

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСЗАКУПОК И РОЛЬ КОНКУРЕНЦИИ

ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ МЕЛЬНИКОВ,

*Новосибирский государственный университет экономики и управления,*

*Новосибирский государственный технический университет,*

*Новосибирск, Россия,*

*e-mail: vvm\_ru@mail.ru*

**Цитирование:** Мельников В.В. (2022). Эффективность госзакупок и роль конкуренции // *Journal of Institutional Studies* 14(3): 119–131. DOI: 10.17835/2076-6297.2022.14.3.119-131

Статья посвящена обоснованию причин высокой сложности получения корректных выводов по поводу эффективности государственных и муниципальных закупок с учетом действующих формальных правил в государственной контрактной системе. На уровне нормативных актов эффективность подменяется экономией и результативностью – понятиями, имеющими иную смысловую нагрузку и не позволяющими обратить должное внимание на масштабы транзакционных издержек, генерируемых при заключении и исполнении контрактов. Поскольку оценка эффективности госзакупок вне интересов конкретных акторов не имеет экономического смысла, достижение показателей, определенных в Бюджетном кодексе РФ, не позволяет сделать выводов, в каком направлении двигаться дальше и как интерпретировать полученные результаты. В этом случае контроль эффективности удовлетворения общественных потребностей подменяется контролем достижения метрик (псевдоцелей) и соблюдения процедурных норм, что обеспечивает рост влияния контрольных органов. Многообразие параметров контроля создает проблему неблагоприятного отбора персонала контрактных служб заказчиков и сказывается на качестве закупаемой продукции. Конкуренция на квазирынке, основанная на директивных технологиях взаимодействия продавца и покупателя, позволяет обеспечить видимость справедливости сделок, но не рост эффективности или экономии общественных финансовых ресурсов с учетом транзакционных издержек. Справедливость порядков, направленных на защиту конкурентов друг от друга, не позволяет формировать взаимодействия в контрактной системе, основанные на отношениях доверия, задействовать механизмы репутации поставщика, а также налаживать долгосрочные хозяйственные отношения. Делается вывод о целесообразности для развития контрактной системы России законодательного определения эффективности госзакупок с указанием критериев ее достижения или отказа от процедурного регулирования.

**Ключевые слова:** государственные закупки, эффективность, результативность, экономия, конкуренция, регулирование

## EFFICIENT PUBLIC PROCUREMENT AND THE ROLE OF COMPETITION

VLADIMIR V. MELNIKOV,

*Novosibirsk State University of Economics and Management,  
Novosibirsk State Technical University,  
Novosibirsk, Russia,  
e-mail: vvm\_ru@mail.ru*

**Citation:** Melnikov V.V. (2022). Efficient public procurement and the role of competition. *Journal of Institutional Studies* 14(3): 119–131 (in Russian). DOI: 10.17835/2076-6297.2022.14.3.119-131

*The authors explain why accurate conclusions on public procurement efficiency are impossible in light of the current formal rules of the public contractual system. In regulatory acts, efficiency is replaced with saving and effectiveness - concepts that have different meaning and do not focus on the scale of transaction costs associated with contract conclusion and execution. Since assessing public procurement efficiency has no economic meaning outside the interests of particular actors, achieving the indicators specified in the Budget Code of the Russian Federation is not indicative of the desirable vector of development and result interpretation. In this case, control over efficient satisfaction of public needs is replaced with attaining the metrics (pseudo-objectives) and procedural compliance, which increases the regulator's influence. Multiple control parameters lead to adverse selection of the stuff of customer's contractual services and affect the quality of procured goods. Quasi- market competition based on directive buyer- seller interaction gives the appearance of fair transactions but does not stimulate efficiency or saving of public financial resources against transaction costs. Fair procedures designed to protect competitors from each other do not allow to build up trust-based interactions within the contractual system and engage supplier's reputation as well as establish long-term economic relations. To further develop the contractual system in Russia, would be useful to have a legal definition of public procurement efficiency and give the criteria for achieving it or rejecting procedural regulation.*

**Keywords:** public procurement, efficiency, effectiveness, economy, competition, regulation

**JEL:** B52, H57

### Введение: институты<sup>1</sup> служат интересам своих создателей

Когда мы слышим о неэффективности тех или иных правил, стоит учитывать, что мнения экспертов обычно основываются на собственном понимании целей развития. «Самые достойные не были избраны», «реформы не способствуют росту благосостояния», «правила государственных закупок не позволяют победить коррупцию» – все это примеры структурной точки зрения на институты<sup>2</sup>, когда правила понимаются как внешние социальные механизмы, предопределяющие варианты поведения и потребности людей, а не как отражение целей создающих их индивидов.

Взглянув на ситуацию с точки зрения идеологов функционирования институтов, постановка проблем заметно изменится: «действительно ли смысл выборов заключался в победе самых достойных?», «у кого именно должно было вырасти благосостояние?», «создавалась ли система государственных закупок для победы над коррупцией?». Действующие институты, формируя ограничения и порядки, снижая неопределенность результатов деятельности, всегда способствуют

<sup>1</sup> Институт – действующее правило с внешним механизмом принуждения к исполнению (Шмаков, 2015: 284). Институциональные системы, создавая ограничения, вызывают регулярность поведения людей, осуществляющих экономический выбор. Во всяком случае, до той поры, пока внешние условия, вызвавшие появление института, не изменились.

<sup>2</sup> С этой позиции институты структурируют и предопределяют поведение индивидов. Мы в дальнейшем будем придерживаться функционалистской точки зрения, помещающей в центр анализа лицо, принимающее решение (подробнее о подходах, например, в работе Грейф, 2018: 67–69).

росту эффективности в рамках социально-экономической адаптации. Остается определить, что под эффективностью понимается создателями института и как этот показатель можно оценивать.

Здесь возникает два варианта. Если адресатам введенных норм повезло, то в нормативном акте приводится более или менее четкое понимание эффективности и целей, как, например, в продуманном вузовском эффективном контракте. Остается только подстроиться под показатели и, помогая достичь «эффективности» вузу, поучаствовать в перераспределении финансовых ресурсов, или, напротив, отказаться и уйти из-под действия правил. Если институциональная система сложна и затрагивает многочисленные интересы создателей правил – мы получаем определение эффективности в духе ст. 34 Бюджетного кодекса РФ, когда понятие эффективно или нет все произошло в системе общественных финансов сможет только контролер<sup>3</sup>, который, к слову, носитель собственного набора интересов в функционировании институтов.

Масштабы госзакупок в современном мире говорят о важности для национальных экономик данной хозяйственной сферы. Объемы финансирования в рамках государственной контрактной системы России в открытой части достигают 10% ВВП, что составляет также в среднем за последние 10 лет около 25% расходов консолидированных бюджетов РФ (Мельников, 2021: 402–405). В связи с тем, что расходуются значительные суммы общественных финансовых ресурсов при ежегодном заключении миллионов госконтрактов – возникают основания для обвинений системы госзакупок в неэффективности, нерезультативности, недостаточной экономичности и высокой коррупционной емкости. Причем такие обвинения звучат как в России, так и за рубежом<sup>4, 5</sup> (Уэр, 2010; Храбкин, 2011, Popescu, 2014, Rakhel, 2021). Именно этими факторами обусловлены все более жесткие и сложные правила закупочной деятельности, включающие перечни технологий и установленные для них метрики, определенные законодателем для исполнения государственными заказчиками (McCue, 2001). Это опосредуется продолжительным перечнем как административных, так и уголовных санкций<sup>6</sup>.

Решать эти проблемы, помимо армии контролеров (процедурных, финансовых, внутренних, внешних, ведомственных и прочих) должна, по мнению регулятора<sup>7</sup>, рыночная конкуренция за государственные контракты на этапе определения поставщика. Однако с помощью конкуренции сложно обеспечить «эффективность», когда формальные правила не дают ответа на вопрос, что бы этот термин мог значить для системы госзакупок.

### 1. Эффективность госзакупок как экономическая категория

Чуть менее 100 лет назад, в 1928 году Фридрих Балтруш, председатель христианского профсоюза Германии, сформулировал главную рекомендацию для экономической политики, направленной на сглаживание колебаний экономического цикла и стабилизацию потока национального дохода: осуществление государственных закупок должно координироваться с помощью регулярных статистических обзоров с детализацией (Туз, 2021: 245). Та же идея о необходимости качественной макроэкономической статистики госзакупок возникла в России с построением государственной контрактной системы в 2010-е годы<sup>8</sup>. Общероссийский

<sup>3</sup> Самыми важными в этом смысле словами ст. 34 БК РФ являются «заданные результаты» и «наилучшие результаты», понятие содержание которых дано не каждому, но лишь должностному лицу, осуществляющему проверку.

<sup>4</sup> Например, в 2014 году совокупные масштабы коррупции в ЕС оценивались в размере до 1% ВВП; 57% взяток было связано с госзакупками. В частности, по госконтрактам в строительстве это приводило к ущербу в размере 20–30% выделяемых финансовых ресурсов (Preventing, 2014: 6–7).

<sup>5</sup> См.: Письменная Е. Президенту Медведеву объяснили, как украсть триллион. *Ведомости*. ([https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/01/ukrast\\_trillion](https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/01/ukrast_trillion)); Сова Е. «Дело 3000» – крупнейший коррупционный скандал в истории Израиля. ВВС. Русская служба. (<https://www.bbc.com/russian/features-40587044>).

<sup>6</sup> В России случаи уголовной ответственности, в первую очередь для должностных лиц заказчика, можно найти в статьях Уголовного кодекса РФ № 285, 285.1–285.4, 286, 293 и др. Штрафы, установленные в Кодексе РФ об административных правонарушениях для случаев несоблюдения законодательства о размещении заказов и использовании бюджетных средств, приведены в статьях 7.29, 7.30, 7.31, 7.32, 19.5, 19.7, 15.14, 15.15.3–15.15.10 и др.

<sup>7</sup> С апреля 2017 года государственным регулятором для контрактной системы, ответственным за выработку экономической политики в сфере госзакупок, является Министерство финансов РФ. До Постановления Правительства РФ № 446 от 14.04.2017 года данную функцию выполнял Минэкономразвития России.

<sup>8</sup> Здесь нужно иметь в виду, что речь идет о периоде построения в России экономики на рыночных принципах. Что касается опыта плановой экономики СССР, то ответственные структуры Веймарской республики в те же 1920–1930 гг. переводили работы и детально изучали методологию и передовой опыт советских экономистов по формированию системы государственного планирования и участия в экономике (Туз, 2021: 9–10).

официальный сайт [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), ставший технологической основой Единой информационной системы в сфере закупок РФ (ЕИС), а также отчеты по исполнению бюджетов на сайте Федерального казначейства ([roskazna.gov.ru](http://roskazna.gov.ru)) позволили оценить бюджетную эффективность закупок продукции для общественных нужд, представленную в форме бюджетной экономии, и динамику показателей.

С точки зрения экономической теории экономность – это достижение фиксированного результата закупок с наименьшими затратами общественных финансовых ресурсов. Показатель экономности указан в качестве принципа использования бюджетных средств в ст. 34 БК РФ под названием «эффективность»<sup>9</sup>, соответствует по смыслу понятиям «экономия» в ст. 8 закона № 44-ФЗ<sup>10</sup> и «относительная экономия» в разделе «Статистика закупок» на Официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок РФ. Данный показатель кажется наиболее простым и понятным, однако есть несколько практических аспектов, усложняющих его корректное понимание и восприятие.

Во-первых, экономия считается в государственном секторе, где заказчик зачастую не является конечным пользователем закупаемой продукции, и определенный заказчиком «фиксированный результат» может не быть желательным для конечных потребителей. Здесь можно вспомнить, одновременно с обеспечением бюджетной экономии, отдельные случаи невысокого качества строительных работ<sup>11</sup>, отсутствие соответствующих помещений для уже закупленного и потому простаивающего оборудования<sup>12</sup>, первый памятник Алёнке в Нововоронеже<sup>13</sup> и тому подобные ситуации.

Во-вторых, понятие относительной экономии в закупках отражает краткосрочный эффект для бюджета. При прочих равных условиях самая низкокачественная продукция является самой дешевой<sup>14</sup>. И демпинг при госзакупках со стороны недобросовестных поставщиков в России никто не отменял. Конечно, здесь можно сказать, что грамотный заказчик должен корректно составить техническое задание с описанием функциональных, технических, качественных и эксплуатационных характеристик объекта закупки, однако, это далеко не всегда возможно, даже если забыть на время о помехах со стороны органов государственного процедурного контроля.

Как показано в экономической теории, существует три основных типа благ – инспекционные (исследуемые), экспериментальные (опытные) и доверительные (Darby, 1973; Nelson, 1970). И только первая группа представляет собой блага, понять качество которых заказчик может до их использования. Что налито в пакете с надписью «молоко» или насыпано в пакет сухих строительных смесей при идентичных надписях на предлагаемых разными поставщиками упаковках, можно узнать только через время после их применения. Качество доверительных благ заказчик вообще может не суметь идентифицировать самостоятельно ни до, ни после использования. Некачественность последнего типа благ, например, лекарственных препаратов или отдельных видов услуг, почти недоказуема (Мельников, 2022). Как поведет себя покупатель на частном рынке? Воспользуется отзывами о товаре, о репутации продавца, собственным опытом аналогичных приобретений. Но метод, основанный на механизмах доверия, сегодня не рекомендован для осуществления госзакупок.

«Экономика должна быть экономной» – опасный тезис точки зрения обеспечения общественных нужд, приводящий к снижению качества закупаемой продукции при удовлетворении потребностей, а госзакупки, ввиду значительного их масштаба для национальной экономики, могут, несмотря на приказной тон ст. 10 закона № 44-ФЗ, также внести существенный вклад в отставание в инновационном развитии страны (Валиева, 2020; Мельников, 2012).

<sup>9</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.1998. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>10</sup> См.: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ № 44-ФЗ от 5.04.2013. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>11</sup> См.: Она смылась. Дождь во Владивостоке разрушил трассу к саммиту АТЭС. (<https://lenta.ru/articles/2012/06/19/roads>).

<sup>12</sup> См.: В правительстве Камчатки обратили внимание на дорогой томограф, стоящий без дела. Кам24. (<https://kam24.ru/news/main/20210628/82380.html?amp>).

<sup>13</sup> См.: Пугающий памятник Алёнке заменили на более душевный и с красивым лицом. *Телепорт.РФ*. (<https://www.teleport2001.ru/news/2022-07-02/149177-pugayuschiy-pamyatnik-alenke-zamenili-na-bolee-dushevnyy-i-s-krasivym-licom.html>).

<sup>14</sup> Например, можно приобрести дорогую ручку на дверь канцелярии и пользоваться ею много лет, а можно приобрести максимально дешевую и, регулярно ломая ее ввиду активного использования, закупать новую, каждый раз получая экономию.

В-третьих, особенности оценки экономности (относительной экономии) с точки зрения российского законодательства, когда расчет показателя осуществляется относительно начальной (максимальной) цены контракта, а не рыночной цены аналогов, окончательно отдаляет понятие экономии в госзакупках от экономического содержания понятия «экономность». Здесь можно вспомнить исследование группы Андрея Яковлева по закупкам такого однородного продукта как сахарный песок, когда было установлено, что цены по госконтрактам систематически превышали оптовые рыночные<sup>15</sup> (Яковлев, 2013).

Результативность госзакупок – степень удовлетворения общественных нужд для фиксированного объема затраченных финансовых ресурсов. Данный показатель приводится в ст. 34 БК РФ по отношению к расходованию бюджетных средств и определяется как «наилучший результат с использованием фиксированного объема средств». Очевидно, что в данном случае ключевым является понимание «результата», который должен быть получен в завершении некоторого процесса, направленного на реализацию плана при достижении поставленной цели. Результативность варианта действий заказчика может оцениваться как степень выполнения плановых показателей. Например, запланировано отремонтировать на фиксированную сумму 10 объектов, а отремонтировали 8, – результативность расходов составит 80%.

Но самый сложный вопрос – оценка эффективности. С точки зрения эволюционного подхода к анализу экономического поведения понятие «эффективность» предполагает сравнение нескольких вариантов действий, сопряженных с затратами, приводящих к одному и тому же результату. Если цели предполагаются разные, то их сравнение по затратам на реализацию не имеет смысла (Тамбовцев, 2021). Равно как и расчет эффективности.

Здесь важнейшей проблемой является неочевидность понятия «результат» для всех некоммерческих структур<sup>16</sup>. Следовательно, разработка нескольких вариантов действий с одинаковым для заказчика результатом, но разными путями достижения и издержками становится задачей, зачастую не имеющей строгого решения.

Для оценки эффективности можно было бы предположить ряд показателей, требующих разработки отдельных методик:

- эффективность функционирования контрактной системы;
- эффективность удовлетворения общественной потребности;
- эффективность организации работы контрактной службы;
- эффективность деятельности заказчика, уполномоченного органа или учреждения и т.д.

Ситуация с восприятием и оценкой эффективности закупок становится намного сложнее, если заказчик при этом участвовал в реализации утвержденной (регулятором, учредителем, распорядителем бюджетных средств) программы развития при достижении не собственных целей, а установленных вышестоящими органами государственного управления. В таком случае «эффективность» закупки с точки зрения ее экономического содержания является миражом, поскольку без свободного выбора вариантов, позволяющего достичь одной и той же цели с разным соотношением выгод и издержек, она вообще не может быть корректно оценена. Во всяком случае, эта рассчитанная эффективность будет характеризовать деятельность не столько заказчика, сколько вышестоящих структур, фактически предписывающих его действия<sup>17</sup>.

Если обратить внимание на то, что результаты закупки могут быть непосредственными и конечными (например, закупка импортного трамвая и его эксплуатации в течение ряда лет), то понятие «эффективность» имеет отношение, в первую очередь, к конечному результату, поскольку потребность – обеспечение перевозки пассажиров. Экономия при закупке трамвая тоже может рассматриваться как частный случай эффективности, при котором нет оценки иных издержек, кроме прямых затрат финансовых ресурсов на приобретение продукции, однако

<sup>15</sup> По дифференцированным продуктам на объективной основе определить рыночную цену аналогов крайне сложно. Чему равна цена килограмма колбасы или сыра – сильно зависит от допустимых производителем в явной и латентной формах компонентов рецептуры.

<sup>16</sup> Не лучше ситуация с пониманием эффективности закупок и для сторонних наблюдателей, в том числе при реализации механизмов общественного контроля. Здесь можно привести в качестве примера ряд работ группы исследователей под руководством О.С. Белокрыловой (Институционализация, 2017; Белокрылова, Смолянинов, 2018) и др.

<sup>17</sup> Хотя, по закону, вина за неэффективное или недостаточно результативное удовлетворение нужд будет, безусловно, при этом возложена на российского госзаказчика.

экономия на одном ресурсе в дальнейшем может легко вызвать перерасход других, о которых в базовом контракте речи не идет.

С точки зрения достижения результата эффективность – показатель, который желателен для оценки ситуации *ex ante*<sup>18</sup>, когда выбирается вариант поведения заказчика в соответствии с имеющейся задачей. Если же эффективность оценивается *ex post*<sup>19</sup>, то ее назначением может быть сопоставление результата работы заказчика с похожими или аналогичными закупками<sup>20</sup>.

Можно выделить следующий набор факторов, оказывающих влияние на восприятие показателя эффективности при осуществлении госзакупок.

- Отсутствие ясных целей организаций, расходующих общественные финансовые ресурсы; полная ориентация на текущие процессы. Если нет цели, которую мы достигаем, получая результат, то понятие эффективности теряет экономический смысл в эволюционной постановке. Также оценить эффективность мер политики без обозначенных вариантов решения конкретной поставленной практической задачи невозможно.
- Наличие различий в понимании целей и результатов закупок, а также их долгосрочных последствий между разными получателями общественных благ.
- Невнимание к рискам. Как правило, более рискованные закупки предполагают более низкую цену приобретения базовой продукции и меньшие издержки в краткосрочном периоде.
- Понимание пространства вариантов решения задачи (Тамбовцев, 2021). Более опытному заказчику могут быть известны варианты удовлетворения общественной потребности, по сравнению с которыми наиболее эффективный вариант, реализованный другим заказчиком, будет выглядеть неэффективно.

По этому поводу для функционирования системы госзакупок возникает несколько важных следствий.

1. Создание систем государственных закупок с высокими транзакционными издержками<sup>21</sup> заключения государственных контрактов (в масштабах – от страны до отдельного заказчика) автоматически приводит к снижению эффективности любых закупок.

2. Достижение экономии, как частного случая эффективности, – технический вопрос функционирования бюджетной системы и не может считаться доблестью заказчика, поскольку при прочих равных условиях снижает качество закупаемой продукции, что ухудшает условия работы госсектора. К тому же показатель бюджетной экономии подвержен активному воздействию со стороны лиц, испытывающих влияние неформальных институтов (Мельников, 2020).

3. Концентрация внимания заказчика на результативности (второй части определения ст. 34 БК РФ) также при прочих равных условиях приводит к снижению качества закупаемой продукции.

4. С учетом неконкретности норм законодательства РФ, относящихся к понятиям эффективности бюджетных расходов и государственных закупок, оценить на законодательной основе эффективность закупок в заложенной экономической теорией смысле не представляется возможным.

5. При невозможности корректного понимания эффективности полученных результатов в эволюционной постановке в деловом обороте и нормативных актах появляется множество метрик (количественных показателей), призванных компенсировать это непонимание со стороны регулятора.

Рост числа метрик (псевдоцелей) в системе госуправления является результатом институционализации недоверия, отказа от мнения экспертов и вынужденной замены внутренней мотивации сотрудников организаций общественного сектора внешней<sup>22</sup> (Muller, 2018). Этому же

<sup>18</sup> *A priori*, перспективно.

<sup>19</sup> *A posteriori*, ретроспективный метод.

<sup>20</sup> Оценка эффективности закупок не обязательно предполагает расчет только в денежных единицах. Например, если целью заказчика является снижение аварийности на дорогах и предполагается ремонт по этой причине опасных аварийных участков, то эффективность могла бы рассматриваться как сокращение числа аварий в расчете на рубль бюджетных затрат при проведении ремонта тех или иных участков. Это понимание предполагает и соответствующий метод оптимизации.

<sup>21</sup> Вопросам исследования транзакционных издержек в системе госзакупок посвящен ряд работ российских и зарубежных авторов. В систематизированном виде их можно увидеть здесь (Вольчик, Нечаев, 2015).

<sup>22</sup> Есть несколько убеждений (аксиом) приверженцев управления по метрикам: 1) Суждение, основанное на личном опыте, знаниях и эмоциях менее надежно по сравнению с суждениями, основанными на численных индикаторах; 2) Обнародование количественных показателей гарантирует реальное выполнение институтами своих задач; 3) Наилучший способ мотивации – вознаграждение за измеренную результативность (Muller, 2018). Причины некорректности такого понимания и обоснование его негативного влияния на качество публичных услуг можно найти в работе (Тамбовцев, 2019).

способствует развитие интернет-технологий, позволяющих на систематической основе собирать оперативные данные об актах индивидуального поведения (Beer, 2016).

С использованием метрик в системе госзакупок может быть создана иллюзия эффективной работы за счет достижения прописанных в законодательстве показателей. Метрики, с одной стороны, позволяют надеяться на косвенное стимулирование экономичности, с другой, псевдоцели необходимы для эффективного контроля за действиями заказчиков, которые обязаны создать технологические условия для достижения результатов<sup>23</sup>. В надежде, что потом за заказчика все сделают рыночные силы.

Законодательство о контрактной системе содержит до сотни показателей, в том числе:

- 1) по требуемым срокам и периодам;
- 2) по суммам заключаемых контрактов;
- 3) по доле от начальной (максимальной) цены;
- 4) по доле совокупного годового объема закупок заказчика;
- 5) по проценту, устанавливаемому от цены заключаемого контракта;
- 6) по доле закупок российских товаров;
- 7) по количеству участников и т.п.

Для организаций-контролеров, оценивающих корректность использования общественных финансовых ресурсов, санкции за нарушение таких метрик – гораздо более привычный и комфортный вид деятельности, чем снижение нагрузки на участников и повышение результативности системы для ее конечных пользователей<sup>24</sup>. При неоднозначности экономического смысла норм, единственным результатом «аудита эффективности» бюджетных расходов становится проверка достоверности отчетности, соответствие законодательству и факт целевого использования бюджетных средств<sup>25</sup>. А об эффективности расходов как таковой скромно умалчат и государственный регулятор, и контролеры, в лучшем случае упомянув достигнутую экономию или объемы выявленных нарушений.

В рамках официального дискурса произошел идеологический отход от понимания важности эффективности обеспечения нужд к достижению бюджетной экономии при создании равного доступа поставщиков и прозрачности сделок. Возможно, это связано с большей комфортностью для регулятора создания образа справедливости госзакупок, чем удобство механизма обеспечения общественных нужд для участников и использование контрактной системы для решения задач развития национальной экономики.

## **2. Конкуренция за государственные контракты: эффективность или справедливость**

«Если долго смотреть на закон о государственных закупках – можно увидеть, как он меняется». Этот полезный для понимания ситуации в государственной контрактной системе России тезис отражает как многочисленность и многоаспектность изменений правил в сфере госзакупок, так и масштабность транзакционных издержек, сопутствующих выполнению нормативов и достижению текущих результатов. Регулярность совершенствования<sup>26</sup> подтверждает мысль о некомфортности контрактной системы для ее участников, а связанный с этим рост транзакционных

<sup>23</sup> В качестве таких условий в ст. 1 закона № 44-ФЗ указываются гласность, прозрачность, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

<sup>24</sup> Правда, нужно отметить, что отдельные органы, уполномоченные на осуществление контроля, все же понимают целесообразность изменения подходов и предпринимают систематические действия, направленные на повышение именно эффективности работы контрактной системы.

<sup>25</sup> При госзакупках выявляются нарушения пяти основных видов групп: 1) этапа подготовки закупки; 2) осуществления закупки; 3) исполнения контракта; 4) связанные с предоставлением бюджетных средств; 5) в области бюджетного учета, отчетности и управления имуществом. Сами по себе выявленные при госзакупках нарушения не являются коррупцией. Для отнесения деяния к коррупционному необходимо установить цели его совершения, что находится за пределами компетенции контролеров. Нарушения являются факторами, указывающими на наличие коррупционных рисков.

<sup>26</sup> За 2014–2020 гг. изменения в закон № 44-ФЗ вносились в среднем один раз в полтора месяца, а если учитывать подзаконные акты, то не реже одного раза в две недели. В целом за 2014–2020 гг. было внесено 77 изменений в закон № 44-ФЗ и более 300 Постановлений Правительства РФ (Подробнее см.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок за 2020 г.». (<https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>)). Также, в соответствии с традицией, ряд весьма существенных нововведений в закон №44-ФЗ, затрагивающих способы осуществления закупок, вступил в силу с 1 января 2022 года.

издержек, ввиду усложнения норм и увеличения численности соответствующих сотрудников в государственном и частном секторах экономики, не позволяет априори надеяться на повышение эффективности контрактной системы.

В начале революционных 1990-х годов непрерывные преобразования обедневшего российского государства были направлены на повышение эффективности государственного управления в целом и расходования общественных финансовых ресурсов в частности. Невозможность своевременного и полного удовлетворения общественных нужд с разрушением производственных цепочек системы Госплана и Госнаба, появление проблемы нерегулярного и недостаточного бюджетного финансирования расходов, снижение прозрачности хозяйственной деятельности в стране, либерализация цен и галопирующая инфляция – вынужденно привели к контрактному и возмездному типу размещения госзаказов по договорным рыночным ценам<sup>27</sup>. Политическая компонента этого решения заключалась в трансфере ответственности от высших бюрократов к должностным лицам в регионах и на местном уровне, а также госзаказчикам. Экономическая составляющая – в вынужденной стратегии повышения экономичности при обеспечении нужд, чему помехой было рентоориентированное поведение государственных служащих при разрушении механизмов подотчетности и контроля.

Поскольку рыночная конкуренция при прочих равных условиях увеличивает благосостояние общества за счет снижения цен, расширения ассортимента и активных попыток фирм снизить производственные издержки, то при успешной организации взаимодействий рыночного типа можно ожидать возникновение выигрышей, как у потребителей, так и у производителей продукции (Князева, Лукашенко, 2011). Снижая транзакционные издержки адаптации, она не допускает превращения взаимодействия между индивидами или организациями в систематическую «игру с нулевой суммой», когда один из контрагентов теряет все, что позволяет участникам рынка формировать долгосрочные стратегии развития, думать об инновациях и качестве продуктов. Конечно, если рыночная конкуренция не превращается в конкуренцию за административный ресурс, а защита конкуренции со стороны государства не подменяется защитой конкурентов (Чирихин, 2013).

Для государственных закупок использование конкурентных механизмов может означать необходимость поиска контрагентов и заключения контрактов на действующих рынках. Альтернативным вариантом координации является создание квазирыночного<sup>28</sup> механизма управления транзакциями, связанными с поставками продукции для общественных нужд, – пространства совершения сделок со своими особыми правилами контрактации и сопутствующими издержками.

Если предположить реализацию концепции вовлечения российских госзакупок в рыночный конкурентный процесс, то для традиционного рынка ситуация выглядит несколько странно:

- 1) процессу покупки заказчик вынужден уделять больше внимания, чем закупаемому продукту;
- 2) надежным поставщикам с хорошими рекомендациями нет предпочтений, и они рассматриваются наравне с остальными участниками;
- 3) на сотрудников заказчика может быть наложен индивидуальный штраф при закупке продукции с нужными потребительскими свойствами;
- 4) у покупателя внезапно может возникнуть «иррациональная» потребность срочно потратить большой объем финансовых ресурсов;
- 5) продукция, как правило, покупается не у того продавца, у которого купить дешевле и проще всего (Мельников, 2021).

Подобные особенности вполне характерны для квазирыночных структур, базирующихся на директивных технологиях соединения продавца и покупателя.

<sup>27</sup> Если, конечно, при отсутствии механизмов передачи информации в начале 1990-х корректно говорить о наличии рынков продукции в современном понимании этого слова.

<sup>28</sup> Квазирынок – механизм координации, обеспечивающий искусственное формирование рыночных отношений за счет внедрения конкурентных технологий в сферах, в которых естественное становление рынка не происходит. Госзакупки представляют собой технологию, которая в отличие от традиционного рынка основана на специфическом ценовом механизме, не позволяет осуществлять свободный выбор контрагентов, не дает безусловной возможности остановить выбор на продукции, которая кажется заказчику наиболее приемлемой, а покупки осуществляются по ценам, зачастую не соответствующим рыночным аналогам (Мельников, 2022, 92–93).



Действительно ли для эффективных госзакупок любой продукции нужны затратные, с точки зрения транзакционных издержек, конкурентные механизмы взаимодействия, или есть отраслевая специфика (Canitez, 2018)? Можно ли считать конкуренцию эффективной, если она не имеет экономического обоснования с точки зрения установленных целей? Может ли быть выгодной для общества закупка продукции на неконкурентных рынках? Это вопросы для тех, кто думает об эффективности удовлетворения нужд и эффективности конкуренции.

С одной стороны, в случае наличия коррупционных схем, благодаря повышенной прозрачности конкурентного процесса, использование квазирынка закупок позволяет сделать их видимыми, что успешно подтверждается в рамках ежегодного отчета Счетной палаты РФ, фиксирующей объемы выявленных в России нарушений<sup>29</sup>. При этом известные примеры высоких штрафов и борьбы с коррупцией создают видимость справедливого наказания провинившихся.

С другой стороны, за годы функционирования закона № 44-ФЗ конкуренция на квазирынке принципиально не выросла и составляла при стабильном росте финансирования с период 2014–2019 гг. в среднем за год по стране около 3 заявок на один лот<sup>30, 31</sup>. Также не имеет тенденции к росту экономичность при осуществлении бюджетных расходов, как частный случай эффективности, исходя из анализа макропоказателей на официальном сайте ЕИС.

Оставив в стороне технологические вопросы организации контрактной системы России, можем сделать важный вывод об отсутствии ориентации специфической квазирыночной конкуренции на рост эффективности удовлетворения нужд. Во всяком случае, пока законодательство о контрактной системе не обеспечивает для экспертного сообщества и заказчиков общего понимания, что такое «эффективность госзакупок» и каковы критерии ее достижения.

Как следствие сконцентрированности на «справедливости» порядков, направленных на защиту конкурентов друг от друга, существующая сегодня в России система госзакупок не позволяет:

- 1) формировать взаимодействия между заказчиками и поставщиками, основанными на отношениях доверия;
- 2) задействовать понятные для традиционных рынков механизмы репутации продавца;
- 3) вступать в кооперативные отношения поставщикам друг с другом;
- 4) формировать длинные цепочки создания добавленной стоимости, что, с учетом масштабов госзакупок, важно для развития национального производства;
- 5) налаживать успешное долгосрочное партнерство;
- 6) блокировать проблемы неблагоприятного отбора персонала заказчиков, что важно для роста качества удовлетворения общественных нужд;
- 7) снизить транзакционные издержки заключения и исполнения госконтрактов.

Насколько в таких обстоятельствах конкурентность процессов повышает эффективность или экономичность, зависит от типа закупаемой продукции. Все-таки можно предположить, что для инспекционных (исследуемых) благ, для которых существуют сложившиеся рынки, выявленные особенности не являются значимым препятствием для общественно эффективных сделок.

Но если квазирыночная конкуренция, поддерживая открытость и прозрачность, из эффективного механизма координации превращается в самоцель, не взирая на потери в выигрышах участников и создаваемую проблему неблагоприятного отбора, то можно предложить при закупках в контрактной системе отказаться от принципа «ответственности за результативность и эффективность» в пользу «ответственности за справедливость», что и пора зафиксировать законодательно. В противном случае, со временем возникнет закономерный вопрос о целесообразности отказа от процедурного регулирования госзакупок.

<sup>29</sup> По данным мониторинга Счетной палаты РФ число ежегодно выявляемых нарушений в системе закупок выросло с 2014 по 2020 год в 4 раза, а финансовых нарушений – в 6 раз (Подробнее см.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок за 2020 г.» (<https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxng9mpow972c.pdf>)).

<sup>30</sup> Ситуация низкой конкуренции не является исключительно российской особенностью. Например, описание проблем с конкуренцией на торгах при госзакупках в секторе здравоохранения Чехии и Словакии приведена в работе Юрая Немеца и коллег (Nemec, 2020).

<sup>31</sup> См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок за 2019 г.» (<https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf>)).

**Заключение: о 30 годах борьбы за «эффективность» госзакупок в России**

Взглянув на ситуацию обеспечения общественных нужд под предложенным междисциплинарным углом, вполне позволительным для методологии нового институционализма, можно констатировать, что процедурные нормативные акты, такие как законы «О контрактной системе...», «О размещении заказов...», а также известный указ Президента «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции...», направленные на повышение эффективности бюджетных расходов, заведомо в малой степени были способны сделать расходование общественных финансовых ресурсов эффективнее.

«Эффективное расходование средств» устанавливалось в качестве первоочередной задачи во всех перечисленных документах. Но «эффективность» – категория, которая всегда рассчитывается для кого-то и для какой-то понятной цели, иначе она вообще не имеет экономического смысла. Оценка эффективности (или результативности) госзакупок вне интересов конкретных акторов просто создает новые экономические миражи, достижение которых не позволяет сделать выводов, в каком направлении двигаться дальше. Например, достижение при строительстве дороги в результате упорной конкурентной борьбы относительной экономии бюджетных средств в 25% – это «отлично» или «очень плохо»?

Усложняет ситуацию с оценкой «эффективности» многообразие целей участников: заказчиков, поставщиков, распорядителей бюджетных средств, контролеров, надзорных органов, регулятора и др. Здесь бы впору задуматься об отражении в законе некоторой иерархии целей и задач контрактной системы, но пространство для размышлений быстро и успешно сократят создатели правильных метрик – псевдоцелей. Они скажут, что для роста общественной эффективности «минимальная обязательная доля российских товаров должна составить», «начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать», а предприятия малого и среднего бизнеса должны получить то ли 15%, то ли 25% средств заказчика. Теперь можно «эффективно» и, главное, эффективно контролировать и управлять. Одновременно возникают подозрения, что отдельные из указанных метрик не имели строгого научного обоснования, на что указывает легкость их изменений.

Успешно достигнув в течение года всех требуемых показателей, сотруднику контрактной службы заказчика приходит на ум привлекательная идея об увольнении по собственному желанию, что по-прежнему, после десятилетий реформ, означает для контрактной системы России постоянную острую проблему неблагоприятного отбора персонала и сказывается на качестве закупаемой продукции.

Для достижения эффективности закупок остается одна надежда – на рыночную конкуренцию! Но и здесь есть проблема. Ведь в законодательстве речь идет не о вовлечении госзакупок на действующие рынки, а о формировании особого квазирыночного пространства со своими правилами конкуренции за контракт. Это – законодательно определенный механизм осуществления взаимодействий между поставщиками и заказчиком с навесом в виде гигантской паутины транзакционных издержек его функционирования. В любом случае, стоит признать, что для повышения эффективности закупок конкуренция должна являться инструментом, а не целью контрактной системы. Сложно себе представить типовую рыночную ситуацию, когда покупателю, несмотря на очевидность эффективной в его понимании покупки, все же предлагают отобрать продавца по результатам дополнительных торгов.

Таким образом, сущность современного российского законодательства о госзакупках оказывается в большей степени не экономической, а социально-политической. Система позволяет переложить ответственность за необеспечение или неполное обеспечение общественных нужд на более низкие уровни государственного управления, где пойдет активная борьба с коррупцией и «неэффективностью». Система позволяет держать в нервном напряжении даже самого честного и исполнительного сотрудника государственного или муниципального заказчика. Многочисленные контролеры, интерпретирующие законодательство (иногда ни разу самостоятельно не проводившие торги), найдут нарушения, обеспечат неотвратимость наказания, а также пополнят бюджет за счет штрафных санкций. Этому будет способствовать и размытость

смыслов в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ. Контролеры будут весьма лояльны по отношению к такому неконкретному подходу к экономическому анализу закупочных мероприятий, поскольку именно ему они обязаны своей влиятельностью и самим своим существованием.

На сегодняшний день статус «рыночной конкурентности» процессов госзакупок позволяет регулятору не учитывать культурного, исторического или социального контекста при реформировании данного объекта. По существу, система правил закупок позволяет косвенным образом назначить виновником «низкой эффективности и результативности» общественных расходов квазирыночную закупочную технологию, а не отсутствие сформированных механизмов сотрудничества, низкий уровень социального доверия и отсутствие совместных интересов фирм и государства в достижении стратегических целей развития.

Долгая и «эффективная», но безуспешная борьба с коррупцией в этом случае гарантирована, а понимание эффективности расходов, осуществленных с использованием контрактной системы РФ, никогда не выйдет за рамки бухгалтерско-юридической проверки.

\*\*\*

Применение методологического подхода институциональной экономической теории создает грустное впечатление от выводов по поводу эффективности и перспектив развития государственной контрактной системы. Оттого слабохарактерным исследователям и чиновникам на ситуацию с госзакупками под этим углом впредь смотреть не рекомендуется.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Белокрылова О.С., Смолянинов А.М. (2018). Конкурентные и неконкурентные закупки: за и против. *Вестник Алтайской академии экономики и права* (8): 22–28. [Belokrylova, O., Smolyaninov, A. (2018). Competitive and non-competitive procurement: pro and contra. *Bulluten of Altai Academy of Law and Economics* (8): 22–28. (In Russian).]
- Валиева О.В. (2020). Институциональная ловушка в российском здравоохранении: к вопросу о госзакупках. *ЭКО* (3): 44–60. [Valieva, O.V. (2020). Institutional Traps in Russian Healthcare System. *ECO* (3): 44–60.]
- Вольчик В.В., Нечаев А.Д. (2015). Транзакционный анализ сферы государственных закупок. Ростов н/Д: Изд-во «Содействие – XXI век», 144 с. [Volchik, V., Nechaev, A. (2015). Transactional analysis of public procurement. Rostov-on-Don: Publ. “Assistance – XXI century”, 144 p. (in Russian).]
- Грейф А. (2018). Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли. М.: Издательский дом ВШЭ, 536 с. [Greif, A. (2018). Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade. M.: HSE Publishing House, 536 p. (In Russian).]
- Институционализация общественного контроля в сфере бюджетных закупок: концептуальные основания, механизмы, опыт / Под общ. ред. О.С. Белокрыловой. Ростов н/Д: Изд-во «Гуманитарные перспективы». 2017. 144 с. [Institutionalizing public control in budgetary procurement: conceptual basis, mechanisms, experience / Ed. by O. Belokrylova. Rostov-on-Don: Humanitarian Perspectives Publishing. 2017. 144 p. (In Russian).]
- Князева И.В., Лукашенко О.А. (2010). Трансформация антимонопольной политики в политику защиты конкуренции: эволюция, тенденции, анализ и практика. Новосибирск: Изд-во НГТУ, СибАГС, 235 с. [Knyazeva, I., Luckashenko, O. (2010). Transformation of Antimonopoly policy into the policy of protection of competition in modern economic conditions: Monograph: Novosibirsk, NSTU publ., SAPA Publ., 235 p. (In Russian).]
- Мельников В.В. (2022). Государственные и муниципальные закупки: учебное пособие. Часть 2: Государственные закупки и экономическая политика. М.: ИНФРА-М, 169 с. [Melnikov, V. (2022). Public procurement. P. 2: Public procurement and Economic Policy. M.: INFRA-M, 169 p. (In Russian).]
- Мельников В.В. (2021). Институты и технологии квазирынка государственных закупок: Развитие и функционирование несовершенных рынков: теория и практика: монография / Отв. ред. Н.И. Суслов. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, с. 396–409. [Melnikov, V. (2021). Institutes

and technologies of the public procurement quasi-market. Imperfect market development and performance: theory and practice / Editor-in-chief N. Suslov. A monograph. Novosibirsk: Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. (in Russian).]

- Мельников В.В., Карелин И.Н. (2020). Культура как фактор эффективности бюджетных расходов в контрактной системе РФ: эмпирический анализ. *Journal of Institutional Studies* 12(3): 83–100. [Melnikov, V.V., Karelin, I.N. (2020). Culture as a factor affecting government expenditure efficiency in the procurement system in Russia: An empirical analysis. *Journal of Institutional Studies* 12(3): 83–100. (In Russian).]
- Мельников В.В. (2012). Содержание инновационной и научно-технической политики государства при построении национальной инновационной системы. *Terra Economicus* 10(4): 47–61. [Melnikov, V. The content of the innovation and scientific policy in the construction of the national innovation system. *Terra Economicus* 10(4): 47–61. (In Russian).]
- Тамбовцев В.Л. (2019). Управление без измерений. *Terra Economicus* 17(3): 6–29. [Tambovtsev, V.L. (2019). Management without measurement. *Terra Economicus* 17(3): 6–29. (in Russian).]
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2021). Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и ее последствия. *Terra Economicus* 19(1): 17–35. [Tambovtsev, V.L., Rozhdestvenskaya, I.A. (2021). Efficiency in public sector: Illusion of comprehension and its consequences. *Terra Economicus* 19(1): 17–35. (In Russian).]
- Туз А. (2021). Статистика и германское государство, 1900-1945: создание современного экономического знания. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 528 с. [Tooze, A. (2021). Statistics and the German State, 1900–1945: The Making of Modern Economic Knowledge. M.: Delo Publ, 528 p. (In Russian).]
- Уэр Г., Мосс Ш., Кампос Э., Нун Г. (2010). Коррупция в сфере государственных закупок. Извечная проблема: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, с. 377–426. [Ware, G.T., Moss, S., Campos, E., Noone, G.P. (2010). The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level / Ed. by E. Campos, S. Pradhan. Washington, D.C.: The World Bank. (In Russian). ]
- Храмкин А.А. (2011). Противодействие коррупции в госзакупках М.: Юриспруденция, 152 с. [Hramkin, A.A. (2011). Combating corruption in public procurement. Moscow: Publishing House «Jurisprudence», 152 p. (In Russian).]
- Чирихин С.Н. (2013). О некоторых аспектах эффективности конкурентной политики и необходимости ее трансформации. *Современная конкуренция* (5): 92–102. [Chirikhin, S.N. About some aspects of an assessment of efficiency of a competition policy and need of its transformation (2013). *Modern Competition* (5): 92–102. (In Russian).]
- Шмаков А.В. (2016). Комплексное представление об экономическом поведении. *Вестник НГУЭУ* (2): 276–291. [Shmakov, A.V. (2016). Complex conception of economic behavior. *Vestnik NSUEM* (2): 276–291 (in Russian).]
- Яковлев А.А., Башина А.С., Демидова О.А. (2013). Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка). *Экономический журнал ВШЭ* (4): 617–640. [Yakovlev, A., Bashina, A., Demidova, O. (2013). Efficiency of Simple Homogeneous Good Procurement under Rigid Governmental Regulation: The Case of Sugar Sand Procurement in Russia. *Ekonomicheskii zhurnal VSE* (4): 617–640. (In Russian).]
- Beer, D. (2016). Metric Power. London: Palgrave Macmillan, 223 p.
- Canitez, F., Çelebi, D. (2018). Transaction cost economics of procurement models in public transport: An institutional perspective. *Research in Transportation Economics* (69): 116–125.
- Darby, M.R., Karni, E. (1973). Free Competition and Optimal Amount of Fraud. *Journal of Law and Economics* 16(1): 67–88.
- McCue, C.P., Gianakis, G.A. (2001). Public Purchasing: Who's Minding the Store? *Journal of Public Procurement* 1(1): 71–95.

- 
- Muller, J.Z. (2018). *The Tyranny of Metrics*. New Jersey: Princeton University Press, 240 p.
- Nelson, Ph. (1970). Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy* 78(2): 311–329.
- Nemec, J., Kubak, M., Krapek, M., Horehajova, M. (2020). Competition in Public Procurement in the Czech and Slovak Public Health Care Sectors. *Healthcare* 8(3): 201.
- Popescu, A.-I. (2014). Public Procurement Corruption in the European Union. *Journal of Public Administration, Finance and Law* (1): 7–16.
- Preventing Corruption in Public Procurement. OECD, 2016, 32 p.
- Rakhel, T.M., Putera, P.B. (2021). Corruption in Public Procurement: A Bibliometric Analysis. *COLLNET Journal of Scientometrics and Information Management* 15(2): 397–412.