печати 27.12.2019.

Для цитирования: *Малкина М. Ю., Виноградова А. В.* Как российские институты влияют на эффективность госзаказа // ЭКО. 2020. № 3. С. 8–29. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-3-8-29.

Summary

Malkina, M. Yu., Doct. Sci. (Econ.), Vinogradova, A.V., Cand. Sci. (Econ.), Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod

Influence of the Institutional Environment on the Effectiveness of the Procurement System in Modern Russia

Abstract. The paper considers institutional environment of current public procurement system, which is an integral part of public finance distribution in present-day Russia. The authors examined the dynamics of state order volume relative to the GDP and its impact on changes in procurement law and macroeconomic conditions of the Russian economy. Cobb-Douglas model estimations for 2011–2017 revealed falling effectiveness of the public procurement system for the Russian regions' economies, which manifested a decrease in the GRP elasticity respectively to public orders. The authors identified striking institutional problems of public procurement affecting its effectiveness, such as: lack of information transparency and access to bidding; opportunism in the public procurement system; involvement in corruption and kickbacks; imperfect competition (manifested in low participation in tenders, "adjusting" the terms of contracts for specific suppliers, the growing volume of failed or canceled contracts, etc.), creation of vertical (partially integrated) structures, and the "fourth quarter" effect – emergency utilization of budget funds. The authors came to the conclusion that maintaining an artificial competitive environment, which is mostly based on local social ties, rather than on mechanisms of broad market trust and reputation, prevents both savings and effective use of budget funds. Important issues for the public procurement system remain taking into account the preferences of all participants in the system and introduction of effective incentives for the execution of contracts.

Keywords: *public procurement; contract system; institution; opportunism; corruption; kickbacks; competitive environment; collusion; state order*

References

- Anchishkina, O.V. (2018). Analysis of relations in the state sector of Russian public procurement. *Voprosy Ekonomiki*. No. 10. Pp. 106–126. (In Russ.)
- Auriol, E., Straub, S., Flochel, T. (2016). Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay. *World Development*. Vol. 77, Pp. 395–407.
- Balaeva, O.N., Yakovlev, A.A., Rodionova, Yu.D., Esaulov, D.M. (2018). Transaction Costs in the Public Procurement in Russia: Macrolevel Assessment Based on Microdata. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 10. No. 3. Pp. 58–84. (In Russ.)
- Balsevich, A.A., Pivovarova, S., Podkolzina, E. (2012). Regional Differences in Relative Prices of State Contracts: the Role of Information Transparency. *Public Administration Issues*. No. 2. Pp. 97–111. (In Russ.)
- Balsevich, A.A., Podkolzina, E.A. (2014). Causes and Consequences of Low Competition in Russian Public Procurement. *HSE Economic Journal*. No. 4. Pp. 563–585. (In Russ.)
- Belokrylov, K.A. (2018). Procurement of innovative products in the system of innovation and investment policy of the state. *All-Russian ECO journal*. No. 12. Pp. 110–125. (In Russ.) DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-12-110-125.
- Degtyarev, A., Malikov, R., Arapov, V. (2009). Russian business in the context of a «pullback economy». *Society and Economics*. No. 3. Pp. 53–62. (In Russ.)

Makovleva, E. (2018). Instruments and methods for countering the unfair execution of a state contract. *Economic Policy*. Vol. 13. No. 3. Pp. 62–81. (In Russ.).

Malkina, M. Yu. (2010). Russia's current procurement system institutional analysis. *Terra Economicus. Economic Herald of Rostov State University*. Vol. 8. No. 1. Pp. 51–58. (In Russ.).

Medvedev, D. (2016). Social and economic development of Russia: Finding new dynamics. *Russian Journal of Economics*. Vol. 2. Issue 4. Pp. 327–348.

Melnikov, V.V. (2013). Opportunism in the public purchases. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 5. No. 3. Pp. 114–124. (In Russ.).

Melnikov, V.V., Lukashenko, O.A. (2019). Evolution of public procurement auctions in Russia. *Terra Economicus*. Vol. 17(1). Pp. 150–173.

Mironov, M., Zhuravskaya, E. (2015). Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data (June 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1946806> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1946806>.

Novikov, S., Fayzullina, I. (2015). Problems of import substitution in public procurement. *Society and Economics*. No. 7. Pp. 58–64. (In Russ.).

Smotritskaya, I., Chernykh, S. (2010). Public procurement and the formation of an innovative economy. *Voprosy Ekonomiki*. No. 6. Pp. 108–117. (In Russ.).

Shamrin, A.T. et al. (2019). *Expert report «Public Procurement System in Russia»*. Moscow, National Research University Higher School of Economics. Pp. 23–36.

Stigle, G.J. (1961). The Economics of Information. *Journal of Political Economy*. Vol. 69. No. 3. Pp. 213–225.

Titl, V., Geys, B. (2019). Political donations and the allocation of public procurement contracts. *European Economic Review*. Vol. 111. Pp. 443–458.

Volchik, V.V. (2009). All-triumphant opportunism: evolution of procurement institutions in Russia. *Terra Economicus. Economic Herald of Rostov State University*. Vol. 7. No. 4. Pp. 44–50. (In Russ.).

Yakovlev, A., Demidova, O., Badaeva, O. (2012). Reasons for lower prices at tenders and problems of execution of state contracts (empirical analysis based on microdata). *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 65–83. (In Russ.).

Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V., Balaeva, O.N., Rodionova, Yu.D. (2018a). Russian System of Public Procurement: the Law is Changing, the Issues remain. *All-Russian ECO journal*. No. 9. Pp. 17–38. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-9-17-38.

Yakovlev, A.A. Tkachenko, A. V., Rodionova, Yu. D. (2018b). Reasons for contracting predetermined suppliers: Results of an empirical study. *Voprosy Ekonomiki*. No. 10. Pp. 90–105. (In Russ.).

For citation: Malkina, M. Yu., Vinogradova, A.V. (2020). Influence of the Institutional Environment on the Effectiveness of the Procurement System in Modern Russia. *ECO*. No. 3. Pp. 8-29. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-8-29.