

© 2012 г.

Ирина Смотрицкая

доктор экономических наук
зав. сектором Института экономики РАН
(e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор
зав. сектором Института проблем развития науки РАН
(e-mail: esterbio@rambler.ru)

ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА К ОБЩЕСТВЕННЫМ ЗАКУПКАМ

В статье анализируются цели и задачи модернизации системы государственных закупок в российской экономике. Методологией служит теория общественных интересов и общественных благ, общественных товаров и их соотношения с рыночной средой. Авторы приходят к выводу о необходимости формирования новой идеологии закупок, перехода от «сервисной системы», обслуживающей интересы государственных заказчиков и подрядчиков, к качественной системе обеспечения общественных нужд. Обоснованы принципы развития федеральной контрактной системы как механизма регулирования, увязывающего государственные закупки с ожидаемыми обществом социально-экономическими эффектами.

Ключевые слова: государственный заказ, закупки, общественные потребности, федеральная контрактная система, эффективность закупок, инновационная активность, конкурентная рыночная среда.

Общественные потребности и государство. В настоящее время в нашей стране идет активное формирование институциональных основ Федеральной контрактной системы (ФКС). Внесенный правительством на рассмотрение в Государственную думу соответствующий законопроект¹ включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров,

¹ Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» № 68702-6 одобрен в первом чтении Государственной думой 20 июня 2012 г.

работ, услуг и заключение контрактов; исполнение и мониторинг государственных контрактов.

Создание ФКС в России представляет собой попытку обновления и адаптации системы государственных закупок к современным социально-экономическим вызовам, стоящим перед нашей страной. Кризисные явления, с которыми столкнулась Европа, еще долго будут оказывать негативное влияние на мировую и российскую экономику. Прогнозируемое снижение цен на нефть и невысокие темпы экономического роста могут не обеспечить необходимого уровня доходов бюджета для выполнения государством своих обязательств. Общий объем бюджетных средств, израсходованных на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд составил в 2011 году (по оценке Минэкономразвития РФ) 6 трлн рублей, то есть более половины расходной части федерального бюджета.

В то же время в российском обществе возрастает запрос на масштабные реформы для повышения качества государственных услуг в сфере образования, здравоохранения, науки, ЖКХ, учреждения которых являются субъектами системы государственных (муниципальных) закупок. В связи с чрезвычайной актуальностью институциональные проблемы развития системы госзакупок оказались в центре внимания средств массовой информации, профессиональных и независимых экспертов. Вместе с тем за рамками дискуссий оставался главный вопрос – о роли и стратегических целях института государственных закупок в российской экономике. Что мы имеем – «сервисный институт» или систему обеспечения общественных нужд?

Никакие реформы без правильной «идеологии» развития федеральной контрактной системы не будут эффективны: можно скопировать лучшие образцы моделей госзакупок, но содержание останется прежним. В первую очередь надо определиться с сущностью и ролью института закупок, его взаимодействию со всеми другими сферами экономики и общества, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер.

Для этого, по нашему мнению, необходим институциональный переход от понятий «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды» к понятиям «общественные закупки» и «общественные нужды». Как уже отмечали авторы¹, переход к целостной контрактной системе превращает государственный заказ в более сложный механизм хозяйствования, сочетающий в себе программно-целевую и ре-

¹ Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка // Общество и экономика. 2010. № 1. С. 85-87.

гулирующую функции. Здесь возникает очень тонкая, но значимая грань социально-экономического понимания сущности возникающих отношений, потому что государство не может рассматриваться как некий экономический субъект, имеющий собственные нужды, отличные от потребностей общества. По существу, размещение государственных заказов на поставки товаров, работ, услуг необходимо не для нужд государства как института, а в интересах всего общества, для которого и организуется выполнение государственных функций, производство соответствующих товаров и услуг.

Более того, основополагающий принцип организации закупок заключается в приобретении государством товаров, работ, услуг за бюджетные средства, по сути, за деньги налогоплательщиков. И если в случае частных закупок эти действия осуществляются заказчиком сугубо в своих экономических интересах, то в случаях с государственными закупками возникает посредник в лице таких институтов, как государственные органы власти, ведомственные учреждения. Соответственно этот посредник (как и всякое наделенное данным статусом юридическое или физическое лицо) может иметь «свои» потребности и интересы, игнорируя (в той или иной степени) общественные потребности. Исходя из этого, на рынке государственных (общественных) закупок наряду с государством (заказчиком) и исполнителем государственных контрактов объективно **должен появиться третий равноправный субъект – общество как конечный потребитель товаров, работ, услуг**, обладающий всей полнотой функций, в том числе функцией контроля за экономичностью и результативностью расходов.

Одновременно с экономической проблематикой общественных закупок (в том числе в теоретическом аспекте) возникают проблемы оптимизации и регулирования **социальной эффективности закупок**. Общественные закупки выступают одним из индикаторов социально-экономической справедливости, ибо они постоянно должны давать ответы на вопросы: для чего, что и с какой пользой покупается на деньги общества, налогоплательщиков и, наконец, конечного потребителя государственной услуги.

В этой связи, на наш взгляд, вполне логичен нынешний этап трансформации системы государственных закупок, кардинальное изменение институциональной базы: федеральный закон «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» придет на смену федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», являющемуся пока основным нормативным регулятором в сфере госзакупок. В свою очередь, создаваемая феде-

ральная контрактная система должна стать эффективным инструментом развития страны, а государственные и муниципальные нужды необходимо увязать с ожидаемыми государством и обществом (в лице налогоплательщиков) конечными целевыми социально-экономическими эффектами.

Ключевые принципы развития Федеральной контрактной системы. Новый концептуальный подход к пониманию роли закупок требует формирования долгосрочной стратегии развития государственных (общественных) закупок, разработки механизмов ее реализации. Под стратегией мы согласны понимать «траекторию изменения институтов и экономической политики, «соединяющую» текущее состояние с желательным»¹. В конечном итоге это траектория динамики экономических и социальных индикаторов в бюджетной сфере. Исходным пунктом разработки стратегии должна стать оценка состояния, проблем и перспектив реформирования системы государственных закупок.

Наиболее сложный и дискуссионный вопрос формирования стратегии на современном этапе – это, безусловно, выбор приоритетов развития института закупок и механизмов реализации модели ФКС.

Можно выделить три ключевых принципа развития ФКС, которые, по нашему мнению, помогут закрепить позиции федеральной контрактной системы и повысить качество закупок, – это реалистичные ожидания, повышение эффективности и стимулирование инновационной активности.

Принцип 1 – Реалистичные ожидания. Нынешний этап реформирования системы государственных закупок имеет много «узких мест», которые не позволят в сжатые сроки достигнуть существенных результатов. Требуется экспертная оценка и формирование пакета существующих проблем, классифицированных по приоритетности значения и уровню сложности, разработка «дорожной карты» создания ФКС.

То есть речь идет о реалистичном планировании развития ФКС во взаимосвязке с государственной экономической и бюджетной политикой, в результате чего должен быть предложен комплекс мер для оптимизации системы конвертации бюджетных ресурсов в реально востребованные государством (в лице его исполнительных органов) товары, работы, услуги для обеспечения общественных нужд. Пока же действующая бюджетная классификация в части закупок нетранспарентна и не позволяет получить обобщенные данные о совокупном спросе на соответствующие товары, работы, услуги, а слабая увязка бюджетного процесса и процесса планирования государственных (общественных) закупок приводит к системным срывам в реализации государственных контрактов.

¹ Полтерович В. Стратегия модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4. С.13.

Следует также отметить, что общая институциональная и организационная структура государственных закупок не нашла в проекте закона о ФКС полного и четкого определения. Международная практика государственных закупок показывает, что базовый нормативно-правовой документ должен устанавливать как минимум принципы организации и основные функции соответствующих органов, регламентировать их права и обязанности, чтобы обеспечить согласованность и эффективность деятельности ключевых субъектов контрактной системы. У нас же в ходе формирования ФКС вновь может проявиться конфликт интересов, связанный с фундаментальными разногласиями заинтересованных ведомств (Минфин, Минэкономразвития, ФАС) в определении правовой и практической сферы деятельности органов федеральной контрактной системы.

Реалистичность ожиданий во многом связана также с подготовкой и формированием профессионального кадрового состава для системы общественных закупок. Практика показывает, что нарушения в размещении заказов и заключении контрактов во многом происходят из-за недостаточной компетентности управленческого персонала. Согласно результатам исследований Всемирного банка, «издержки, связанные с некомпетентностью государственных заказчиков, даже в развитых странах, соизмеримы с издержками коррупционных рисков. Материалы Счетной палаты свидетельствуют, что у нас глупость заказчиков зачастую обходится намного дороже»¹.

В соответствии с проектом закона в рамках ФКС предусматривается организация контроля за эффективностью применения полученных результатов контрактов, за обоснованностью и эффективностью расходования бюджетных ассигнований в целях своевременного и качественного обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В этой связи возникает необходимость в новом комплексном подходе к оценке эффективности государственных (муниципальных) закупок, расширении критериев оценки эффективности, введении критерия социальной эффективности государственных (муниципальных) контрактов.

Принцип 2 – Повышение эффективности. На современном этапе растет острота проблем, связанных с эффективностью использования общественных финансов, качеством производимых благ на рынке государственных услуг. Существующая институциональная модель экономико-правового механизма государственного регулирования системы закупок не обеспечивает на практике воспроизводство нужных экономических и социальных эффектов. Оценка системы закупок, ориентированная только на технологический результат через показатели количества аукционов,

¹ Московские новости. 5 июля 2012.

конкурсов, участников и на показатель экономии (как разницы между начальной и окончательной ценой контракта) выступает источником квази-эффективности и роста институциональной ренты коррупционеров.

Необходимо раскрыть интегральный характер понятия «эффективность» общественных закупок, которое, по нашему мнению, должно включать в себя, во-первых, результативность как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, во-вторых, экономичность как эффективность закупочной деятельности на разных стадиях процесса размещения и реализации государственных заказов, и, в-третьих, «внешнюю» эффективность системы как влияние на социально-экономическое развитие страны. Очевидно, что результативность, экономичность и внешняя эффективность системы закупок теснейшим образом связаны между собой и, по сути, выражают лишь различные аспекты эффективности общественных расходов. Для понимания сущности социальных эффектов в контексте производства бюджетных услуг необходимо ввести дефиницию «социальный эффект бюджетной услуги», соответствующие критерии и индексы оценки.

Многие проблемы анализа и актуализации повышения эффективности общественных закупок требуют более глубокой проработки, сбалансированной взвешенной оценки «необходимой и возможной» эффективности закупок в рамках модернизации экономических и социальных отношений в бюджетном секторе экономики. В. Путин по этому поводу отмечает, что важнейшим условием выполнения долгосрочных бюджетных обязательств является эффективность расходов и четкий выбор приоритетов, жесткий контроль за ценами при госзакупках, в первую очередь, остро необходима «ликвидация откатов при использовании государственных денег как на федеральном, так и на региональном уровнях. Мы должны с этим справиться, и это позволит нам сэкономить, по оценкам, как минимум 5%, а возможно, и 10% бюджета – от 1 до 2% ВВП ежегодно»¹, что сопоставимо с дефицитом Пенсионного фонда.

В качестве одного из основополагающих инструментов борьбы с коррупцией проектом закона о ФКС предусматривается формирование института общественного контроля, одной из ключевых функций которого станет обязательное общественное обсуждение формата и стартовой цены государственной закупки. Идея внедрения процедуры мониторинга сверхдорогих контрактов (свыше 1млрд руб.) до принятия закона о ФКС была высказана В. Путиным в предвыборный период в статье «О наших экономических задачах».

¹ Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 30 января 2012.

В соответствии с поручением правительства РФ Министерством экономического развития разработана Концепция общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд рублей, основными принципами которой является открытость и прозрачность. В общественном обсуждении могут на равных условиях принимать участие любые юридические лица, вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, любые физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, представители органов государственной власти и местного самоуправления. Все поступившие в ходе общественного обсуждения замечания и предложения участников общественного обсуждения, ответы заказчиков на поступившие замечания, заключения контрольных органов по размещенным для общественного обсуждения заказам, протокол подведения итогов общественного обсуждения должны быть опубликованы для неограниченного доступа на официальном сайте размещения информации о размещении заказов Российской Федерации zakurki.gov.ru.

Таким образом, идеология современной реформы предусматривает развитие общественного контроля в целях содействия повышению эффективности расходования бюджетных средств, предупреждения, выявления нарушений и информирования заказчиков, надзорного и (или) контрольных органов о выявленных недостатках, негативных фактах и нарушениях.

Проблема повышения эффективности общественных закупок непосредственно связана и с проблемой единой нормативной модели государственного контракта (на основе твердой фиксированной цены контракта) и методики определения экономически обоснованной начальной цены контракта. По нашему мнению, цена государственного контракта должна базироваться на принципе сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей. Государственный контракт (особенно долгосрочные контракты в рамках государственного оборонного заказа) должен обеспечивать достаточный уровень рентабельности производства, позволяющий провести модернизацию и обеспечить долгосрочные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. С другой стороны, цены исполнителей (подрядчиков) на товары, работы, услуги должны быть обоснованы, а структура этих цен должна быть понятна государственному заказчику.

Принцип 3 – Стимулирование инновационной активности. Именно внутренний спрос является мотором российской экономики, поэтому государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, должно использовать государственный

спрос как инструмент стимулирования инновационного развития. Мировой опыт свидетельствует о том, что государственный заказ (в первую очередь оборонный) при наличии стимулов для трансферта разрабатываемых технологий выступает в качестве одного из эффективных инструментов инновационного обновления экономики.

Однако в настоящее время отсутствует системный подход к организации закупок инновационной и технически сложной продукции. Существующая методология и процедуры проведения конкурсов, основанные на положениях федерального закона № 94-ФЗ плохо применимы к конкурсному отбору проектов фундаментальных исследований и научно-технических разработок, организации закупок сложнейшего высокотехнологичного научного оборудования, для которых критерий минимальной цены контракта является неэффективным.

По нашему мнению, необходима разработка специализированной нормативной основы, регламентирующей особые условия и преференции для закупок инновационной продукции как отдельной категории товаров (работ, услуг). В целом можно выделить три уровня государственных закупок с точки зрения их инновационной ориентированности, каждый из которых требует разработки адекватных процедур и технологий:

- государственные закупки «стандартной» продукции (товаров, работ, услуг), для которых могут быть сформированы стандартные критерии выбора;
- государственные закупки «сложной», технологически – и наукоёмкой продукции (услуг), для которых сложно стандартизировать критерии выбора;
- государственные закупки результатов исследовательских работ (ИР), для которых возможны только специфические критерии выбора.

На практике отсутствие разграничения процедур закупок для разных типов товаров, работ и услуг приводит к тому, что наиболее острую проблему для большинства добросовестных государственных заказчиков сегодня составляют риски неисполнения или некачественного исполнения госконтрактов и связанные с этим потенциальные издержки. Законодательно регламентированные механизмы последующих судебных санкций к поставщикам за нарушение условий контрактов формально достаточны для компенсации всех возможных потерь, которые могут нести госзаказчики.

Однако опыт практической деятельности показывает, что, во-первых, получение денег далеко не всегда возмещает потери времени, особенно с учетом специфики бюджетного процесса, в рамках которого действуют госзаказчики. Во-вторых, недостаточно высокое качество работ творческого характера (научно-исследовательских, технологических разработок и т.д.) в суде, как правило, недоказуемо. В-третьих, даже если

качество поставки удастся с течением времени оспорить, закупка, например, некондиционного оборудования для медицинских учреждений, приводит к убыткам, которые могут на несколько порядков превосходить стоимость первоначальной закупки. В-четвертых, когда речь идет о высокотехнологичных рынках, имеющих тенденцию к быстрому развитию и обновлению инновационной продукции, требование фиксировать в конкурсной документации все качественные характеристики товара и невозможность пересматривать контракты иначе, чем через суд, ведут к прямым потерям не только с точки зрения качества, но и с точки зрения финансовых расходов.

Снижение рисков при закупке инновационного оборудования и других «сложных» товаров (услуг, работ) предполагает учет квалификации и репутации поставщиков. В этих целях в проекте закона о ФКС предусматривается расширение способов и процедур размещения, использование в данных целях специальных процедур (двухэтапные торги, конкурентные переговоры, предквалификацию и др.). Однако потребуются разработка принципов и механизмов оптимизации соотношений качественных и ценовых критериев применительно к разным типам закупаемых товаров и услуг.

Необходимо внедрять в практику более действенные механизмы определения экономической эффективности ИР, позволяющие оценить итоги реализации данных работ, эффективность расходования бюджетных средств и влияние научно-исследовательских и проектных результатов на социально-экономические показатели, в том числе на региональном уровне. Отсутствие таких механизмов создает непрозрачную схему использования бюджетных средств, затрудняет оперативность и точность оценки результатов проведенных ИР и перспектив их дальнейшего использования.

Одним из таких механизмов должны стать экспертные советы. Данный независимый институт профессиональных экспертов будет определять «качественные» критерии и степень инновационности приобретаемых в рамках общественных закупок товаров и услуг. Именно с участием профессиональных экспертов должны определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку (разработку) инновационной продукции. Так, например, в регионах качественного отбору научно-исследовательских работ в рамках соответствующих заказов, повышению уровня результатов их реализации будет служить реформирование действующих экспертных советов при региональных контрольно-счетных палатах на основе расширения их состава за счет представителей различных отраслей науки и профессионалов – пользователей результатов исследований и разработок.

Таким образом, одной из приоритетных стратегических задач ФКС является развитие инновационной функции общественных закупок. Для

этого от государства требуется не столько вложение финансовых и административных ресурсов в различные стимулирующие программы и проекты, сколько создание благоприятных условий для запуска механизмов развития инновационного бизнеса и соответственно роста предложения инновационной продукции на рынке закупок товаров, работ, услуг.

Формирование конкурентной среды. Институциональные преобразования в сфере общественных закупок должны формировать предпосылки для работы государственного заказчика и производителя товаров (работ, услуг) в условиях конкурентных отношений. Необходимо обеспечить участие в закупках широкого круга поставщиков, однако следует оговориться, что наличие многочисленных участников процесса закупок, хотя является необходимым, но не достаточным условием для обеспечения эффективной конкуренции. Важно повысить качество конкурентной среды, то есть законодательно обеспечить развитие справедливой конкуренции, включая меры противодействия нечестной конкуренции, недопущение любой дискриминации, а также снижение барьеров для входа на рынок закупок предприятий, производящих инновационную продукцию.

Таблица 1

**Основные факторы, препятствующие участию предприятий
в системе государственных закупок**

(обследование предприятий-резидентов ТВЗ "Томск" и "Дубна", 2010-2011 гг.)

Основные факторы	Средневзвешенные %* [*]	
	Дубна	Томск
Недостаток информации о проведении государственных/ муниципальных закупок	19,18	26,51
Ничто не препятствует	8,22	8,43
Высокий уровень коррупции в системе государственных муниципальных закупок	17,81	28,92
Высокие издержки подготовки документации на участие в процедуре закупок	13,70	8,43
Необоснованные ограничения заказчиками доступа к участию в тендерах закупок путем установления дополнительных требований к участникам	17,81	10,84
Неприемлемые условия государственных и/или муниципальных контрактов	9,59	6,02
Высокая конкуренция среди поставщиков (исполнителей государственного и муниципального заказа)	9,59	3,61
Иное	4,11	7,23
Всего	100,00	100,00

* По результатам ранжирования показателей

К аналогичному выводу приводит анализ результатов обследования предприятий-резидентов особых экономических зон технико-внедренческого типа (ТВЗ) «Дубна» и «Томск», проведенного сотрудниками Института экономики РАН, в том числе одним из авторов, в 2010–2011 гг. В анкетном обследовании приняло участие 94% зарегистрированных предприятий-резидентов ТВЗ «Дубна» и 87% предприятий-резидентов ТВЗ «Томск»¹.

Результаты проведенного исследования показали, что в настоящее время только 15% предприятий ТВЗ «Дубна» и 10% предприятий ТВЗ «Томск» участвуют в реализации государственного заказа. В ходе обследования экспертов предприятий попросили оценить (ранжировать) по степени значимости группу факторов, оказывающих влияние на деятельность предприятий в сфере госзакупок. Для того чтобы определить приоритетность проблем для респондентов, показатели были сгруппированы по частоте попадания на 1-3 место, обобщенные расчеты по результатам ранжирования (таблица 1) позволили сделать следующие выводы.

1. Высокий уровень коррупции в системе государственных (муниципальных) закупок выступает основным сдерживающим фактором для получения (или участия в реализации) государственных контрактов предприятиями-резидентами ТВЗ. Как следует из данных табл. 1, данному показателю было отдано 17,81% голосов респондентов ТВЗ «Дубна» и 28,92 ТВЗ «Томск». В то же время необоснованные ограничения заказчиками доступа к участию в конкурсе путем введения дополнительных требований рассматриваются ФАС РФ также в качестве коррупционной составляющей в системе госзакупок (соответственно 17,81% и 10,84% голосов респондентов).

2. Значимое место в ранжировании занимает показатель «недостаток информации о проведении закупок» (19,18 % голосов респондентов ТВЗ «Дубна» и 26,51 % ТВЗ «Томск»). Достаточно неожиданный результат, так как в настоящее время действует обширная электронная информационная система в сфере государственных (муниципальных) закупок. По нашему мнению, полученный результат в определенной мере отражает существующие технологические сложности в доступе к информационной базе закупок и низкий уровень организации маркетинговой деятельности на предприятиях-резидентах ТВЗ.

3. Важнейшей причиной, ограничивающей возможность участия в выполнении государственных (муниципальных) заказов, являются экономические условия размещения и реализации государственных (муници-

¹ Подробнее см.: Смотрицкая И.И. Государственный заказ как механизм стимулирования инновационной деятельности предприятий-резидентов ОЭЗ «Дубна» // Госзаказ: управление; размещение; обеспечение. 2011. № 22; Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики. – М.: ИЭ РАН.2012.

пальных) заказов, которые не соответствуют экономическим (финансовым) возможностям предприятий-резидентов ТВЗ.

Таблица 2

**Основные проблемы предприятий в процессе исполнения
государственных контрактов**

(обследование предприятий-резидентов ТВЗ "Томск" и "Дубна", 2010-2011 гг.)

Показатели	Средневзвешенные %* [*]	
	Дубна	Томск
Высокие кредитные ставки	13,89	25,42
Недостаток оборотных средств	19,44	30,51
Неисполнение государственным/муниципальным заказчиком своих обязательств	13,89	11,86
Некачественно разработанные условия контрактов	16,67	13,56
Невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий (например, к изменению цен и тарифов)	19,44	16,95
Иное	16,67	1,69
Всего	100,00	100,00

* По результатам ранжирования показателей.

В таблице 2 представлены результаты ранжирования голосов респондентов по приоритетности проблем, которые испытывают предприятия-резиденты в процессе исполнения государственных (муниципальных) контрактов. Как следует из данных таблицы 2, можно выделить две основные группы. Это финансовые проблемы – недостаток оборотных средств и высокие кредитные ставки, что препятствует привлечению необходимых денежных средств. Вторая группа проблем связана с условиями государственных (муниципальных) контрактов. В качестве наиболее значимых респондентами выделены: невозможность адаптации условий контракта к изменяющимся внешним экономическим условиям (изменение цен на сырье и материалы, изменение тарифов и т.д.); некачественно разработанные условия контрактов; неисполнение государственным (муниципальным) заказчиком своих обязательств.

Таким образом, существующая нормативно-правовая база, регулирующая процедуры закупок инновационной продукции, проявляющаяся в частности в твердо фиксированной цене контракта, не позволяет сформировать адекватные институциональные условия и разрешительные механизмы, позволяющие инновационной продукции быть конкурентоспособной.

С позиций развития конкурентных отношений в сфере общественных закупок представляет интерес анализ положений федерального закона от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», вступившего в силу с 1 января 2012 г. и распространяющего свое действие на компании с государственным участием, государственные корпорации, естественные монополии, предприятия ЖКХ и т.д. По данным Минэкономразвития, объем закупок государственных компаний и естественных монополий выше, чем объем закупок для государственных нужд, он составляет порядка 7 триллионов рублей¹. Это огромный спрос и потенциал для стимулирования развития экономики. Однако в настоящее время практика большинства этих структур носит нерыночный характер. Выступая перед депутатами Государственной думы, председатель Счетной палаты РФ С. Степашин довольно эмоционально перечислил недостатки в деятельности госкомпаний: «отсутствие четких критериев эффективности использования бюджетных средств; значительные объемы незавершенки; размещение заказов у аффилированных структур без проведения тендеров (кстати, это прямое воровство, по сути дела); недостаточно активное участие в инновационных проектах, о которых сегодня так много говорится»².

Федеральный закон № 223-ФЗ вводит обязанность информационной открытости и прозрачности закупок госкомпаниями, стандартизации правил проведения торгов и выбора победителей. С другой стороны, у «отдельных видов юридических лиц» появляются возможности: разработки и внедрения более «лояльных» для заказчика способов закупок; разработки своего положения о закупках, адаптированного под специфику и потребности организации; выбора любой электронной площадки для проведения закупочных процедур, что существенно упрощает работу по сравнению с аккредитованными площадками.

Трудно судить, насколько эффективным окажется такой подход. Например, глава Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев отмечает, что 223-й закон не дает его сотрудникам такие широкие полномочия, как 94-й закон о госзакупках: «Если строго следовать 223-му закону, ФАС должна просто следить, чтобы информация о закупках госкорпораций и естественных монополий размещалась на едином госпортале... Они уверены, что государство их защитит и поддержит, поэтому считают себя «священными коровами». Мы можем ужесточить санкции, в том числе и по оборотным штрафам, пока акционеры не начнут высказывать претензии к руководителям таких компаний. Но это мало что изменит. Пока не поменяется ментальность руководителей ждать глобальных улучшений не стоит». Кроме того, И. Артемьев отметил, что если естественные мо-

¹ <http://www.economy.gov.ru>.

² Государственная дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 12 (1250). 13 марта 2012 года. М.: Издание Государственной думы, 2012. С. 22.

нополии и государственные корпорации начнут нарушать конкурентное законодательство (безосновательно снимать компании с тендеров, покупать товары у единственного поставщика, ставить «прокладки» между собой и конечными продавцами), в этом случае к ним будут применяться нормы федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на то, что согласно современной международной практике конкурентное законодательство должно распространяться и на потребителей, прямо в конкуренции не участвующих, но выступающих в качестве объекта конкурентной борьбы. В силу своей незащищенности перед профессиональными участниками рынка потребитель превращается в ключевую фигуру – субъект всего «права конкуренции». Это тем более справедливо, если мы говорим об *общественном* рынке закупок.

Условием формирования оптимального конкурентного режима является переход к так называемому плотному рынку. Пока российский рынок государственных (общественных) закупок еще не достиг того уровня плотности, который делает его конкурентным. Поэтому в области государственного регулирования и формирования нормативной базы контрактных отношений, а также соответствующей конкурентной политики, необходимо учитывать зарубежный опыт постепенного перехода от антимонопольного принуждения в ущерб экономическим интересам рынков к контролю за стратегическим поведением объектов для исключения в нем «хищнических» элементов. Только в этом случае формируемая в настоящее время отечественная контрактная система станет не «сервисным институтом», обслуживающим интересы государственных заказчиков и подрядчиков, а системой обеспечения общественных нужд.

Современные институциональные преобразования в сфере государственных (общественных) закупок должны быть сопряжены с увеличением конкуренции, созданием инвестиционного климата для производства инновационной продукции, повышением социально-экономической эффективности реализации государственных функций. Однако к модернизации системы государственных закупок должны быть готовы не только власти, но и общество как конечный потребитель товаров (работ, услуг), в том числе в лице независимых общественных организаций, без активного участия которых проводимая реформа не будет эффективна.

¹ Российская газета. 16 февраля 2012.