

Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников¹

А.А. ЯКОВЛЕВ, кандидат экономических наук. E-mail: ayakovlev@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0003-2273-0971>

О.Н. БАЛАЕВА, кандидат экономических наук. E-mail: obalaeva@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0001-9065-1373>

Ю.Д. РОДИОНОВА. E-mail: yrodionova@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0001-9837-4753>

А.В. ТКАЧЕНКО, кандидат физико-математических наук.
E-mail: tkachenko_av@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0838-0023>

Институт анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва

Аннотация. Статья посвящена оценке ключевых проблем и эффективности российской системы госзакупок с позиций ее непосредственных участников. Результаты массового опроса заказчиков и поставщиков, проведенного в 2020 г., свидетельствуют о разрастании проблем регулирования госзакупок. Для обеспечения конечных содержательных результатов закупки добросовестные участники рынка все чаще вынуждены действовать в «серой» зоне, переступая через формальные правила. Следствием этого становится рост числа нарушений, выявляемых в ходе проверок ФАС, и рост числа штрафов, но это не приводит к улучшению ситуации. В целом результаты опроса дают основание полагать, что при всей важности борьбы с коррупцией и повышения конкуренции регулирование государственных закупок, в первую очередь, должно быть нацелено на обеспечение их конечной эффективности – в виде качественного и своевременного исполнения контрактов с учетом интересов и предпочтений основных участников процесса.

Ключевые слова: государственные закупки; эффективность госзакупок; регулирование госзакупок; поставщик; госзаказчик

Государственные закупки составляют значительную часть расходов государственного бюджета и ВВП в развитых и развивающихся странах. В России подобного рода расходы, включая закупки государственных предприятий, составили в 2019 г. 31,6 трлн руб., или 29% ВВП в текущих ценах [Счетная палата, 2020]. Большие

¹ Работа подготовлена в рамках проекта «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках», поддержанного Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2020 г. Авторы выражают благодарность представителям организаций-госзаказчиков и поставщиков, принявшим участие в проведении опроса, а также О.М. Уваровой за помощь в обработке данных опроса.

масштабы закупок требуют контроля за эффективным расходованием средств, ясности и недвусмысленности законодательных требований для всех участников закупочного процесса. Опыт 2020 г. показал важность гибкости законодательства о госзакупках, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия COVID-19, когда осуществление закупки в кратчайшие сроки приобретает жизненно важное значение.

Основной акцент регулирования этой сферы в России традиционно сосредоточен на борьбе с коррупцией и обеспечении прозрачности процесса. Для достижения этих целей в первую очередь жестко регламентируются все процедуры, включая правила взаимодействия с участниками, контроль за соблюдением сроков и т.п. Результат же закупки, включая возможности удовлетворения текущей потребности, по-прежнему во многом остается «за кадром» действующего законодательства. Между тем специалисты-практики и исследователи в сфере госзакупок все чаще говорят о необходимости сместить акценты с жесткой регламентации закупочного процесса на повышение эффективности закупок [см., например, Мельников, 2016; Авдашева и др., 2020].

Действующий в настоящее время закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в силу уже более шести лет назад и не раз претерпевал изменения. На сегодняшний день 44-ФЗ занимает уже 320 страниц, но Минфин и ФАС продолжают вносить в него все новые поправки, усиливая регламентацию и контроль действий всех участников закупочного процесса. С весны 2020 г. идет публичное обсуждение очередного масштабного «оптимизационного» пакета поправок в 44-ФЗ². При этом заказчики и поставщики вынуждены постоянно адаптироваться к новым правилам, которые часто вызывают больше вопросов, чем предыдущие.

Противоречивость и избыточность требований законодательства приводят к тому, что регуляторы сами оказываются не способны отделить реальные злоупотребления от неформальных действий добросовестных участников закупок, целью которых является не приобретение личной выгоды, а обеспечение качественной

² Оптимизация торга. Госзакупки избавляют от избыточных процедур. Российская газета – Федеральный выпуск № 129(8183). 15.06.2020. URL: <https://rg.ru/2020/06/15/v-rossii-uprostit-proceduru-provedeniia-goszakupok.html>

поставки товаров и гарантированного исполнения контракта [ЦПУР, 2019]. При этом многие поставщики по-прежнему не могут встроиться в существующую систему госзакупок из-за наличия высоких административных барьеров и коррупции [Валиева, 2020].

Однако мнению участников закупочного процесса до сих пор не уделяется должного внимания. Преобладающая часть исследований в сфере госзакупок базируется на результатах анализа больших массивов открытых данных или рассматривает кейсы отдельных организаций или проектов. Такие исследования важны, но они не раскрывают проблемы функционирования системы госзакупок с позиций ее непосредственных участников. Лишь единичные работы посвящены анализу мнений госзаказчиков и поставщиков. Из зарубежных эмпирических исследований такого рода наиболее масштабным до сих пор остается проект PwC, посвященный анализу эффективности госзакупок в странах Евросоюза на данных опроса 5500 заказчиков и 1800 поставщиков [PwC, 2011]. Однако такие масштабные «мультистрановые» опросы по госзакупкам больше не повторялись, и на уровне отдельных стран их также крайне мало (см., например [Flynn, 2017; Grega et al., 2019; Kacandolli-Gjonbalaj et al., 2018]).

Что касается России, то первое в отечественной практике масштабное исследование с оценкой российской системы госзакупок ее непосредственными участниками было проведено в 2017 г. Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ [Яковлев и др., 2018]. Массовый онлайн-опрос госзаказчиков и поставщиков показал, что принятие 44-ФЗ не улучшило ситуации в системе регулирования госзакупок в России – большинство проблем, характерных для 94-ФЗ, остались актуальными и в новых условиях, а их острота с переходом на новое регулирование практически не снизилась.

Прошло три года и в 2020 г. мы решили провести новый раунд исследования и выяснить, есть ли изменения в оценках непосредственных участников госзаказа за прошедший период, произошли ли сдвиги к лучшему или проблем по-прежнему больше, чем позитива.

Данные и методология исследования

Второй массовый онлайн-опрос госзаказчиков и поставщиков был проведен нами в марте-мае 2020 г. Его целью был анализ

существующих проблем в регулировании и практике применения Закона о контрактной системе (44-ФЗ) на основе оценок самих участников госзакупок.

В основу базы респондентов были положены контактные данные из извещений и контрактов, заключенных в соответствии с 44-ФЗ с января 2017 г. по сентябрь 2019 г. Конечная выборка для рассылки анкет насчитывала 94,5 тыс. e-mail-госзаказчиков (отбирались те, кто за три года разместил не менее пяти извещений о закупках, в том числе хотя бы одно в 2019 г.) и 207,8 тыс. e-mail-поставщиков (которые за три года заключили не менее трех госконтрактов). Таким образом, выборка была сформирована из специалистов предприятий и организаций, имеющих достаточный опыт участия в госзакупках. Опрос был начат 17 марта и совпал с кризисом, связанным с распространением вируса COVID-19, что могло отразиться на числе респондентов. Тем не менее на 29 мая было получено достаточное для количественного анализа число заполненных анкет – 434 от заказчиков и 586 от поставщиков. При этом по своим ключевым параметрам выборка текущего опроса близка к выборке опроса 2017 г., которая включала 1251 заказчика и 721 поставщика и подробно описана в предшествующих публикациях ИАПР [Яковлев и др., 2018].

Хотя выборка формировалась на данных о закупках по 44-ФЗ, 39% заказчиков и 85% поставщиков, ответивших на нашу анкету, также имели опыт работы по 223-ФЗ. Для опрошенных поставщиков общий стаж работы с государственными/муниципальными контрактами в среднем составлял 9 лет, для заказчиков – 8 лет. Из числа наших респондентов 47% заказчиков и 70% поставщиков имели опыт участия в сложных процедурах закупок (открытых конкурсах, конкурсах с ограниченным участием, двухэтапных конкурсах). Среди заказчиков большинство составили женщины, среди поставщиков преобладали мужчины.

На стороне заказчиков выборка была смещена в пользу организаций федерального и регионального уровня (их суммарная доля составила 53% – против 27% в генеральной совокупности, по данным сайта zakupki.gov.ru). Из организаций-поставщиков 47% расположены в областных центрах и 19% в Москве, 56% заказчиков – в малых городах и поселках. Среди респондентов-поставщиков 59% работали на предприятиях с двадцатью и менее занятыми, а опрошенные заказчики чаще представляли более

крупные организации (46% имели 100 и более сотрудников и 25% насчитывали от 50 до 100 сотрудников).

Опрос в целом опирался на методологию обследования 2017 г., но анкета была адаптирована с учетом изменений в практике закупок и ряда новых исследовательских задач. В анкете были повторены вопросы о ключевых проблемах системы госзакупок, о практиках «заведомого выбора» поставщиков, проблемах правоприменения в сфере госзакупок. В то же время были добавлены вопросы о целях закупок и критериях оценки их эффективности, а также о роли факторов доверия и репутации на рынке госзаказа. По сопоставимым вопросам были проведены сравнения с данными 2017 г.

Эффективность госзакупок

В российской практике эффективность закупки рассматривается регуляторами, в первую очередь, через призму экономии на снижении цены и обеспечении конкуренции при осуществлении закупочной процедуры. Однако «взгляд снизу» на эффективность госзакупок никогда не оценивался, а мнения заказчиков и поставщиков по данному вопросу если и выслушивались, то лишь на уровне отдельных кейсов.

С учетом обсуждений с экспертами-практиками в сфере госзакупок мы выделили двенадцать различных индикаторов эффективной закупки, которые затем были предложены нашим респондентам (табл. 1). Результаты показали, что для непосредственных участников рынка госзаказа наиболее важны конечные результаты закупки. Так, 77% заказчиков и 66% поставщиков считают, что эффективная закупка должна характеризоваться «поставкой качественного товара», 53% заказчиков и 41% поставщиков отметили в качестве критерия «исполнение контракта в срок».

При этом высокую конкуренцию и снижение цены в ходе закупки, которые традиционно рассматриваются ФАС как индикаторы эффективности госзакупок, посчитала существенными лишь небольшая доля опрошенных – соответственно, 18% и 19% заказчиков и 12% и 4% поставщиков. Характерен комментарий одного из респондентов-поставщиков: *«поставка дешёвого оборудования – это очень краткосрочный эффект, в этом смысле 44-ФЗ неэффективен... В погоне за экономией*

средств при применении 44-ФЗ, по сути, идёт их растрата». В качестве показателей эффективной закупки очень редко отмечались поставки товаров отечественного производства (2% ответов заказчиков и 6% – поставщиков), а также следование экологическим требованиям (1% ответов).

Таблица 1. По вашему мнению, какие основные показатели характеризуют эффективную закупку? (требовалось указать не более трех вариантов ответа), %

Показатель	Заказчики	Поставщики
Закупка проведена в запланированные сроки	33	23
Закупка проведена с использованием конкурентной процедуры	31	35
Закупка проведена с учетом экологических требований	1	1
Высокая конкуренция в ходе закупки	18	12
Существенное снижение цены в процессе закупки	19	4
Контракт заключен с субъектом малого предпринимательства	4	17
Контракт исполнен в срок	53	41
Поставлен товар отечественного производства	2	6
Поставлен качественный товар	77	66
Отсутствие конфликтов в процессе исполнения контракта	19	32
Отсутствие претензий со стороны контролирующих органов	22	11
Достигнут рыночный уровень цены	12	35
Другое	1	6
Всего ответивших респондентов	431	584

Закономерным представляется, что для формирования хорошей деловой репутации поставщиков на рынке госзакупок наиболее важными факторами оказались высокое качество поставляемых товаров (80% ответов заказчиков и 60% – поставщиков) и успешный опыт исполнения аналогичных контрактов (соответственно, 48% и 54%). Для репутации заказчиков в качестве наиболее значимого фактора выделено «следование объявленным правилам и требованиям» (59% ответов заказчиков и 45% ответов поставщиков).

Респондентам также был задан вопрос о том, какие цели регулирования государственных/ муниципальных закупок они считают наиболее важными. В ответах преобладали «эффективность закупок для конкретного заказчика» и «борьба с коррупцией» (табл. 2). Однако если заказчики на первое место ставят эффективность закупок (71%), то для поставщиков с небольшим отрывом на первом месте оказывается борьба

с коррупцией (53%). «Экономическое развитие страны» также признается одной из приоритетных целей (31% заказчиков и 40% поставщиков), в то время как «развитие региона» в качестве приоритета в регулировании госзакупок рассматривается реже (24% ответов заказчиков и 27% среди поставщиков).

Таблица 2. По Вашему мнению, какие цели должно было бы преследовать оптимальное регулирование государственных/муниципальных закупок? (требовалось указать не более двух вариантов ответа), %

Цель	Заказчики	Поставщики
Эффективность закупок для конкретного заказчика	71	48
Развитие региона	24	27
Экономическое развитие страны	31	40
Социальное развитие общества	10	12
Приоритеты государственной политики	4	3
Национальная безопасность	5	3
Борьба с коррупцией	42	53
Другое	2	4
Всего ответивших респондентов	430	583

В варианте ответа «другое» респонденты указывали обеспечение баланса интересов государственных структур и бизнеса, возможность развития предпринимательства и малого бизнеса, а также простые и неизменные правила для всех участников закупочного процесса. Правда, были и весьма пессимистичные ответы: *«эффект один – гробим все», «это не способствует ничему, т.к. уровень коррупции никак не понижается на крупных закупках, т.к. там всегда есть сговор, а мелкие закупки только убивают мелкий и средний бизнес», «какое регулирование, все сводится к понижению цен, все остальное не имеет значения. Заказчик абсолютно ничего не может изменить в целях качественного и своевременного получения работ, услуг, товара. Никакого развития экономики региона не может быть, все происходит по факту наихудшим результатом. Главное – отчитаться и красиво написать».*

Проблемы в системе госзакупок

Так же, как и в 2017 г., респондентам был предложен список проблемных ситуаций в осуществлении закупок в рамках 44-ФЗ с просьбой оценить частоту их возникновения (табл. 3).

И результаты (с учетом обозначенных выше индикаторов эффективности закупок) оказались неутешительны.

Таблица 3. Сравнение доли респондентов, отметивших перечисленные ситуации из практики государственных/муниципальных закупок как «часто встречающиеся» (по результатам опросов 2017 и 2020 гг.), %

Ситуация	Заказчики		Поставщики	
	2017	2020	2017	2020
Сговор поставщиков между собой	16	27	25	26
Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком	12	17	38	50
Нарушение сроков поставки товаров/работ/услуг	17	48	15	24
Поставка некачественных товаров/работ/услуг	19	60	17	60
Затягивание сроков оплаты	16	15	35	43
Затягивание сроков приемки работ или подписания актов	5	12	16	34
Расторжение контракта	6	14	3	8
Наличие конфликта интересов между сторонами контракта	4	9	10	24
Затягивание сроков проведения закупки	-	45	-	31
Обжалование поставщиками результатов процедуры закупок	-	18	-	15
Необоснованные дополнительные требования заказчика	-	11	-	59

Примечание: В опросе 2017 г. респондентам был предложен список из 18 проблемных ситуаций с просьбой оценить частоту их возникновения с вариантами ответов «часто», «иногда», «редко», «никогда» (в 2020 г. – были сохранены 8 наиболее часто встречающихся ситуаций и добавлены 3 новые, а варианты ответов ограничены опциями «часто» и «крайне редко»). Примечательно, что для проблем с качеством и с нарушением сроков поставок доля оценок «часто» в 2020 г. у заказчиков превосходит сумму оценок «часто» и «иногда» в 2017 г. Аналогичная тенденция прослеживается и у поставщиков в оценках поставки некачественных товаров/работ/услуг.

Несмотря на тенденцию к предъявлению претензий своим контрагентам (когда заказчики говорят о срыве сроков поставки, а поставщики ссылаются на выставление дополнительных требований, затягивание сроков приемки работ и их оплаты), обе стороны соглашаются в том, что самой частой проблемой российской системы госзакупок является поставка некачественных товаров/работ/услуг. Ее отметили 60% заказчиков и поставщиков. О наличии нерешенных проблем в российском законодательстве о госзакупках также свидетельствует тот факт, что половина (50%) поставщиков и 17% заказчиков отметили как часто встречающуюся проблему неформальных связей между заказчиком и поставщиком. Обе группы респондентов

считают проблемой наличие сговора между поставщиками (27% заказчиков и 26% поставщиков).

Сравнение полученных результатов с итогами опроса 2017 г. показывает, что наиболее значимые для обеих сторон проблемы («Поставка некачественных товаров/работ/услуг» и «Нарушение сроков поставки товаров/работ/услуг») не только не потеряли свою актуальность, а, наоборот, обострились (табл. 3).

В текущем опросе были добавлены еще три «проблемные» ситуации, которые не были обозначены в опросе 2017 г. (см. последние три строки табл. 3). И эти ситуации оказались весьма значимыми для наших респондентов. Практически половина заказчиков и 31% поставщиков отметили как часто встречающуюся проблему «Затягивание сроков проведения закупки», а 59% поставщиков говорили о наличии «Необоснованных дополнительных требований заказчика». В частности, поставщики упоминали сбор денег за услуги посредников, *«облепивших систему закупок»* (цитата одного из респондентов). Многие респонденты отмечали противоречивость и неоднозначность законодательных требований: *«разная позиция Заказчика и ФАС в разных регионах к наличию лицензии на наш вид деятельности: одним словом, анархия...», «плохо отлаженное законодательство в сфере государственных закупок...»*.

Практика заключения контрактов с заранее определённым поставщиком

Наш опрос показывает, что на практике одним из способов решения проблем с качеством поставок является стратегия «заведомого выбора» – когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки. Хотя такая стратегия прямо противоречит действующему законодательству о закупках, ее широкую распространенность и в 2017 г., и 2020 г. признавали обе стороны (табл. 4). В среднем, по оценкам поставщиков, ее придерживаются 52% организаций, проводящих госзакупки (аналогичная оценка респондентов-заказчиков – 38%), причем опрос 2017 г. показал примерно такие же значения. Вместе с тем интересен тот факт, что в 2020 г. радикально сократилась доля не ответивших на данный вопрос. Одновременно выросла доля отметивших «Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком» как часто встречающуюся проблему.

Таблица 4. Сравнение доли заказчиков, следовавших стратегии заключения контрактов (договоров) с заранее определенными ими поставщиками в период 2014–15 гг./2018–19 гг. (по результатам опросов 2017 и 2020 гг.), %

Доля заказчиков	Заказчики		Поставщики	
	2017	2020	2017	2020
0–10	26	21	7	8
11–20	10	12	7	8
21–30	10	11	9	11
31–40	6	7	10	8
41–50	9	14	11	9
51–60	11	8	13	10
61–70	5	9	9	9
71–80	8	8	16	15
81–90	9	5	11	14
91–100	6	2	7	7
Средняя оценка (для ответивших)	40	38	53	52

Примечание: в опросе 2017 г. не ответили на данный вопрос 28% заказчиков и 15% поставщиков, в опросе 2020 г. – только 2% заказчиков и 1% поставщиков.

Возможное объяснение этих изменений сводится к тому, что в 2017 г. практика «заведомого выбора» воспринималась как массовая, но нелегальная и потенциально чреватая санкциями – соответственно, многие респонденты предпочитали уходить от ответа на этот «чувствительный» вопрос. К 2020 г. при тех же оценках распространенности данной стратегии заказчики и поставщики перестали бояться признавать наличие такой практики, что фактически говорит о том, что она никак и никем не наказывается (как написал один респондент, *«все всё знают, но не будут ничего делать»*).

Для реализации стратегии «заведомого выбора» заказчик использует целый арсенал инструментов и приемов. Мы предложили поставщикам ответить, с какими ограничениями в доступе к государственным/муниципальным контрактам (договорам) они сталкивались за последние два года. Среди ответов бесспорным лидером оказалось ограничение, которое и в опросе 2017 г. было на первой позиции – «Заточивание технического задания под конкретных поставщиков, установление специфических требований». Далее с существенным отрывом шли «Установление нереалистичных сроков на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг» и «Установление необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара». Среди менее популярных ограничений поставщики отмечали «Необъективность заказчика в оценке заявки», «Непрозрачную процедуру оценки заявок», «Установление слишком коротких временных рамок для подготовки заявки на участие».

Как правило, стратегия «заведомого выбора» предполагает использование заказчиком всего комплекса перечисленных приемов. Этот феномен не является чисто российским, в международной практике для выявления преднамеренного манипулирования процессом закупок со стороны коррумпированного заказчика в пользу конкретного поставщика разработана и используется специальная методология так называемых «красных флажков» [Fazekas, Kocsis, 2017; Dávid-Barrett, Fazekas, 2020].

Однако российская специфика заключается в том, что многие поставщики с пониманием относятся к стратегии «заведомого выбора» и массово оправдывают ее. В рамках обоих опросов наиболее значимыми причинами использования госзаказчиком такой стратегии респонденты называли стремление обеспечить качественную поставку товаров и гарантированное исполнение контракта (табл. 5). При этом показательно, что для поставщиков значимость этих причин за прошедшие три года увеличилась.

Таблица 5. Сравнение доли респондентов, отметивших как наиболее значимые перечисленные причины выбора государственными/муниципальными заказчиками стратегии заключения контрактов (договоров) с заранее определенными ими поставщиками (по результатам опросов 2017 и 2020 гг. – требовалось указать не более трех вариантов ответа), %

Причина	Заказчики		Поставщики	
	2017	2020	2017	2020
Стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта	80	86	50	61
Стремление обеспечить качественную поставку товаров	80	85	47	57
Отсутствие конкуренции со стороны других добросовестных поставщиков требуемых товаров/работ/услуг	26	26	13	16
Стремление избежать ценового демпинга	10	19	19	24
Указания/рекомендации вышестоящих органов	14	14	24	21
Неформальные связи с поставщиками	9	12	61	56
Несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок	17	17	20	22
Другое	3	1	11	6

По данным 2020 г., 57% поставщиков признают, что в основе «заведомого выбора» лежит стремление обеспечить качественную поставку товаров, а 61% соглашаются с тем, что это делается для «гарантированного исполнения контракта. В то же время 56% поставщиков в качестве значимой причины «заведомого выбора» указали наличие неформальных связей между заказчиками и поставщиками.

Надо отметить, что несмотря на непрерывные попытки улучшения законодательства о госзакупках, доля поставщиков, отметивших «несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок» в качестве одной из причин стратегии «заведомого выбора», не только не снизилась, но, напротив, возросла и составила 22%. В варианте ответа «другое» многие участники также напрямую упоминали коррупцию и получение откатов, лень представителей заказчиков выстраивать новые связи и искать альтернативных поставщиков, а также нежелание получить *«кота в мешке»*.

Контроль и урегулирование споров в сфере госзакупок

Полученные результаты свидетельствуют о разрастании проблем, накопившихся в системе госзакупок, а также о том, что сложившаяся система регулирования фактически выталкивает добросовестных участников закупок в «серую» зону – когда для обеспечения конечных содержательных результатов закупки они оказываются вынуждены переступать через формальные правила. Следствием этого становится большое число нарушений, выявляемых в ходе проверок ФАС с последующим наложением штрафов. В частности, о проверках контролирующим органом в 2018–2019 гг. сообщили 83% заказчиков, выявление нарушений при таких проверках констатировали 55%, и еще 35% сталкивались со штрафами. Тем не менее, как видно по приведенным выше данным, такая интенсивность контроля никак не отражается на качестве закупок.

Почти половина заказчиков (49%) на стадии определения поставщика сталкивались с ситуацией жалоб на свою организацию, а 47% поставщиков подавали жалобы в контролирующий орган (табл. 6). На этапе исполнения контракта большинство респондентов (79% заказчиков и 78% поставщиков) отдавали

предпочтение переговорному механизму урегулирования конфликтов, и лишь около 20% заказчиков и 22% поставщиков обращались в суд. При этом опрос 2020 г. показал, что практически треть (32%) поставщиков пытались урегулировать спорные ситуации исключительно путем мирных переговоров, минуя формальные каналы (ФАС и суд) по сравнению с 16% в 2017 г. и только 1% поставщиков сразу обращались в официальные инстанции (3% в 2017 г.). Такая ярко выраженная тенденция к увеличению внесудебных способов улаживания споров в сфере госзакупок может свидетельствовать о низкой эффективности действующей в РФ системы регулирования.

Таблица 6. Приходилось ли Вашей организации в 2018–2019 гг. попадать в следующую ситуацию? (%)

Ситуация	Заказчики	Поставщики
Получать жалобы на Вашу организацию (для заказчиков) /подавать жалобы в контролирующий орган на стадии определения поставщика (для поставщиков)	49	47
Проводить переговоры с поставщиком/заказчиком для урегулирования конфликтов на стадии исполнения контракта	79	78
Обращаться в суд для урегулирования конфликтов на стадии исполнения контракта	20	22
Всего ответивших респондентов	428	579

Среди причин отказов от обращения к судебной системе 84% заказчиков и 61% поставщиков указали на возможность урегулировать спор без обращения в суд, а также ссылались на длительность рассмотрения спора в суде (соответственно, 66% и 54%) (табл. 7). Показательна заметная доля заказчиков и поставщиков, отметивших неуверенность в исполнении решения суда (30% и 35%) и в целом недоверие к судебной системе (13% заказчиков и 40% поставщиков).

Полученное распределение ответов респондентов говорит о неэффективности сложившейся судебной практики урегулирования конфликтов между госзаказчиками и поставщиками. В свою очередь, низкие оценки необходимости «неофициальных расходов» в судах (8% заказчиков и 4% поставщиков) могут рассматриваться как индикатор того, что проблема заключается не в коррумпированности судебной системы, а, скорее, в ее низкой дееспособности.

Таблица 7. Как Вы думаете, если заказчики/поставщики не обращаются в суд для разрешения конфликтов, то почему это происходит? (%)

Причина	Заказчики	Поставщики
Есть возможность урегулировать спор без обращения в суд	84	61
Нет уверенности в исполнении решения суда, если оно было принято в их пользу	30	35
Нежелательность огласки конфликта	8	16
Высокие расходы на участие в судебном процессе	22	29
Судебная система не вызывает доверия	13	40
Не уверены в том, что их аргументы будут убедительны для суда	13	22
Длительность рассмотрения спора в суде	66	54
Удовлетворение иска потребовало бы неофициальных расходов	8	4
Другое	3	4
Всего ответивших респондентов	430	580

При этом как заказчики, так и поставщики говорят и об отсутствии квалифицированных специалистов (особенно на стороне малого бизнеса), способных представлять их интересы в суде, а ряд респондентов-поставщиков считает в принципе бесполезным обжалование в суде нарушения заказчика при проведении закупки, так как *«даже если решение будет вынесено в пользу поставщика, к этому моменту пройдет столько времени, что контракт (договор) с высокой вероятностью будет уже исполнен, и суд заявит, что «реституция невозможна»»*.

Госзакупки в условиях чрезвычайных ситуаций

Интерес представляет и еще один сюжет, затронутый в нашем текущем опросе. В условиях чрезвычайной ситуации в России, связанной с распространением вируса COVID-19, особую остроту приобрел блок вопросов о допустимости отклонения действий заказчика от формальных правил проведения закупки и исполнения контракта для преодоления чрезвычайных обстоятельств³.

³ Распространение вируса COVID-19, безусловно, является чрезвычайной ситуацией, что в России было официально признано органами, регулируемыми госзакупки. Так, Минфин в своем письме от 19.03.2020 № 24–06–06/21324 прямо указал на то, что распространение коронавирусной инфекции «носит чрезвычайный и непредотвратимый характер, в связи с чем является обстоятельством непреодолимой силы».

С одной стороны, эффективность госзакупок ограничивается рисками коррупции, что требует их регламентации, включая обеспечение прозрачности и акцент на проведение конкурентных процедур [Di Tella, Schargrodsky, 2003]. Но, с другой стороны, чрезмерное регулирование делает систему закупок негибкой и порождает высокие издержки, которые также снижают эффективность расходования государственных средств, особенно в условиях низкой конкуренции, характерной для госзакупок в России [Вольчик, Нечаев, 2015; Балаева и др., 2018; Мельников, Литвинцева, 2020]. Выбор между соблюдением формальных требований регулирования и стремлением к упрощению процедур закупок становится наиболее острым в условиях чрезвычайной ситуации. В связи с необходимостью экстренного лечения большого числа пострадавших, регулирующие органы вынуждены идти на упрощение закупочных процедур для того, чтобы ускорить их исполнение.

Так, в России Минфин в своем письме от 19.03.2020 № 24–06–06/21324 прямо указал на то, что распространение коронавирусной инфекции «носит чрезвычайный и непредотвратимый характер, в связи с чем является обстоятельством непреодолимой силы» и заказчики вправе закупать любые товары, работы, услуги, которые требуются в связи с введением режима повышенной готовности, у единственного поставщика по п. 9 ч. 1 ст. 93 44–ФЗ. В дополнение к этим мерам 24.04.2020 г. Президент России В.В. Путин подписал Федеральный закон № 124–ФЗ, который смягчает требования к госзакупкам в 2020 г. «в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции», а Постановлением Правительства РФ от 08.05.2020 № 647 были утверждены случаи и порядок экстренных госзакупок у единственного поставщика до конца 2020 г.

Результаты проведенного опроса показали, что около половины поставщиков и заказчиков считают, что отклонение действий заказчика от формальных правил проведения закупки и исполнения контракта (договора) полностью допустимо для преодоления чрезвычайных обстоятельств (ситуаций, угрожающих жизни и здоровью) (табл. 8). Для сравнения: только 21% поставщиков и 15% заказчиков находят полностью допустимыми такое отклонение для реализации приоритетов

государственной политики и национальной безопасности, а больше половины респондентов (55% заказчиков и 52% поставщиков) считают его совершенно недопустимым для исполнения указания вышестоящего руководства.

Таблица 8. Оцените, насколько допустимо, в случае отдельного контракта, отклонение действий заказчика от формальных правил проведения закупки и исполнения контракта (договора)? (%)

Ситуация	Совсем недопустимо (1 по 7-балльной шкале)		Полностью допустимо (7 по 7-балльной шкале)	
	Заказчики	Поставщики	Заказчики	Поставщики
Для достижения эффективности закупки	36	20	8	16
Для исполнения указания вышестоящего руководства	55	52	2	4
Для преодоления чрезвычайных обстоятельств (ситуаций, угрожающих жизни и здоровью)	13	6	44	53
Для реализации приоритетов гос. политики и национальной безопасности	27	18	15	21

Примечание: на этот вопрос ответило 426 заказчиков и 573 поставщика.

При этом, если поставщики, которые проходили опрос в марте (в момент объявления режима «самоизоляции») в большинстве регионов России), оценивали допустимость отклонений действия заказчика от формальных правил для преодоления чрезвычайных обстоятельств в среднем в 5,8 по 7-балльной шкале, то средняя оценка поставщиков, ответивших на нашу анкету в апреле-мае, снизилась до 5,6. У заказчиков наблюдалось аналогичное изменение – с 5,2 в марте до 5,0 в апреле-мае.

Заключение

В данной статье представлены результаты опроса заказчиков и поставщиков, проведенного в 2020 г. в России и посвященного ключевым проблемам функционирования системы госзакупок. Основными целями оптимального регулирования закупок наши респонденты считают «эффективность закупок для конкретного заказчика» и «борьбу с коррупцией». Однако ответы на другие вопросы анкеты показывают, что эти цели остаются нереализованными после шести лет функционирования закона 44-ФЗ.

Притом, что поставка качественного товара и исполнение контракта в срок воспринимаются респондентами как основные критерии эффективности закупки, наиболее частой проблемой для российской системы госзакупок является поставка некачественных товаров/работ/услуг. Как показывают результаты опроса, одним из распространенных способов решения этих проблем выступает стратегия «заведомого выбора» – когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки. При этом не только заказчики, но и поставщики признают, что выбор данной стратегии заказчиком часто продиктован стремлением обеспечить поставки качественного товара и гарантированное исполнение контракта.

На этом фоне, как было убедительно показано в аналитической записке ЦПУР «Система государственных закупок в России: конкуренция против качества?» на основе анализа конкретных ситуаций, возникающих в российской практике, добросовестные и недобросовестные действия участников закупок становятся почти неотличимы друг от друга. В результате контроль со стороны регулятора не помогает решению проблем, с которыми сталкиваются заказчики. В этом отношении весьма показателен эмоциональный комментарий одного из наших респондентов, который предложил ввести *«мораторий на внесение изменений в законы»*, так как он *«уже устал постоянно переучиваться»*.

Несмотря на все претензии к существующей системе регулирования закупок, большинство заказчиков и поставщиков воспринимают госзаказ как значимый, относительно устойчивый финансовый ресурс и заинтересованы в открытом доступе к данному рынку. Однако на сегодняшний день в сфере госзакупок ни у заказчиков, ни у поставщиков нет организаций, которые представляли бы их интересы в диалоге с регуляторами и были бы способны озвучивать и продвигать их предложения по изменению системы госзакупок. В свою очередь, нет и каких-либо действующих механизмов, способных на регулярной основе выявлять позиции и оценки непосредственных участников закупочного процесса. Между тем такой учет предпочтений участников рынка и формирование эффективных стимулов для исполнения контрактов до сих пор остаются важной проблемой развития системы госзакупок [Малкина, Виноградов, 2020].

Данные, полученные в ходе опроса ИАПР ВШЭ, свидетельствуют о несоответствии между критериями эффективности закупок, которыми в своей текущей деятельности руководствуются заказчики и поставщики, и теми целями, на которых в настоящее время сфокусирована система регулирования закупок. Результаты опроса дают основание полагать, что при всей важности борьбы с коррупцией и усиления конкуренции на торгах, регулирование закупок в первую очередь должно быть нацелено на обеспечение их конечной эффективности – в виде качественного и своевременного исполнения контрактов на поставки для государственных нужд. Как говорят наши респонденты, *«нужны простые правила ведения бизнеса, настроенные на эффективность», «обеспечение баланса интересов государственных структур и бизнеса, так как именно бизнес – это основа общества, а государственные структуры его обслуживают и защищают (в идеале)».*

Таким образом, задача совершенствования законодательства о госзакупках по-прежнему актуальна, но необходим учет интересов непосредственных участников системы закупок, и изменения в регулировании не должны порождать для них дополнительные издержки. Разумным здесь было бы использование процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ), которые с 2010 г. применяются при изменении регулирования для частного бизнеса. Распространение оценки регулирующего воздействия на организации бюджетного сектора позволило бы повысить качество регулирования, обеспечив необходимый баланс между интересами контролирующих ведомств, поставщиков и заказчиков, в функции которых входит производство общественных благ и предоставление социальных услуг гражданам.

Литература

Авдашева С.Б., Яковлев А.А., Головцинский К.И. и др. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020.

Балаева О.Н., Яковлев А.А., Родионова Ю.Д., Есаулов Д.М. Транзакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Журнал институциональных исследований. 2018. № 3. С. 58–84.

Валиева О. В. Институциональная ловушка в российском здравоохранении: к вопросу о госзакупках // ЭКО. 2020. № 3. С. 44–60. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-44-60.

Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Транзакционный анализ сферы государственных закупок. Монография. Ростов н/Д: Изд-во «Содействие – XXI век, 2015.

Малкина М. Ю., Виноградова А. В. Как российские институты влияют на эффективность госзаказа // ЭКО. 2020. № 3. С. 8–29. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2020-3-8-29

Мельников В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // Terra economicus. 2016. Т. 14. № 4. С. 54–72.

Мельников В., Литвинцева Г. Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ // ЭКО. 2020. № 3. С. 30–43. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2020-3-30-43

Счетная палата. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год», 2020.

ЦПУР (Центр перспективных управленческих решений). Аналитическая записка “Система государственных закупок в России: конкуренция против качества?”, 2019.

Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д. Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // ЭКО. 2018. № 9. С. 17–38. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2018-9-85-107

Dávid-Barrett E., Fazekas M. Anti-corruption in aid-funded procurement: Is corruption reduced or merely displaced?. World Development. 2020. Vol. 132. Article 105000.

Di Tella R., Scharfgrodsky E. The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires // Journal of Law and Economics. 2003. Vol. 46. No. 1. Pp. 269–292.

Fazekas M., Kocsis G. Uncovering high-level corruption: cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data // British Journal of Political Science. 2017. Vol. 50. No. 1. Pp. 1–10.

Flynn A. Re-thinking SME disadvantage in public procurement // Journal of Small Business and Enterprise Development. 2017. Vol. 24 Issue: 4. P. 991–1008.

Grega M., Orviska M., Nemes J., Lawson C. Factors determining the efficiency of Slovak public procurement // NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2019. Vol. 12. No. 1. Pp. 43–68.

Kacandolli-Gjonbalaj D., Shiroka-Pula J., Berisha-Shaqiri A., Osmani M. The Efficiency of Public Procurement in the Republic of Kosovo: An Econometric Approach // Ekonomika (Economics). 2018. Vol. 97. No. 2. Pp. 70–90.

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

Статья поступила 12.08. 2020.

Статья принята к публикации 20.08.2020.

Для цитирования: Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников// ЭКО. 2020. № 11. С. 83-103. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-11-83-103.

Summary

Yakovlev, A.A., Cand. Sci. (Econ.), Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics, Balaeva, O. N., Cand. Sci.(Econ.), 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, Tkachenko, A.V., Cand. Sci. (Phys.-Math.), Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics, Moscow

Problems and Efficiency of Public Procurement through the Eyes of their Participants

Abstract. This paper examines key problems and assesses effectiveness of the Russian public procurement system. The results of mass survey of customers and suppliers in 2020 testify to conservation of problems accumulated in the public procurement system. In order to ensure the final outcome of the procurement, honest participants have to move into the 'gray zone' violating formal rules. The consequence of this is a higher number of violations identified during FAS inspections with subsequent imposition of fines but this does little to improve the situation. In general, the survey results suggest that, despite the importance of fighting corruption and increasing competition, procurement regulation should primarily be aimed at ensuring their ultimate efficiency – in the form of high-quality and timely execution of contracts, taking into account the interests and requests of main participants of the public procurement process.

Keywords: *public procurement; efficiency of public procurement; public procurement regulation; supplier; customer*

References

Accounts Chamber of the Russian Federation (ACRF). 2020. Report on the results of the expert-analytical activities "Monitoring the development of public and corporate procurement in the Russian Federation for 2019". Moscow: ACRF. (In Russ.).

Avdasheva, S. B., Yakovlev, A. A., Golovshchinskiy, K. I. et al. (2020). Regulated procurement in Russia: how to increase the stimulating role of spending by budgets and regulated companies. Moscow, National Research University Higher School of Economics. (In Russ.).

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.).

Center for Advanced Governance (CAG). (2019). Policy Brief "Public Procurement System in Russia: Competition versus Quality?". (In Russ.).

Dávid-Barrett, E., Fazekas, M. (2020). M. Anti-corruption in aid-funded procurement: Is corruption reduced or merely displaced? *World Development*. Vol. 132. Article 105000.

Di Tella, R., Schargrodsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*. Vol. 46. No. 1. Pp. 269–292.

Fazekas, M., Kocsis, G. (2017). Uncovering high-level corruption: cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. *British Journal of Political Science*. Vol. 50. No. 1. Pp. 1–10.

Flynn, A. (2017). Re-thinking SME disadvantage in public procurement. *Journal of Small Business and Enterprise Development*. Vol. 24. No. 4. Pp. 991–1008.

Grega, M., Orviska, M., Nemeč, J., Lawson, C. (2019). Factors determining the efficiency of Slovak public procurement. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 12. No. 1. Pp. 43–68.

Kacandolli-Gjonbalaj, D., Shiroka-Pula, J., Berisha-Shaqiri, A., Osmani, M. (2018). The Efficiency of Public Procurement in the Republic of Kosovo: An Econometric Approach. *Ekonomika (Economics)*. Vol. 97. No. 2. Pp. 70–90.

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/ECO0131-76522020-3-8-29.

Melnikov, V. (2016). The Formation of Russian Public Procurement System on Market Principles. *Terra economicus*. Vol. 14. No. 4. Pp. 54–72. (In Russ.).

Melnikov, V. V., Litvinceva, G. P. (2020). How and Why Public Procurement Costs Go Up. *ECO*. No. 3. Pp. 30–43. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-30-43.

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

Valieva, O. V. (2020). Institutional Traps in Russian Healthcare System. *ECO*. No. 3. Pp. 44–60. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-20203-44-60.

Volchik, V. V., Nechaev, A. D. (2015). Transaction analysis the scope of public procurement. Rostov-on-Don: Publ. house «Assistance-XXI century». (In Russ.).

Yakovlev, A. A., Tkachenko, A. V., Balaeva, O. N., Rodionova, Yu. D. (2018). Russian System of Public Procurement: the Law is Changing, the Issues remain. *ECO*. No. 9. Pp. 17–38. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO01317652-2018-9-17-38.

For citation: Yakovlev, A. A., Balaeva, O. N., Rodionova, Yu. D., Tkachenko, A. V. (2020). Problems and Efficiency of Public Procurement through the Eyes of their Participants. *ECO*. No. 11. Pp. 83-103. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-11-83-103.