УДК 338.23

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-3-6-12

К.А. Белокрылов

Модернизация системы публичных закупок: экономико-правовой подход¹

Южный федеральный университет; Россия, 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88; kbelokrylov@sfedu.ru

В статье модернизация национальной системы публичных закупок рассматривается с позиции междисциплинарного подхода, позволившего типизировать ее на институционально-правовую (непрерывные, континуальные изменения формальных институтов и неформальных, постепенная адаптация государственных закупщиков и поставщиков к изменяющимся формальным институциональным нормам) и экономическую (структурные, технологические и институциональные изменения национальной экономики, направленные на повышение ее глобальной конкурентоспособности). На основе SWOT-анализа результатов изменения системы публичных закупок после введения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (2014 г.) оценены позитивные результаты осуществленной в 1998–2016 гг. модернизации государственной закупочной политики, прежде всего повышение степени транспарентности полной информации о государственных и муниципальных закупках, в т. ч. для гражданского общества, институционализированные субъекты которого получили легитимные права общественного контроля в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле в РФ» (2014 г.). На основе авторского опроса в январе-апреле 2017 г. на форумах, посвященных государственным закупкам (Тендеры.ру; Про-Госзаказ), 316 респондентов обоснованы направления институционально-правовой модернизации системы публичных закупок и экономической, целеориентированные на локализацию правовых и экономических рисков. На основе анализа зарубежного опыта обоснована взаимосвязь закупочной и инновационной политики, обеспечивающая стимулирование модернизации существующих и создание новых промышленных производств на базе наилучших доступных технологий, т. е. на базе инноваций, в т. ч. создаваемых в рамках 4-й промышленной революции. Показано, что существенную роль в инновационной модернизации системы государственных и муниципальных закупок играет взаимодействие с конечным потребителем – населением. Хотя потенциал публичных закупок как инструмента инновационной политики используется еще не в полной мере, но внедрение инноваций в сфере повышения эффективности и результативности производства общественных благ и услуг выступает частью программы модернизации и совершенствования государственного сектора.

Ключевые слова: публичные закупки, институционально-правовая модернизация, экономическая модернизация, риски, закупки инноваций.

Хотя за 2016 г. цена барреля нефти марки Brent выросла с 34,73 дол. (в январе) до 56,14 дол. (в декабре), такая стабилизация мировых цен на нефть на относительно низком уровне [4] объективно обуславливает снижение доходов государственного бюджета, а следовательно и расходов государства. При некотором номинальном росте расхо-

¹ Статья подготовлена в рамках Гранта РГНФ № 16-02-00469/16 «Институты реализации новой промышленной политики» (внутренний номер 213-01-13/2016-09 РГНФ). Статья подготовлена по материалам доклада, представленного на III Международной научно-практической конференции «Модернизация экономических систем: опыт и перспективы», которая прошла 27–28 апреля 2017 года в Дагестанском государственном университете (г. Махачкала, РФ).

дов федерального бюджета в 2017 г. – с 16,098 трлн руб. в 2016 г. до 16,24 трлн руб. [11], что не покрывает даже прогнозируемую на 2017 г. инфляцию (4–4,5 %), покупательная способность государственных средств снижается. К тому же планируемый дефицит бюджета также вырос, хотя и незначительно: с 3 до 3,02 % ВВП [11]. В результате за последние годы падают объемы государственных закупок (сумма заключенных контрактов по Федеральному закону 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (44-ФЗ): 2012 г. – 6,1 трлн руб.; 2013 г. – 5,9; 2014 г. – 5,5; 2015 г. – 5,4 трлн руб.; 2016 г. – 5,3 трлн руб., хотя сумма размещенных объявлений была существенно выше – 6,41 трлн руб. [5]. С учетом инфляции это свидетельствует о снижении степени удовлетворения общественных потребностей, к тому же растет экономия при закупках (после падения в 2014 г. при введении контрактной системы) – с 321 млрд руб. (7,3 %) в 2015 г. до 419,4 млрд руб. (8,2 %) в 2016 г., прирост экономии в 2016 г. составил 12 % [5]. Хотя, с одной стороны, рост экономии отражает повышение эффективности закупок, но с другой – он вполне может быть обусловлен снижением качества закупаемых товаров и услуг, т. е. качества удовлетворения общественных потребностей. Все это ставит проблему повышения эффективности функционирования системы публичных закупок, имеющую междисциплинарный характер, поскольку все экономические взаимоотношения субъектов рынка бюджетных закупок получают формальную институционализацию в соответствующих законодательных актах и их перманентной изменчивости. Следовательно, и поиск механизмов ее решения следует осуществлять с позиций институционально-правового и экономического подходов, т. е. институциональной и экономической модернизации, агрегирующей институционально-правовые изменения (взаимодействия субъектов рынка бюджетных закупок осуществляются в жестких рамках формальной институционализации в законодательстве) и экономические, тестируемые экономической модернизацией.

Как к предметно-содержательной характеристике модернизации в научной литературе сложились различные подходы¹, так и институциональная модернизация трактуется по-разному. Исходя из родового определения модернизации как обновления, по нашему мнению, институциональная модернизация – это обновление старых и формирование новых институтов, включая их количественные и качественные характеристики, изменяющиеся под влиянием «эффекта колес» (предшествующей траектории развития, Path Dependence) и институционального проектирования. Важнейшей составляющей институциональной модернизации выступает изменение формальных (правовых) институтов, что особенно значимо для отечественной системы публичных закупок.

Экономическая модернизация характеризуется как структурные, технологические и институциональные изменения национальной экономики, направленные на повышение ее глобальной конкурентоспособности. Модернизация системы публичных закупок осуществлена в рамках формирования контрактной системы на основе введения с 1 января 2014 г. Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (44-ФЗ). Оценка ее фактического состояния и перспектив развития предполагает проведение SWOT-анализа результатов ее формирования (табл. 1).

¹ В узком смысле *модернизация* – это индустриальное преобразование хозяйственной жизни [7, с. 3], в широком – приведение чего-либо в соответствие с современным положением дел [10, с. 4].

Таблица 1. SWOT-анализ системы бюджетных закупок после введения 44-ФЗ

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Регулирует весь цикл закупки от планирования до анализа эффективности исполнения контракта;</p> <p>Снижает вероятность приобретения чиновниками «многомиллионных товаров для собственных нужд»;</p> <p>Внедрение общественного контроля;</p> <p>Предусмотрены меры поддержки отечественного поставщика, малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций;</p> <p>Расширен перечень требований к участникам;</p> <p>Одностороннее расторжение контракта.</p>	<p>Антидемпинговые меры;</p> <p>Меры по подтверждению добросовестности участника закупки;</p> <p>Трудоемкий закон;</p> <p>Подрядчик-инвестор;</p> <p>Многие представители бизнеса не знают о госзаказе;</p> <p>Трудность в признании поставщика недобросовестным и включении его в реестр;</p> <p>Отсутствие мобильности;</p> <p>Содержит множество противоречивых статей;</p> <p>Ограничивает деятельность мелких и средних фирм и отдает приоритет крупным компаниям.</p>
Возможности	Угрозы
<p>Расширение рынка государственных закупок;</p> <p>Увеличение доли конкурентных процедур;</p> <p>Возможность поставщика подготовиться к участию в процедуре (план-график);</p> <p>Содействие развитию добросовестной конкуренции.</p>	<p>Возможность коррупции и других злоупотреблений со стороны заказчиков;</p> <p>Получение максимальной экономической эффективности в ущерб качеству закупаемых благ.</p>

В целом осуществленная в 1998–2016 гг. модернизация закупочной политики проявляется:

- в изменении ее целевой направленности с предотвращения коррупции (Указ Президента РФ № 305 от 08.04.1997 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд») на обеспечение унификации закупочных процедур (ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21.07.2005) и достижение целостности процесса закупки – планирование закупки, ее осуществление, заключение контракта, его инфорсмент, экспертиза результата исполнения контракта (44-ФЗ) – и одновременно на реализацию вынужденной стратегии импортозамещения;

- в реструктуризации поддерживающих инструментов реализации закупочной политики через переход от преимущественного использования конкурса к электронному аукциону и самостоятельному выбору способа закупки (с учетом установленного ограничения – перечня товаров и услуг, в обязательном порядке закупаемых только на электронном аукционе);

- в обеспечении транспарентности, в т. ч. для гражданского общества, институционализированные субъекты которого получили легитимные права общественного контроля в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле в РФ» (2014 г.).

Однако, несмотря на эти позитивные институциональные изменения, уровень коррупции в системе публичных закупок остается достаточно высоким, хотя в целом по России он снижается, но нестабильно [6]. Поэтому приоритетной целевой установкой модернизации системы госзакупок выступает предотвращение коррупции, локализация, точнее, снижение ее рисков.

Чтобы исследовать отношение участников, занятых в сфере закупок Ростовской области, к контрактной системе, в январе-апреле 2017 г. автором был проведен опрос на форумах, посвященных государственным закупкам (Тендеры.ру; Про-Госзаказ). В опросе приняло участие 316 респондентов в возрасте 23–55 лет. Целью опроса было выявление трудностей в связи с функционированием (и корректировкой) 44-ФЗ. Положительно на этот вопрос ответили 61 % респондентов, у 28 % респондентов не возникло затруднений, 11 % еще не определились.

Следующие вопросы в анкете были направлены на идентификацию ситуации с коррупцией, злоупотреблениями заказчиков. Результаты опроса выглядят следующим образом: 50 % опрошенных считают, что коррупция растет, около 40 % респондентов ответили, что ситуация не меняется, а 10 % посчитали, что контрактная система существенно влияет на коррупцию и ее становится меньше.

Следовательно, обоснование механизмов и направлений модернизации закупочной политики является сложной междисциплинарной проблемой. Но, как и прежде, основными ее составляющими являются институционально-правовые и экономические изменения.

Институционально-правовая модернизация – непрерывные, континуальные изменения формальных институтов (законодательства) и неформальных (массового поведения субъектов системы публичных закупок в рамках сложившихся институтов), постепенная адаптация государственных закупщиков и поставщиков к изменяющимся формальным институциональным нормам. Д.А. Першин называет четыре основных периода в эволюции системы государственных закупок в России [9].

Последняя крупномасштабная модернизация законодательной базы системы публичных закупок была осуществлена в 2014 г. в процессе перехода к контрактной системе, однако внесение постоянных изменений в законодательство обуславливает нервность в деятельности заказчиков и бизнес-структур, участвующих в торгах. Тем не менее, эти изменения необходимы в связи с тем, что требуется локализовать систематически идентифицируемые провалы законодательства.

Второе направление модернизации – экономическое, оно целеориентировано на снижение экономических рисков на всех этапах функционирования контрактной системы. Система государственных и муниципальных закупок как рыночный, точнее, квазирыночный механизм удовлетворения потребностей общественного сектора [8] также сопряжена с высокими экономическими и правовыми рисками на всех стадиях цикла закупки [1, 3].

Сложность процедур осуществления закупок в некоторой степени давала возможность недобросовестным заказчикам отсеивать «неудобных» участников за мелкие недостатки, тем самым продвигая «своих» поставщиков [11]. Одним из рисков системы бюджетных закупок – с одной стороны, существующим с момента введения рыночного механизма удовлетворения потребностей общественного сектора, а с другой – обострившимся в условиях стандартизации профессиональных компетенций, институционализированных в Профстандартах в сфере закупок (с 01.07.2016), выступает несоответствие компетенций специалистов по бюджетным закупкам его императивам. В Пилотном центре госзакупок Южного федерального университета подготовлено в 2016 г. более 830 государственных служащих по программе «Управление государственными и муниципальными закупками». Но это лишь повышение квалификации для тех, кто соответствует профессиональному стандарту, а остальные обучающиеся (бухгалтеры, директора школ, главные врачи больниц) должны сначала получить профессиональное образование, например, в рамках специализированной магистерской программы «Экономика закупок» на экономическом факультете Южного федерального университета,

целеориентированной на формирование профессиональных компетенций в сфере бюджетных закупок.

Наконец, важнейшим направлением модернизации системы публичных закупок в условиях стремительного расширения 4-й промышленной революции [20] выступает усиление их воздействия на более эффективную реализацию инновационной политики. Нами обоснована взаимосвязь закупочной и промышленной политики [2], которая прежде всего ориентирована на стимулирование модернизации существующих и создание новых промышленных производств на базе наилучших доступных технологий, т. е. на базе инноваций. Очевидно, что закупочная политика государства может рассматриваться как важнейший инструмент реализации инновационной политики. Следует отметить, что многие исследователи инновационной политики дают объяснение огромным ресурсам и не используемому в полной мере потенциалу государственных закупок для создания инновационных решений [13, 17], в т. ч. созданных в рамках разворачивающейся 4-й промышленной революции. С другой стороны, инновации необходимы для повышения эффективности государственного сектора по производству общественных благ и услуг [22].

Поскольку инновации часто идентифицируются как разработка и внедрение новых идей людьми, которые участвуют в сделках с другими в институциональном контексте [25], существенную роль в инновационной модернизации системы государственных и муниципальных закупок играет взаимодействие с конечным потребителем – населением. Следует отметить, что государственные закупки инноваций (PPI) уже в конце первого десятилетия XXI в. значительно поднялись в рейтинге инновационной политики [18, 16].

Как показывают исследования зарубежных ученых, государственные закупки инноваций лежат в основе многих инициатив в области инновационной политики в странах ОЭСР и на уровне ЕС [21, 24]. Хотя государственные закупки в качестве «инструмента инновационной политики» [14] используются еще не в полной мере, внедрение инноваций в сфере повышения эффективности и результативности производства общественных благ и услуг выступает частью программы модернизации и совершенствования государственного сектора.

Фокусирование на публичных закупках как инструменте инновационной политики – это поддержка и стимулирование спроса на инновации и внедрения их также в целях создания экономических выгод для поставщиков, помимо социальной выгоды, создаваемой организациями государственного сектора. Поэтому в ЕС был принят ряд дополнительных мер и изменений в регламентах с целью поддержки публичных закупок инноваций [15, 24], хотя, по мнению зарубежных экспертов, по-прежнему существует ряд недостатков в фактическом проведении государственных закупок инноваций. Ряд авторов [24, 23] считает, что некоторые из причин этого – отсутствие организационных возможностей всех видов (например, технологических, управленческих), контрпродуктивные стимулы и организационные структуры, а также отсутствие прозрачности и надлежащего взаимодействия между спросом и предложением [24].

Действительно, процесс, с помощью которого государственные органы запрашивают, покупают и применяют инновационное решение, характеризуется определенными постоянными проблемами, и поэтому организации-покупатели должны быть включены в их решение и иметь систематическую поддержку [18].

Таким образом, новая модель института государственных закупок, рассматриваемая с позиции междисциплинарных – институционально-правового и экономического – подходов, обеспечивает достаточно высокую степень локализации экономических и правовых рисков как через повышение квалификации заказчиков, так и через обеспечение ее транспарентности для общественного контроля со стороны гражданского обще-

ства, а также способствует ускорению процесса внедрения инноваций, в т. ч. создаваемых в рамках 4-й промышленной революции.

Литература

1. Белокрылов К.А. Экономико-правовые риски системы госзакупок в условиях реализации стратегии импортозамещения // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 11. Ч. 3. / отв. ред. В.И. Герасимов, Д.В. Ефременко. – М., 2016. – С. 225–230.
2. Белокрылов К.А. Промышленная и закупочная политика государства: проблемы взаимосвязи // Journal of Economic Regulation. – 2016. – Т. 7, № 4.
3. Белокрылова О.С., Гуцелюк Е.Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок // Journal of Economic Regulation. – 2015. – Т. 6, № 4.
4. Динамика цены нефти Брент за 2016 год // <https://www.calc.ru/dinamika-Brent.html?date=2016>.
5. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ за 2016 г. // <http://www.fko.msk.ru/upload/iblock/8d1/monitor44.pdf/>
6. Индекс восприятия коррупции-2016: положение России не изменилось // <http://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html>.
7. Колганов А. Опыт четырех модернизаций в экономике России и проблема догоняющей модернизации в постиндустриальную эпоху // Философия хозяйства. – 2002. – № 1.
8. Корытцев М.А. Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе. – Ростов н/Д: Содействие – XXI век, 2014.
9. Першин Д.А. Эволюция системы госзакупок в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – Т. 9, № 3.
10. Сатаров А. Прологомены к последней модернизации в России // Вопросы экономики. – 2011. – № 5.
11. Федеральный закон «О бюджете на 2017 г. и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 01.12.2014 № 384-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/
12. Храмкин А.А. Управление процессом противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных закупок: автореф. дис. ... к. эк. н. – М., 2011.
13. Aho E., Cornu J., Georghiou L., Subira A. Creating an innovative Europe. Report of the independent expert group on R&D and innovation appointed following the Hampton Court Summit. – Brussels: European Communities, 2006.
14. Geroski P.A. Procurement policy as a tool of industrial policy // International Review. Appl. Economy. – 1990. – № 4. – P. 182–198.
15. Georghiou L., Edler J., Uyarra E., Yeow J. Policy instruments for public procurement of innovation: choice, design and assessment // Technology Forecast Social Change // <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2013.09.018>.
16. Edquist C., Zabala-Iturriagagoitia J.M. Public procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy // Research Policy. – 2012. – № 41. – P. 1757–1769.
17. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side // Research Policy. – 2007. – № 36 (7). – P. 949–963.
18. Edler J., Yeow J. Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation // Research Policy. – 2016. – № 45. – P. 414–426.
19. Hartley J., Sørensen E., Torfing J. Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship // Public Administration Review. – 2013. – № 73 (6). – P. 821–830.
20. Hofmann E., Rusch M. Industry 4.0 and the current status as well as future prospects

on logistics // *Computers in Industry*. – 2017. – № 89. – P. 23–34.

21. *Izsak K., Edler J.* Trends and Challenges in Demand-Side Innovation Policies in Europe: Thematic Report 2011 Under Specific Contract for the Integration of INNO policy Trendchart with ERAWATCH (2011–2012). – Brussels, 2011.

22. *Lee S.M., Olson D.L., Trimi S.* Co-innovation: Convergenomics, collaboration, and co-creation for organizational values // *Management Decision*. – 2012. – № 50 (5). – P. 817–831.

23. *Uyarra E., Edler J., Garcia-Estevez J., Georghiou L., Yeow J.* Barriers to innovation through public procurement: a supplier perspective // <http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>.

24. *Uyarra E.* Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation / *Edler J., Cunningham P., Gok A., Shapira P. (Eds.) // Handbook of Innovation Policy Impact*. Edward Elgar (forthcoming), 2016.

25. *Van de Ven A.H.* Central problems in the management of innovation // *Management Science*. – 1986. – № 32 (5). – P. 590–607.

Поступила в редакцию 5 июля 2017 г.

UDC 338.23

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-3-6-12

Modernization of public procurement system: economic and legal approach

K.A. Belokrylov

Southern Federal University; Russia, 344002, Rostov-on-Don, M. Gorki st., 88; kbelokrylov@sfedu.ru

The given article deals with the issues of modernization of the national system of public procurement from the position of an interdisciplinary approach. It allowed us to single out institutional and legal (continuous, steady changes of formal and informal institutions, gradual adaptation of government purchasers and suppliers to changing formal institutional norms) and economic (structural, technological and institutional changes in the national economy aimed at increasing its global competitiveness). Based on the SWOT-analysis of the changes in the public procurement system, some positive results achieved in 1998–2016 in modernization of the state procurement policy following the introduction of the Federal Law «On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs» (2014), first of all, transparency increase of full information about state and municipal purchases, the institutionalized subjects of which obtained legitimate rights of public control in accordance with the Federal Law «On Public Control in the Russian Federation», (2014) were assessed. Based on the author's survey held in January–April 2017, 316 respondents substantiated the directions of institutional and legal modernization of the system of public procurement, aimed at localizing legal and economic risks at the forums on public procurement. Based on the analysis of foreign experience, the relationship between procurement and innovation policies is substantiated, providing incentives for upgrading existing and creating new industrial production on the basis of the best available technologies, i. e. on the basis of innovations, incl. ones created in the framework of the 4th Industrial Revolution. It is shown that an important role in innovative modernization of the system of state and municipal purchases is played by interaction with end consumers – the population. Although the potential of public procurement as an innovation policy tool is not yet fully used, the introduction of innovations in improving the efficiency and effectiveness of public goods and services is part of the modernization and improvement of the public sector.

Keywords: *Public procurement, institutional and legal modernization, economic modernization, risks, procurement of innovations.*

Received 5 July, 2017