

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ, СПОСОБСТВУЮЩЕЙ РАЗВИТИЮ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Рассматривается возможность использования существующей в Российской Федерации системы государственных закупок как механизма формирования институциональной среды, способствующей инновационному развитию национальной экономики. Проводится анализ действующих институтов в сфере государственных закупок и характера их встраивания в неформальную институциональную среду. Предлагаются рекомендации по принятию правовых норм, способствующих изменению негативной для инновационного развития институциональной среды в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: система государственных закупок; инновационное развитие; институциональная среда; формальные и неформальные институты.

Инновационная экономика является одной из стратегических целей развития Российской Федерации. Однако ее реализация зависит, среди прочего, от формирования устойчивого спроса на инновационную продукцию, в том числе и со стороны государства.

С позиций институциональной экономической теории автор рассматривает государство как институционально-организационную структуру, основной функцией которой в современной экономической системе является производство общественных благ. По своему назначению и составу автор выделяет следующие основные их типы.

Формальные и неформальные институты – законы, подзаконные акты и обычаи делового оборота, которые формирует государство для целей сохранения и развития национальной экономической системы.

Защитные институты – механизмы и субъекты защиты правил и норм, обеспечения физической и экономической безопасности и стабильного развития социально-экономической системы (государственный аппарат, включая армию, который следит за исполнением правил, намечает траекторию развития системы и принимает меры по достижению запланированных параметров развития).

Общественные блага как перечень услуг государства по обеспечению выполнения общественного договора (принципа социальной справедливости, который выработан обществом).

В рамках производства благ третьего типа государство использует товары, работы и услуги, производимые и обмениваемые по рыночным законам, для выполнения своих защитных, социальных и культурных функций. Государство является участником обменных операций на национальном товарном рынке, предъявляя спрос на товары, работы и услуги, производимые негосударственными экономическими субъектами. Государственные закупки, таким образом, влияют на направления развития производственной системы страны, а также, попутно заметим, и на формирование неформальных институтов, которые продуцирует и воспроизводит экономическая система в процессе своего развития. От того, какого качества и новизны товары, работы и услуги, у кого и в каком порядке сегодня закупаются государством, будет зависеть формирование тенденций совершенствования товаров, работ и услуг и технологий их производства, а также траектория развития формальных и неформальных институтов.

В госзакупках по состоянию на 2012 г. участвует порядка 300 тыс. госзаказчиков и 80 тыс. поставщиков. Объем российского рынка госзакупок оценивается в 6 трлн рублей, а с учетом закупок госкомпаний и госмонополий – в 13 трлн рублей. Объем госзаказа в год равен 13% российского ВВП. Закупки государственного сектора – это около 1/5 всего внутреннего спроса [1].

Несмотря на полномасштабное повышение прозрачности и публичности закупок, уровень коррупции и угрозы экономической безопасности государства в сфере закупок является беспрецедентным в мире (по мнению таких специалистов, как Д.М. Абрамов и В.Л. Иноземцев [2, 3]).

Сложившаяся в 2006–2010 гг. система государственных закупок базируется на нормах основного формального института – Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд» [4] (далее – ФЗ-94). Этот закон был призван определить единые правила закупок для государственных нужд на всех уровнях бюджетной системы, чего до 2006 г. не существовало. Достаточно подробно определены конкурентные и неконкурентные процедуры закупок, статьи расходов государственных и муниципальных заказчиков, относящиеся к регулируемой сфере, информационное обеспечение прозрачности и коллегиальности процедур.

С 2011 г., когда вступили в действие нормы ФЗ-94, обязывающие заказчиков практически все потребности размещать через электронные торги и запросы котировок на едином портале государственных закупок, объем малых закупок сократился, однако нормы ст. 55 ФЗ-94 напрямую разрешили неконкурентное размещение ряда федеральных потребностей на астрономические суммы, которые вызвали рост доли неконкурентных закупок. Также нормы действующего законодательства об аукционах в электронной форме приводят к двойственности показателей размещения заказов: теоретически аукцион проведен, торги состоялись, но в итоге выясняется, что победитель по цене не имел лицензии, допуска на выполнение строительно-монтажных работ и не может выполнить контракт, поэтому его заявка отклоняется и контракт заключается по более высокой цене с другим поставщиком. Достаточно беспомощно выглядят заявления со стороны авторов закона и контролеров за исполнением норм о том, что «конкуренция-то была» [5], поскольку в итоге ее фактически не

было – контракт заключен не по цене победителя и совсем не с победителем, и экономия – главная цель всех действий по закупке – не достигнута.

Кроме того, негибкость и неадекватность наказующих норм Кодекса об административных правонарушениях РФ [6. Ст. 7.29–7.32] значительно снизила качество процедур из-за текучки кадров среди специалистов заказчиков.

Чего действительно удалось добиться – это повышения уровня технологий процедур размещения, включая работу по размещению информации о торгах, подготовки технических заданий при помощи новых для государственных заказчиков технических средств. Однако реализация большинства благородных целей в условиях криминальной и неконструктивной институциональной среды и необходимости постоянно «затыкать дыры» в законодательстве, которыми активно пользовались недобросовестные заказчики и поставщики, в конечном итоге привела:

- к чрезвычайной сложности и запутанности правил осуществления закупок путем проведения всех процедур закупок, разрешенных ФЗ-94 и массой дополняющих и уточняющих данный закон актов;

- к жесткой регламентации малейших действий государственных и муниципальных заказчиков, причем чудовищные карательные меры за нарушение мелких формальных правил без злого умысла со стороны заказчика исключают разумную инициативу закупщиков;

- к неэффективному расходованию средств государственных и муниципальных бюджетов, которое не просто доказать, так как законом не урегулирован порядок планирования закупок и критерии адекватности закупаемых товаров, работ и услуг;

- к сложившейся практике сговора заказчиков и поставщиков, который, несмотря на полную прозрачность процедур, достаточно сложно выявить, предотвратить или возместить ущерб от таких действий;

- к презумпции добросовестности участников процедур размещения заказов (т.е. поставщиков) и практически ненаказуемости мошеннических и преступных действий с их стороны;

- к устойчивому мнению общества о сфере государственных закупок как о самой коррупционной сфере деятельности государства и росту недоверия к государству как участнику рыночного обмена.

В настоящее время правительство активно призывает к модернизации институциональной среды в общественном секторе производства, включая в число приоритетных задач использование системы государственных закупок для повышения инновационности экономики России [7].

Государственный заказчик в итоге оказывается ответственным за выполнение нескольких взаимоисключающих задач:

- 1) качественное выполнение своих основных функций (реализация целей социально-экономической политики государства);

- 2) экономное и эффективное расходование средств бюджета;

- 3) формирование «благоприятной для развития инновационной экономики институциональной среды»;

- 4) осуществление процедур закупки в точном соответствии с требованиями законодательства.

Автор полагает, что в реализации механизма государственных закупок для целей развития инновационной экономики возникает ряд проблем на разных стадиях процесса государственных закупок:

- 1) планирование и выделение средств на закупку (финансирование);

- 2) размещение заказа (проведение процедур отбора поставщиков);

- 3) заключение и исполнение государственного контракта.

К таким проблемам относятся следующие:

На первой стадии:

- определение того, какие товары, работы и услуги считать инновационными;

- выяснение, какие из указанных выше товаров, работ и услуг необходимы заказчику и в каких объемах;

- выбор между инновационными (как правило, более качественными и более дорогими) и обычными товарами, работами и услугами.

На второй стадии:

- совмещение минимизации цен закупки и инновационности закупаемых товаров, работ и услуг;

- пресечение оппортунистического поведения поставщиков и заказчиков.

На третьей стадии:

- постоянный профессиональный контроль за соответствием условий проведенных процедур и заключенных по их итогам контрактов;

- постоянный профессиональный контроль за качеством исполнения контрактов.

Сложившаяся в Российской Федерации система формальных и неформальных институтов в сфере государственных закупок препятствует стимулированию производства (и даже закупки) инновационных товаров, работ и услуг, поскольку на практике воспроизводятся разрешенные государством институты закупки стандартизированных товаров, работ и услуг достаточного качества и по минимальным ценам. Закреплению этой практики способствует применение аукционов в электронной форме, нацеленных на закупку стандартизированных товаров, работ и услуг и автоматически препятствующих закупкам уникальных позиций.

Эта тенденция сохраняется и в федеральном законе от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8], который вступит в силу с 01.01.2014 г. Несмотря на декларацию ст. 10 данного документа об обеспечении заказчиками приоритета закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, терминологическая ясность и конкретные меры по реализации указанной нормы в документе отсутствуют.

Исходя из проведенного автором анализа, для использования системы государственных закупок в качестве механизма создания институциональной среды, поддерживающей развитие инновационной экономики, необходимо изменение сложившейся за 2006–2012 гг. системы формальных и неформальных институтов в сфере государственных закупок, в том числе:

1. Разработка и принятие на федеральном уровне нормативных правовых актов (формальных институтов), которые:

- дадут четкие, исчерпывающие, понятные заказчикам и поставщикам определения инновационных товаров, работ, услуг (российского и иностранного производства);

- установят условия закупки инновационных товаров, работ, услуг (в том числе возможно установление объемов обязательной закупки инновационных товаров, работ и услуг для каждого заказчика как механизм стимулирования их производства в национальной экономике РФ);

- сформируют методические рекомендации по подготовке технических заданий на закупку указанных выше позиций с перечнями соответствующих технических и качественных характеристик в зависимости от вида товара, работ или услуг.

2. Создание системы мер привлечения в сферу государственного заказа высокопрофессиональных специалистов, которые смогут отслеживать инновационные изменения в курируемых направлениях, сами приме-

нять новейшие технологии по размещению заказов и выступать с законодательными инициативами по формированию комфортной институциональной среды, поддерживающей инновационное развитие экономики.

3. Создание на федеральном уровне информационно-консультационной инфраструктуры, которая будет заниматься отслеживанием появления на рынке новых инновационных товаров, работ и услуг, описанием их технических и функциональных характеристик и доведением этой информации для всех государственных и муниципальных заказчиков.

При подготовке подобных нормативных правовых актов следует также предварительно провести анализ целесообразности поддержки инновационной деятельности в экономике через механизмы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Возможно, оптимальным будет выделение ряда отраслей, модернизация которых будет поддерживаться через механизмы государственных закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральная контрактная система: прошлое, настоящее и будущее госзакупок в России. Закупки-тендеры: Электронная система торгов.* URL: <http://www.zakupki-tendery.ru/articles/item/149-federalnaya-kontraktnaya-sistema-perspektiva-razvitiya-sistemy-goszakupok-v-rossii> (дата обращения: 03.03.2013).
2. *Абрамов М.Д.* О некоторых направлениях модернизации. Новая экономическая ассоциация: Проблемы модернизации экономики. 2013. URL: <http://www.econorus.org/sub.phtml?id=178> (дата обращения: 04.03.2013).
3. *Иноземцев В.Л.* На госзакупках воруют столько же, сколько госбюджет тратит на образование, культуру и спорт вместе взятые // Комсомольская правда: Экономика. 24.08.2012. URL: <http://www.kp.ru/daily/25937/2884178> (дата обращения: 02.07.2013).
4. *Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»* // Консультант Плюс. 2013. URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 03.03.2013).
5. *Евраев (ФАС): Итоги госзаказа за второе полугодие 2012 года. Первый Тендерный Центр «Партнер», 2012.* URL: <http://www.ptc-partner.ru/ncd-0-1-380/news.html> (дата обращения: 29.04.2013).
6. *Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 № 195-ФЗ* // Консультант Плюс. 2013. URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 30.04.2013).
7. *Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.»* // Гарант. 2013. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения: 04.03.2013).
8. *Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* // Консультант Плюс. 2013. URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 30.04.2013).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 9 мая 2013 г.