

## СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИИ НА РЫНОЧНЫХ ПРИНЦИПАХ

**Владимир Васильевич МЕЛЬНИКОВ,**

кандидат экономических наук, доцент,  
Новосибирский государственный университет экономики и управления,  
Новосибирский государственный технический университет,  
г. Новосибирск, Россия,  
e-mail: vvm\_ru@mail.ru

*В статье рассмотрена трансформация российской системы закупок продукции для общественных нужд за последние 25 лет. Показан процесс формирования новых институтов и построения новых организационных механизмов взаимодействия на появляющемся квазирынке с учетом влияния международного опыта прокьюременты, рудиментов советской системы государственного управления, макроэкономических, региональных и социально-политических интересов. Через призму мероприятий экономической политики представлена хронология модернизации нормативного обеспечения данной сферы хозяйствования, приведен основной перечень проблем, возникающих при регулировании системы правительственных закупок и их воздействии на поведение государственных и муниципальных заказчиков и поставщиков. Прослеживается идеологическая составляющая рыночных реформ, направленных на мониторинг и предотвращение коррупции, а также повышение эффективности общественных расходов. Показан перенос акцентов при осуществлении регуляций от проведения мероприятий, характерных для промышленной политики, к политике стимулирования конкуренции. На фоне эволюционного развития системы формальных правил становится очевидным, что проблемы государственных закупок скрываются в самой концепции законодательства, почти всегда не соответствующей потребностям экономических агентов. На примере формирования институциональной среды рынка государственных закупок делается вывод о низкой эффективности самоконтроля государства без участия общественных структур в новейшей истории России.*

**Ключевые слова:** государственные закупки; государственный заказ; государственное регулирование; экономическая политика; эффективность контрактной системы

## THE FORMATION OF RUSSIAN PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM ON MARKET PRINCIPLES

**Vladimir V. Melnikov,**

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

*The article deals with transformation of the Russian procurement system of products for the public needs for the past 25 years. The author describes the process of introduction of new institutions and construction of new institutional mechanisms of interaction in the emerging quasi-market. The impact of international procurement experience is taken into account, as well as vestiges of the Soviet system of public administration, macro-economic, regional and socio-political factors. The chronology of modernization of regulatory support in the sphere of management is shown through the prism of economic policy measures, along with the number of problems in the regulation of public purchases system and their impact on the behavior of state and municipal customers and suppliers. The ideological component of market reforms directed at monitoring and preventing corruption and improving the efficiency of public expenditures is emphasized, demonstrating transition from an industrial policy to the competition policy. Against the background of the evolutionary development of a formal system of rules it becomes obvious that the public procurement issues lurk in the very concept of law, almost always appropriate to the needs of economic agents. For example, the formation of the institutional environment of the market of public procurement concludes the low efficiency of the state self-control in Russia's modern history.*

**Keywords:** procurement; public purchases; government regulation; economic policy; effectiveness of the contract system

**JEL classifications:** D02, H30, H57, K20

### **Введение: Госзакупки в водовороте экстренных реформ**

Переход от привычного для советского предприятия централизованного обеспечения материальными ресурсами и запланированных поставок продукции к осуществлению закупок в «рыночных» условиях проходил в России начала 1990-х гг. так же поспешно, как и преобразования в политической сфере. Либерализация цен, либерализация торговли и внешнеэкономических отношений, свобода предпринимательской деятельности – реформы в стране проводились по принципу «чем радикальнее и быстрее, тем лучше»<sup>1</sup>. Такой подход был распространен в странах с переходной экономикой, обремененных верховенством политики над экономической целесообразностью.

С точки зрения идеологии рыночных реформ отсутствие действенных механизмов контроля со стороны государства над производственной и социальной сферами экономики могло компенсироваться работой рыночного механизма, который призван был

<sup>1</sup> Например, радикальная либерализация цен в России была осуществлена за один день 02.01.1992 г., в результате чего до 90% розничных цен и до 80% оптовых цен были освобождены от государственного регулирования (Ясин, 2003).

способствовать наиболее эффективному взаимодействию поставщиков и потребителей производимой продукции. Однако важнейшей функцией рынка, в случае если корректно говорить о его существовании в ту пору, является информационная, означающая наличие каналов сбора и распространения объективной информации о «мнениях» производителей, поставщиков и потребителей продукции. В результате завышенных ожиданий правительства РФ руководство постсоветских предприятий столкнулось с целым рядом трудноразрешимых проблем: поиска контрагентов, предсказуемости и определения рыночной цены, грамотного заключения контрактов, наконец, обеспечения исполнения обязательств сторонами соглашения. И это при условии крайне нерегулярного и нередко, непредсказуемого финансирования потребностей со стороны распорядителей бюджетных средств.

Для лиц, ответственных за удовлетворение общественных потребностей, проблемы нерегулярного и низкого финансирования государственных структур и их закупочной деятельности из бюджета, галопирующей инфляции в результате уже упомянутой нами одномоментной либерализации цен, роста масштабов коррупции в условиях неустойчивости формальных правил и невозможности государственного контроля за их исполнением накладывались друг на друга, препятствуя не только эффективному расходованию бюджетных ресурсов, но и осуществлению закупок в принципе.

Со стороны высших органов власти проблема поставок продукции для государственных нужд выглядела несколько иначе. Вместе с распадом СССР, производственные предприятия, входящие в единую технологическую цепочку, оказались в разных странах, политическое руководство которых зачастую не находило лучшего способа обеспечения политической стабильности нового государственного образования кроме как переход к доктрине «экономического национализма», противопоставляя себя Москве и России, как бывшему центру. Наряду с ростом националистических настроений это приводило к невозможности восстановления прежних технологических цепочек в рамках взаимовыгодного межстранового сотрудничества и создания продукции, необходимой для удовлетворения общественных потребностей. Поставки продукции из дальнего зарубежья также не были налажены ввиду значительной закрытости российской экономики от мировой в начале 1990-х гг. Система государственного регулирования товарно-сырьевых потоков в Россию была фактически уничтожена.

Введение внутренней конвертируемости рубля раньше внешней блокировало выход российской валюты на международные валютные рынки и препятствовало формированию спроса на национальную денежную единицу (*Фетисов, 2006*). Иностранным банкам теперь не имело смысла открывать счета в рублях, что создавало дополнительные предпосылки к падению его курса, и в условиях высокой зависимости государственных закупок от цен импортной продукции усугубляло положение российской власти. Органы, обеспечивающие реализацию государственных программ, оказались в незавидном положении: властям после распада СССР предстояло объявить населению о невозможности удовлетворения общественных потребностей в прежних объемах, что в условиях неустойчивости власти могло привести к печальным для новых лидеров политическим последствиям.

Даже если предположить потенциальную возможность по выстраиванию цепочек контрактных отношений между российскими предприятиями того периода за счет вмешательства органов государственного управления, то в условиях очевидного кризиса власти было едва ли возможно обеспечить выполнение обязательств по госзаказу, принятых на себя сторонами соглашений. Здесь нужно вспомнить, что уже в начале 1991 г. ряд предприятий, в частности фермеры и кооперативы, в средствах массовой информации призывали отказываться от планов, заданий или лимитов производства: вся продукция, по их словам, должна была принадлежать тому, кто ее произвел (*Кузьменко, 1991*). При этом государственный арбитраж, как правило, уклонялся от рассмотрения подобных споров, занимая выжидательную позицию (*Мельников, 2008. С. 75*).

Как отмечает в своем исследовании, посвященном состоянию постсоветской экономики, Гирш И. Ханин, после того как предприятиям перестали устанавливать задания по объему и структуре производства, а также по товарообороту для сферы услуг, фирмы были вынуждены определять эти показатели сами, исходя из заказов потребителей продукции и ее текущей рентабельности (Ханин, 2012). Производственным предприятиям предстояло самостоятельно искать платежеспособных потребителей и обеспечивать себя ресурсами для текущей деятельности и капитального строительства. И это в условиях, когда важнейший компонент формирования любого рынка – информация о производственных предприятиях и их продукции – в систематизированном виде фактически отсутствовала, что делало чрезвычайно сложным поиск контрагентами друг друга. У правительства в этой ситуации оставался только один выход – снять с себя ответственность за материально-техническое снабжение, сохранив за собой лишь полномочия по распределению финансовых ресурсов, обозначив ответственных за удовлетворение общественных потребностей на более низком уровне государственного управления.

### 1. Направление на формирование контрактных отношений

С этого момента в России начинается формирование новых механизмов обмена – системы институтов, определяющих правила и рамки поведения для хозяйствующих субъектов (Вольчик, Нечаев, 2015. С. 35). Стали появляться нормативные документы, разрушающие прежнюю систему материально-технического обеспечения, упраздняющие централизованное снабжение, обязательный и гарантированный государственный заказ и плановое формирование хозяйственных связей<sup>2</sup>.

Новые подходы к обеспечению государственных нужд основывались на следующих принципах:

- 1) контрактный характер размещения заказов: основным документом, который теперь должен был определять права и обязанности государственных заказчиков и поставщиков, в соответствии с принятыми нормативными актами, становился «государственный контракт»<sup>3</sup>;
- 2) возмездный характер отношений партнеров по заказу;
- 3) оплата товаров по договорным рыночным ценам (за исключением товаров, на которые сохранено государственное регулирование цен);
- 4) зависимость объемов поставки от платежеспособного спроса потребителей;
- 5) равенство подрядчиков независимо от форм собственности;
- 6) равенство ответственности сторон в отношении заказа (Ноздрачев, 1994).

Поскольку экономическая составляющая в процессе реформ начала 1990-х гг. не всегда была на первом месте, то при переходе от системы Госплана и Госснаба к формированию класса государственных заказчиков законодатель уделил мало внимания монополистическому характеру создаваемого рынка, априори не предполагающего активной конкурентной борьбы между поставщиками, особенно в условиях изначальной ангажированности представителей государства. Кроме того, стартовым условием была критическая степень монополизации и централизации отечественной экономики<sup>4</sup> (Афанасьев, 2004). Нужно отметить, правда, что новые подходы предусматривали

<sup>2</sup> Речь идет в первую очередь об Указе Президента РСФСР от 15.10.1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году», Постановлении Совмина РСФСР от 23.10.1991 г. № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году», а также Законе ВС РФ от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

<sup>3</sup> Заключение контракта должно было обеспечить «лучшее качество по доступной цене (best value for money)», как принято в международной практике (McKevitt, Davis P., 2016).

<sup>4</sup> Как показывает международная практика регулирования систем государственных закупок, значительная роль в усилении конкурентной составляющей на квазирынке должна отводиться предприятиям малого бизнеса, которые, со своей стороны, также нуждаются в дополнительной поддержке (см., например, работы Reijonen, Tammi, Saastamoinen, 2016; Loader, 2016; Loader, Norton, 2015; Flynn, Davis, 2016 и др.).

обязательность заключения контрактов поставщиками, занимающими доминирующее положение или обладающими технологической монополией на определенные виды производства (*Организация, 2001*).

Вплоть до конца 1990-х гг. повсеместной практикой органов управления регионами и муниципалитетами было ограничение закупок продукции, произведенной на других территориях, что было связано с многочисленными проблемами, вызываемыми бартерными сделками, кризисом неплатежей, проблемами с нерегулярностью и непредсказуемостью бюджетного финансирования, а также понятным желанием решить местные проблемы с занятостью населения.

После принятия новой Конституции РФ (1993) начался кардинальный пересмотр всего российского законодательства, включая нормативную базу по государственным закупкам. По причине отсутствия времени для стратегического планирования реформ, изменения в законодательстве того периода зачастую были номинальными, связанными с корректировкой терминологического аппарата и введением новых наименований. Так что, несмотря на наличие богатого международного опыта в осуществлении государственных закупок и принятый в 1993 г. ООН типовый закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг»<sup>5</sup> (речь идет о двух редакциях 1993 и 1994 гг. – В.М.), российские законодатели не были готовы к масштабным преобразованиям в бюджетной сфере страны, что не позволяло создавать тексты нормативных документов о государственных закупках на базе предложенных в ООН.

Пакет нормативных актов в развитие законодательства, регулирующего закупки для удовлетворения общественных потребностей, был принят в России в конце 1994 г.<sup>6</sup> Нужно вспомнить, учитывая политический кризис и события октября 1993 г., в России успели сформироваться нарастающие центробежные тенденции, связанные как с неприятным политикой федерального центра, так и со слабостью федеральной исполнительной власти и экономическими проблемами на местах. Известная фраза Председателя Верховного Совета РСФСР Б. Ельцина, адресованная национальным автономиям 6 августа 1990 г.: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», – начинала в полной мере давать свои плоды, блокируя попытки Федерального центра РФ по контролю финансовых ресурсов регионов. С точки зрения системы общественных закупок возобладала позиция, что субъекты РФ вправе сами определять, каким образом и что приобретать на «свои» деньги.

В результате единого для всех уровней бюджетной системы РФ закона о закупках продукции взамен устаревшего документа № 2859-1 не получилось. Новый базовый Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ получил название «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»<sup>7</sup>, что ограничивало объект его регулирования федеральными государственными закупками. Документ устанавливал общие правовые и экономические принципы закупочной деятельности для федерального уровня бюджетной системы.

Законом № 60-ФЗ был закреплен порядок формирования заказов: на предприятиях, в организациях и учреждениях, расположенных в РФ, независимо от форм собственности, посредством заключения государственных контрактов, а также определены меры ответственности за их неисполнение.

Как отмечалось в работах Н.В. Нестеровича и В.И. Смирнова, Закон № 60-ФЗ получился весьма противоречивым (*Нестерович, Смирнов, 2000; Смирнов и др., 2000*). С одной стороны, в нем отражены призывы к конкурсному размещению заказов, а с

<sup>5</sup> Подробнее о законах ЮНСИТРАЛ о закупках см. здесь: [http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure.html](http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html)

<sup>6</sup> Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; Федеральный закон от 29.12.1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»; Федеральный закон от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 34. Ст. 3540.

другой, ощущается влияние фактора недоверия законодателя к тому, что этому закону будут подчиняться участники рынка (*Шмаков, 2014*). В тексте документа встречаются положения об обязательном заключении контрактов с казенными предприятиями, о принудительном размещении госзаказа для поставщиков, обладающих монопольной властью. Например, ст. 4 и 5 Закона отражают известный принцип «кнута и пряника». Статья 4 называется «Стимулирование выполнения поставок продукции...», что говорит о предположениях законодателя по поводу трудностей с практической реализацией нормативного акта. Документ, к сожалению, не предусматривал механизма реализации провозглашенного в 1992 г. пути к построению общероссийской системы государственных закупок, не был законом прямого действия и являлся, по сути, каркасным документом, нуждающимся во всесторонней дополнительной проработке.

Несмотря на изначально более узкий объект регулирования, базовый Закон № 60-ФЗ задал важный вектор в развитии российского законодательства в сфере общественных закупок. Субъектам РФ его использование было настоятельно «рекомендовано». Это вызывало у регионов потребность принимать свои нормативные акты, регулирующие деятельность государственных служащих при проведении закупок, ведь аналогичные проблемы с коррупцией и неэффективностью бюджетных расходов имели место и на более низком уровне управления. С другой стороны, система трансфертов заставляла местных заказчиков применять федеральное законодательство при расходовании средств, выделяемых в рамках совместного финансирования проектов за счет ресурсов федерального бюджета и внебюджетных фондов.

И в дополнение краткого знакомства с Законом № 60-ФЗ обратим внимание на следующий примечательный момент: ч. 4 ст. 1 говорит о том, что «отношения, возникающие в связи с закупками и поставками сельскохозяйственной продукции и продовольствия для федеральных государственных нужд, регулируются специальным законом». Такая ситуация, когда базовый Закон сам ограничивает сферу своего применения, является следствием большой влияния аграрного лобби в Государственной Думе того периода, что позволило вывести государственные закупки на аграрном рынке в сферу регулирования отдельного нормативного акта, который был принят несколькими днями ранее, чем Закон № 60-ФЗ.

Отсутствие культуры конкурентных торгов при проведении государственных закупок в СССР и в РФ начала 1990-х гг. привело к тому, что концепция Закона № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»<sup>8</sup> в основных чертах передавала, скорее, систему планирования, нежели создания конкурентного квазирынка государственных закупок. Он мало корреспондировался с базовым документом, что создавало дополнительные трудности для реализации контрактного механизма. Вот некоторые примеры:

- целый ряд сельскохозяйственной продукции предлагалось закупать в полном объеме;
- в пределах установленных квот закупки должны были осуществляться по установленным гарантированным ценам;
- предполагалось, что Правительство РФ должно было устанавливать нормативное соотношение между стоимостью закупаемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции, а также предельный размер торговых надбавок к ценам на продукцию... с учетом безубыточной реализации готовой продукции.

Таким образом в нормативных актах, определяющих экономические порядки начала 1990-х гг., равно как и в политической сфере, прослеживались разнонаправленные тенденции: как на формирование рынка государственных закупок, так и на воссоздание системы государственного планирования, сперва – в отдельно взятых отраслях.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.

## 2. Тернистый путь к противодействию коррупции

Наряду с другими странами бывшего СССР Россия в 1995 г. получила средства для разработки законодательства по государственным закупкам, отражающего международные достижения в сфере прокьюремент<sup>9</sup>. Краеугольным камнем в построении общегосударственной российской системы закупок продукции стал Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»<sup>10, 11</sup>. Логика формирования нормативно-правовой системы говорит о том, что подобный документ должен быть в статусе федерального закона, однако известные противоречия между парламентом и президентом в этот период не позволяли надеяться на принятие документа в той форме, в какой он планировался изначально<sup>12</sup>.

Указ Президента РФ № 305 получился значительно прогрессивнее предыдущих. Во-первых, он постулировал необходимость конкурсного размещения заказов на закупку продукции за общественные средства; во-вторых, распространял свое действие на взаимоотношения между поставщиком и заказчиком, которые обеспечивались из определенной группы источников финансирования; в-третьих, прямо предписывал органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления привести свои нормативные правовые акты в соответствие с данным Указом.

Указ утверждал прилагаемое Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, которое впервые развернуто определяло порядок и условия размещения заказов<sup>13</sup>. В отличие от предшествующих нормативных документов он не предполагал утверждения заказчиков вышестоящими органами, на основании чего их круг автоматически значительно расширился.

Среди норм были сформулированы требования к потенциальным поставщикам продукции для государственных нужд. И хотя такие требования, как «быть надежным» или «наличие положительной репутации», ввиду своей неоднозначности едва ли были оптимальными для снижения коррупционной емкости системы, они определяли потенциальную ответственность заказчика на случай работы с фирмами-однодневками и общую идею о необходимости передачи контракта опытному и профессиональному поставщику. Часть этих требований нашла свое отражение и в более поздних федеральных законах, регулирующих закупочную сферу.

Указ Президента РФ № 305 содержал закрытый перечень способов закупок, приводя их основные характеристики и технологии осуществления. Заказчику при проведении закупки предоставлялась новая возможность (право) проводить квалификационный отбор для выявления поставщиков, соответствующих предъявляемым требованиям, до представления заявок на участие в конкурсе.

<sup>9</sup> Коррупция при государственных закупках является весьма распространенной проблемой: те или иные ее проявления характерны всегда для большинства стран мира (Храмкин, 2011; Mironov, Zhuravskaya, 2016; Auriol E., Straub S., Flochel T., 2016; Mizoguchi T., Quyen N.V., 2014; Tucker, 2014). При проведении экономической политики коррупция выражается в неэффективности государственных расходов, поскольку представители государственных структур заключают контракты по завышенным ценам без конкуренции. Проблема в большей степени привлекает внимание в периоды экономических кризисов и падения доходов населения. Во время экономического роста и периодов устойчивого увеличения доходов домохозяйств – становится менее заметной.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 15. Ст. 1756.

<sup>11</sup> Здесь стоит уделить внимание понятию «государственные нужды». В ст. 525 ч. II ГК РФ, принятой Федеральным законом от 26.01.1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», устанавливалось, что государственные нужды – это потребности двух уровней: потребности Федерации и потребности субъектов РФ. Муниципальные нужды и муниципальных заказчиков на этом основании не относят к государственным.

<sup>12</sup> Это наглядно показал опыт более позднего Федерального закона от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», смысл которого после прохождения двух палат парламента в 1999 г. существенно изменился.

<sup>13</sup> При отсутствии деловой практики в сфере государственных закупок в России, равно как и людей со специальной подготовкой, разработчики документа не могли рассчитывать на то, что заказчики на основании формулировок Указа Президента РФ № 305 смогут быстро перейти к проведению закупочных процедур по новым правилам.

Документ вводил новое понятие: «срок действия заявки», он представлял собой период времени, в течение которого поставщик был связан обязательствами по исполнению всех приведенных им в заявке условий, без права их изменения. Разумное установление такого срока являлось для заказчика очень важным: оно должно было предполагать достаточное время на оценку и сопоставление заявок, подписание контракта с победителем, а также некоторое дополнительное время для страхования от ситуации, когда победитель отказывается заключать контракт, в целях заключения контракта со следующим по выгодности условий участником. Указывалось, что при закупках продукции для государственных нужд заказчик должен требовать от поставщиков одновременно с представлением самой заявки предоставление обеспечения заявок (при закупках на сумму менее 2 500 МРОТ<sup>14</sup> – был вправе). Размер обеспечения устанавливался не более 3% от предполагаемой цены государственного контракта. Был определен закрытый перечень форм обеспечения: банковская гарантия, залог, а также поручительство. Предусматривалась возможность обеспечения исполнения государственного контракта, как механизма дополнительной страховки заказчика на этапе поставки продукции.

С момента подписания Указа Президента РФ № 305 до принятия Государственной Думой нового федерального закона, регулирующего сферу общественных закупок, прошли два весьма неблагоприятных для российской экономики и богатых на события года. Вначале Российская Федерация испытала на себе действие усиливающегося экономического кризиса, проявившегося в секвестировании расходной части федерального бюджета 1997 г. Затем, в августе 1998 г., российское правительство, продолжительное время создававшее финансовую пирамиду при рефинансировании государственного долга, было вынуждено объявить дефолт по государственным обязательствам. Это привело к резкой девальвации национальной валюты и росту импортируемой инфляции, поставив импортозависимую страну на грань экономической катастрофы, значительно ухудшив положение подавляющей части населения страны, включая средние слои общества. Противостояние между президентом, с одной стороны, и контролируемой Государственной Думой оппозицией – с другой, еще более обострилось.

Недоверие правительству выражалось во всесторонней критике (хотя и не всегда обоснованной) представленных им законопроектов, в особенности – касающихся вопросов фискальной политики, бюджетных доходов и расходов. В этой связи попавший в Госдуму летом 1997 г. законопроект неоднократно переделывался, с участием, а затем и без всякого участия правительства, со значительным ухудшением качества. В итоге, после принятия его весной 1999 г., он был абсолютно не похож на первоначальный вариант и содержал множество смысловых недочетов и явных логических ошибок. Неопределенность в системе государственных закупок увеличилась.

С точки зрения регулирования сфера действия нового нормативного документа была значительно сужена: Федеральный закон № 97-ФЗ получил название «О конкурсах на размещение заказов... для государственных нужд»<sup>15</sup>. Таким образом, он, во-первых, не включал иных, кроме конкурса, способов закупок, а во-вторых, в ст. 2 содержал определение государственных нужд как потребностей Российской Федерации, что противоречило ст. 525 ч. 1 ГК РФ и не позволяло охватить уровень субъектов РФ, теряя их как объект регулирования. О муниципальных закупках речи также не шло.

<sup>14</sup> Ввиду высокой инфляции в 1990-е гг. пороговые суммы устанавливались в МРОТ. Значение МРОТ на начальном этапе функционирования Указа Президента РФ № 305 составляло 83 490 (неденоминированных) руб. в соответствии с Федеральным законом, а с 01.01.2000 г. – в размере 100 руб. Таким образом, на момент подписания Указа Президента РФ № 305 2 500 МРОТ были равны 208 725,00 денонмированных руб.

<sup>15</sup> О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон № 97-ФЗ от 6.05.1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 19. Ст. 2302.

Законом было введено понятие организатора конкурса – «государственного заказчика в лице федерального органа исполнительной власти...», за счет чего из сферы действия нового нормативного акта, исключались иные федеральные органы, государственные учреждения и федеральные казенные предприятия, в частности, сама Государственная Дума. Кроме того, исходя из формулировок ст. 1, специальными федеральными законами регулировались государственные закупки в отдельных сферах экономики: сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, закупки в госрезерв, гособоронзаказ и др. Как отмечали В.И. Смирнов и Н.В. Нестерович, «закон сам ограничивал среду своего применения 10–20% общественных закупок в России (по стоимости)» (Нестерович, Смирнов, 2001).

В обычном случае заказчик при проведении конкурсов, исходя из источника выделяемых средств, был вынужден выбирать нормативный документ, по которому ему приходилось работать: Указ Президента РФ № 305 или Федеральный закон № 97-ФЗ. Более того, на их основе был принят ряд региональных и местных правовых актов, что еще больше размывало правовое поле и делало невозможным эффективный контроль за применением законодательства. В итоге специалисты по закупкам основывались на том, что эти два документа действовали параллельно:

1) закупки на нужды федеральных органов исполнительной власти в части торгов регулировались Законом № 97-ФЗ, а в части прочих методов закупки – Положением, утверждаемым Указом Президента РФ № 305;

2) остальные государственные закупки, в том числе закупки на нужды субъектов РФ, регулировались региональным законодательством и Указом Президента РФ № 305;

3) муниципальные закупки не подпадали под действие ни федерального, ни регионального законодательства о государственных закупках и регулировались местными НПА.

И муниципальные, и региональные законы могли содержать описание иных, не определенных федеральными нормативными актами процедур закупок.

С точки зрения прописанных механизмов регулирования Федеральный закон № 97-ФЗ был хуже своего прямого предшественника – президентского Указа. Закон не содержал жесткого требования об обязательности размещения госзаказа на торгах, а применялся «в случаях проведения конкурсов» (ст. 1. п. 1). В нем были сделаны серьезные попытки по ограничению конкуренции, поскольку формулировки Закона содержали возможность отсечения от участия в торгах многих потенциальных поставщиков, в частности, всю сферу обращения: «участник конкурса – поставщик (исполнитель), осуществляющий предпринимательскую деятельность по производству товаров (работ, услуг)...» (ст. 2), или «участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности и трудовые ресурсы, необходимые для производства...» (ст. 5 п. 1). Также имела место попытка заблокировать участие иностранных поставщиков: они «могут принимать участие в конкурсе в случае, если производство... в РФ отсутствует или экономически нецелесообразно» (ст. 6). Одновременно четких квалификационных требований указано не было, что предполагало произвольное толкование и возможность «дополнительных требований» со стороны организатора конкурса (ст. 5), который, к слову, мог быть не связанным с государством юридическим лицом (ст. 2).

Разновидностей конкурса по сравнению с Указом Президента РФ № 305 стало меньше.

Закон № 97-ФЗ не был документом прямого действия и требовал дополнительных подзаконных актов, уточняющих особенности функционирования заказчика по многочисленным аспектам его взаимодействия с участниками формируемого рынка.

Его более низкое качество, чем у предшествующих нормативных актов, свидетельствует о больших проблемах, как с законотворческим процессом в России того периода, так и с разбалансированностью системы государственного регулирования российской экономики в целом. Разработка нормативных актов напоминала скорее «латание дыр» и исполнение обязательств перед лоббистами тех или иных законопроектов, нежели системное решение проблемы и стратегию экономического развития.

В этот период начинается активная подготовка и переобучение профильных специалистов для сферы государственных закупок. Была обозначена головная организация, ответственная за этот процесс (ГУ–ВШЭ, г. Москва), определены первые центры переподготовки (Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Новосибирск и др.), а также сформирован спрос на их услуги в целях обеспечения соответствия членов и председателей конкурсных комиссий требованиям законодательства. Указанные документы дали старт формированию в России необходимого для проведения успешных реформ экспертного сообщества. Однако значимый эффект для системы эта мера сможет дать только через несколько лет.

Вместе с тем, сразу с момента принятия Закона № 97-ФЗ возникла насущная необходимость нового закона о закупках и поставках продукции для государственных нужд.

### 3. Переход к концепции «единого закона для всех»

Активные обсуждения проекта нового базового закона о закупках и поставках продукции для государственных нужд проходили, начиная с 2001 г., в течение нескольких лет в форме конференций, межведомственных согласований, дискуссий в открытой печати и т.п. Законопроект, поступивший в Государственную Думу, был принят в первом чтении в согласованной редакции. И вот здесь во всей своей полноте проявилась непредсказуемость российского законотворческого процесса. Во второй редакции концепция закона существенно поменялась. Наконец, в проведенном третьем чтении, был принят принципиально иной, незнакомый специалистам и общественности и не обсуждавшийся в широком экспертном сообществе вариант, известный как Закон № 94-ФЗ «О размещении заказов...»<sup>16</sup>, предполагавший ряд технологических и сущностных нововведений. Из-за отсутствия достаточного предварительного обсуждения документ получился непродуманным, что привело в дальнейшем к регулярной корректировке, затрагивавшей как технологию размещения заказов, так и его отдельные концептуальные элементы<sup>17</sup>.

Сначала коснемся положительных характеристик, способствовавших эволюционному развитию и соответствовавших международной практике прокьюремента<sup>18</sup>.

1) Базовой идеей нового закона стало стимулирование расширения рынка общественных закупок, как за счет облегчения входа потенциальных поставщиков, включая иностранных участников, компаний-посредников и даже физических лиц, так и увеличения числа заказчиков из-за унификации правил закупок на муниципальном уровне.

2) Правила и технологии федеральных, региональных и муниципальных закупок впервые в российской практике становились едиными.

3) Закон № 94-ФЗ заложил основы новой системы информирования участников рынка посредством размещения информации на официальном сайте в сети Интернет.

4) Впервые были сформулированы правила проведения закупок в электронной форме.

5) Убраны избыточные, технически сложно реализуемые согласования с органами, уполномоченными на осуществление контроля.

6) Официально было признано наличие проблемы малых закупок, которые в первой редакции были выведены из-под действия норм закона (ст. 1 ч. 2).

7) Вновь появились механизмы внесудебного обжалования, потерянные в рамках Закона № 97-ФЗ. Технология обжалования была достаточно подробно прописана.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30(1). Ст. 3105.

<sup>17</sup> Последняя действующая редакция Закона № 94-ФЗ была 40-й по счету за 8 лет правоприменения, что означает внесение изменений и дополнений в базовый закон 5 раз в год в среднем.

<sup>18</sup> Прокьюремент (от англ. *procurement* - приобретение, поставка) определяется как совокупность методов, позволяющих удовлетворять потребности заказчика в продукции. Профессиональный анализ законодательства, посвященного размещению заказов в рамках Закона № 94-ФЗ, можно также увидеть в работах (Каранатова, 2010; Кузнецова, 2010; Смотряцкая, 2009; Дорошенко и др., 2011; Хражкин, 2011; Белокрылова, 2011 и др.).

Минусов в новом законе оказалось довольно много. Что самое неприятное, ряд ошибок закона были концептуальными, т.е. противоречащими принципам эффективного прокьюремента. Имел место ряд неудачных формулировок, касающихся правил закупок. Можно отметить также наличие ряда двойственных норм – верных по сути, но неудачно прописанных.

Во-первых, закон не содержал механизмов, позволяющих заказчику приобрести качественную продукцию, а также привлечь квалифицированных поставщиков (имеющих необходимые производственные ресурсы, исполнявших аналогичные контракты, не имевших проблем с репутацией).

Во-вторых, памятую о том, что рынок общественных закупок составляет 15–20 % от ВВП, можно говорить о влиянии новых правил, предполагающих установление заказчиком начальной (максимальной) цены на стимулирование инфляции в России. Можно было бы заранее предположить, что и заказчики, и поставщики предпочтут завышение НМЦ относительно рыночных показателей. Для поставщиков это способ повысить прибыль, а для заказчиков – показать большой объем (долю) сэкономленных бюджетных средств. В дополнение такая норма обеспечивает рост коррупционной емкости законодательства о закупках.

В-третьих, открытый конкурс – международно признанный эталон госзакупок – превратился из главного способа закупок в равнозначный (де-факто, а на практике – во вспомогательный) (ст. 10), что уменьшило возможности заказчика по привлечению продуманных заявок и повысило вероятность авантюрных предложений со стороны участников.

В-четвертых, если вспомнить, что участники размещения заказов теперь были не обязаны подтверждать свое соответствие даже ограниченному набору требований (ст. 11 ч. 1, б), то закон стимулировал снижение качества участников рынка и появлению на нем множества фирм-однодневок. Можно было ожидать роста финансовых махинаций и поставок контрафактной продукции.

В-пятых, в новом законе не был предусмотрен ряд процедур и способов закупок, показавших свою состоятельность при реализации Указа Президента РФ № 305. Например, были ликвидированы полезные механизмы предварительного квалификационного отбора и постквалификации, закрытые торги на небольшую сумму и двухэтапный конкурс.

В-шестых, нормы закона требовали значительного увеличения трудозатрат заказчика: на освоение новых технологий закупок, на соблюдение многочисленных сроков и процедур, на самостоятельное подтверждение соответствия участников требованиям, на подготовку и переподготовку специалистов, электронизацию отдельных процессов.

В-седьмых, как мы уже отмечали, закон в такой редакции в 2005 г. был принят на «скорую руку», что сказалось на качестве описания различных закупочных технологий, вводящих в замешательство большинство практикующих специалистов (*Смирнов, 2006*). Это проявилось в необходимости со стороны законодателей постоянного «совершенствования» данного нормативного акта на всем протяжении его действия, что снова и снова приводило к дополнительным издержкам со стороны заказчиков на организацию закупок.

Как отмечал в своей работе Кирилл Кузнецов, «по словам госзаказчиков, конкурсы зачастую проводились лишь для того, чтобы отчитаться перед финансовыми органами» (*Кузнецов, 2003*), что совершенно не предполагало заботы об общественном результате и экономической эффективности, и «нередки были случаи, когда победитель торгов становился известен задолго до их проведения». Очевидно, что разработчики Закона № 94-ФЗ перестали надеяться на добрую волю заказчиков и сделали ставку на стимулирование конкуренции на формируемом рынке с использованием в качестве основного показателя деятельности заказчика экономии бюджетных средств. Но поскольку документ был написан без учета действия неформальных институтов и психо-

логии поведения участников формируемого рынка, правоприменительная практика со временем показала, что эти ожидания законодателя в основном не оправдались.

#### 4. Условия формирования контрактной системы в сфере общественных закупок

Период подготовки и ожидания вступления в силу закона о контрактной системе стал моментом активных обсуждений итогов развития технологий государственных закупок в России<sup>19</sup>. Действовавшие правила размещения заказов, прописанные в Законе № 94-ФЗ, у многих вызвали разочарование: заказчики не могли своевременно приобрести нужную продукцию, ее пользователи жаловались на стабильно низкое качество таких приобретений, поставщики не хотели принимать участия в закупочных процедурах по причине риска несвоевременной оплаты, угрозы дополнительных издержек от коррупции или боязни впустую потерять время, наконец, государственные чиновники и президент упрекали сложившуюся закупочную систему в неэкономичности, а то и в провалах бюджетно-налоговой политики.

В течение 2011 г. во исполнение поручения президента и премьер-министра было разработано несколько вариантов модернизации законодательства, из которых наибольшую известность получил представленный МЭР проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе». Под влиянием общественной поддержки радикальных шагов, возрастающей критики со стороны заказчиков, реформаторского азарта МЭР и активного сопротивления ФАС, для которой возрастал риск потерять контролирующие функции при размещении заказов, законопроект по-прежнему требовал серьезной корректировки. Первая версия, предложенная МЭР, получилась коррупционно емкой и громоздкой с точки зрения бюрократических процедур. Получив изрядную порцию критики, она была отправлена на доработку. В то же время поступили альтернативные предложения по модернизации Закона № 94-ФЗ от Федеральной антимонопольной службы.

В итоге компромиссный вариант был согласован и принят Советом Федерации в виде Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», подписан президентом 05.04.2013 г. и предусматривал вступление в силу с 01.01.2014 г.

Здесь можно заметить расширенное по сравнению с Законом № 94-ФЗ понимание принципа эффективности, подразумевающее, в частности, необходимость достижения заданных результатов обеспечения нужд (результативность), а также появление нового принципа стимулирования инноваций, который означает приоритетность, при прочих равных условиях, закупок инновационной и высокотехнологичной продукции<sup>20</sup>.

Принципиальные изменения схемы регулирования государственных и муниципальных закупок проявились в другом. В соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов...» заказ признавался размещенным со дня заключения контракта (или иных гражданско-правовых договоров по ст. 55 ч. 2 п. 14), что приводило к повышенному риску безответственности со стороны заказчика относительно результатов поставки продукции. С точки зрения концепции Закона № 94-ФЗ процедура была важнее результата закупки. Во всяком случае, за результат не предусматривались штрафные санкции в КоАП РФ<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> О концепции формирования и развития контрактной системы РФ и международном опыте ее построения см., например, здесь: [ipamm.hse.ru/upload/download/library/wp8-2011-02.pdf](http://ipamm.hse.ru/upload/download/library/wp8-2011-02.pdf) (Головицкий, Шамрин, 2011).

<sup>20</sup> В современной международной практике регуляции, связанные с расширением использования бюджетных средств в целях стимулирования инновационной активности предприятий, весьма популярны. Государственные закупки рассматриваются как один из значимых инструментов роста показателей инновационности страны в международных рейтингах, усиления генерирования и распространения инноваций (Markovic-Hribernik, Detelj, 2016; Edler, Yeow, 2016; Detelj, Jagric, Markovic-Hribernik, 2016; Georghiou L., Edler J., Uyarra E., Yeow J., 2014; Knutsson H., Thomasson A., 2014; Кравец, 2016; Иванова, 2013 и др.).

<sup>21</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 г. № 249-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

Штрафы, установленные КоАП РФ для случаев несоблюдения законодательства о размещении заказов, приведены в ст. 7.29, 7.30, 7.31, 7.32, 19.5, 19.7.2, 19.7.4 и др.

Сфера действия Закона № 44-ФЗ была значительно расширена. Он охватывал процессы планирования закупочной деятельности, определения поставщика (от размещения извещения до заключения контракта с победителем), процесс закупки (поставки) продукции до исполнения контракта сторонами, а также учет и контроль полученных результатов.

Законом предполагалось совершенствование сферы информационного обеспечения контрактной системы в сравнении с периодом размещения заказов в рамках № 94-ФЗ. На базе общероссийского официального сайта предусматривалось значительное расширение функционала поддержки проведения закупок, как для поставщиков, так и для участников. В частности, в Законе № 44-ФЗ говорится о появлении таких новых элементов, как библиотека типовых контрактов и типовых условий контрактов, реестр банковских гарантий, каталоги продукции для государственных и муниципальных нужд, информация о ценах, складывающихся на рынках, и т.п. Введение идентификационного кода закупки предполагало появление механизма сквозного наблюдения и интеграции сведений от плана закупок до размещенных в системе отчетов о поставке продукции. Статья 5 ч. 1 Закона предполагала использование ЕИС, как механизма обмена электронными документами между поставщиками и заказчиками, что создавало необходимый задел для дальнейшей электронизации иных способов определения поставщика в рамках системы закупок продукции для общественных нужд.

Теперь заказчик должен был обосновывать закупку: во-первых, постулировалась необходимость обоснования соответствия закупки конкретной цели при формировании плана закупок, а также обоснование НМЦ контракта и способа определения поставщика, в том числе дополнительных требований к участникам в плане-графике. Закон предусматривал введение механизма нормирования в сфере закупок. Законодатель посчитал необходимым блокирование закупок продукции для общественных нужд с избыточными потребительскими свойствами и предметов роскоши, что означало введение возможных ограничений по количеству, качеству, установление предельных цен или нормативных затрат.

При проведении конкурсов и аукционов у заказчика появилась обязанность устанавливать требования к обеспечению заявок на участие, которое может предоставляться путем внесения денежных средств или в виде банковской гарантии<sup>22</sup> в размере 0,5–5% от начальной цены<sup>23</sup>. Напомним, что в Законе № 94-ФЗ требование обеспечения заявки при проведении торгов было правом заказчика. В подавляющем большинстве случаев закупок, осуществляемых как открытым, так и закрытым способом, заказчик должен устанавливать требование обеспечения исполнения контракта, которое по аналогии может быть представлено в виде банковской гарантии или внесения денежных средств в размере от 5 до 30% от НМЦ для общего случая<sup>24</sup>.

Сам процесс исполнения контракта в соответствии с Законом № 44-ФЗ также содержал ряд нововведений. Комплекс мер, направленных на осуществление закупки, включал приемку продукции, проведение экспертизы поставляемого товара (собственными силами или с привлечением внешних экспертов), оплату заказчиком продукции, а также отдельных этапов ее поставки, если этапы были предусмотрены соглашением. Результаты каждого отдельного этапа исполнения контракта и информация о поставленной продукции должны были отражены заказчиком в отчете, размещаемом в ЕИС.

Закон «О контрактной системе ...» содержит развернутое описание механизма обжалования со стороны участника закупки недобросовестного поведения заказчика и его представителей, а также оператора площадки в случае проведения электронного аукциона. В частности, приведены механизмы разрешения противоречий в результатах проверок между контролирующими органами разных уровней власти.

<sup>22</sup> В электронных аукционах, исходя из технологии, – только в виде перечисления денежных средств.

<sup>23</sup> В коротком электронном аукционе при закупках продукции на сумму не более 3 млн руб. – 1% от НМЦ.

<sup>24</sup> Детально технологию и условия предоставления банковской гарантии в соответствии с законодательством и деловой практикой РФ можно посмотреть здесь: <http://cyberleninka.ru/article/n/primeneniye-bankovskoy-garantii-kak-instrumenta-obespecheniya-uchastiya-v-protsedurah-gosudarstvennyh-zakupok>.

В целом, мы можем констатировать, что нормы Закона № 44-ФЗ в значительной мере обеспечивали эволюционное развитие тех правил, которые были заложены в рамках многократного совершенствования Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов...»<sup>25</sup>. Проблемы продолжают скрываться в самой закупочной концепции, не видимой взглядом стороннего наблюдателя.

### **Выводы: О перспективах победы государства над самим собой**

Как отмечал Д. Норт, институты создаются, чтобы служить интересам своих создателей (*North, 1990*). И рыночные проявления неэффективности норм далеко не всегда влекут за собой шаги по исправлению создавшейся ситуации. Известные этапы формирования институциональной среды рынка государственных закупок в Российской Федерации тому прямое подтверждение.

Эволюция способов закупок продукции для государственных и муниципальных нужд позволяет проследить степень влияния российской постсоветской бюрократии на законотворческий процесс и является барометром политических настроений, отражающим, помимо прочего, доминирующую концепцию экономической политики.

Мы можем наблюдать, как угасала надежда законодателя на появление российско-го чиновника, не склонного к оппортунистическому поведению, отстаивающего приоритет общественных интересов перед групповыми или личными. Легко заметить, как в законодательстве о закупках со временем была утрачена приоритетность промышленной политики и поставлена во главу угла политика конкурентная. Как был утрачен необходимый баланс между антикоррупционностью норм и результативностью закупочной деятельности.

Анализируя свод формальных правил о государственных закупках, возможно увидеть практически все негативные черты российского законотворческого процесса: от ограниченной рациональности законодателя, способствующей появлению непрофессиональных формулировок, и ликвидации смысла отдельных норм с помощью поправок и подзаконных актов, до случая принятия не того нормативного документа, концепция которого несколько лет предварительно обсуждалась. Можно заметить легкость корректировки базового закона, наблюдая в нем следы разнообразных лоббирующих групп: импортеров, строителей, аграриев, отдельных групп заказчиков, влиятельных органов государственного управления и т.п.<sup>26</sup>

Прошло 20 лет с принятия в России первого базового Закона о государственных закупках, № 60-ФЗ, и 25 лет с начала модернизации данной сферы на рыночных принципах. Это период, достаточный для того, чтобы сделать некоторые обобщения и увидеть концептуальные проблемы.

Стоит обратить внимание на то, что цели и способы государственных закупок не должны искажаться ради гипертрофированного стимулирования конкуренции. При этом забывается, что рост конкуренции на любом рынке – это средство, а не цель. Но даже если забыть, что система государственных закупок может быть использована как механизм стимулирования производства и финансирования за бюджетный счет наиболее эффективных отечественных поставщиков, даже если забыть о стимулировании создания в России новых рабочих мест, о потребности в развитии предпринимательства и росте налогооблагаемой базы, – в любом случае не должно возникать ситуации, когда заказчик не в состоянии приобрести для общественных нужд требуемое благо

<sup>25</sup> По-прежнему не уделено должного внимания экологичности, качеству закупаемой продукции и, в целом, факторам влияния государственных закупок на проблему устойчивого развития, что крайне актуально и широко обсуждается в международном научном сообществе (*Grandia, 2016; Czech et al., 2016; Testa et al., 2016 и ряд др.*).

<sup>26</sup> Зарубежная практика регулирования сферы закупок продукции для государственных нужд демонстрирует не меньшую инертность и рассогласованность. Изменение подходов к проведению экономической политики требует времени и взаимодействия различных органов власти, координации на государственном и местном уровнях, учета традиций и сформировавшейся институциональной среды (*Barrett, 2016; Borges, Walter, Santos, 2016; Placek, Schmidt, Ochrana, Pucek, 2016; Sorte, 2016; Ross, Yan, 2015; Ayhan, Ustuner, 2015; Decarolis, Giorgiantonio, 2015 и др.*).

необходимого качества. И качественную продукцию непросто приобрести по самой низкой цене.

Едва ли можно считать правомерной ситуацию, когда добропорядочный заказчик, испытывающий необходимость в закупке продукции для своей структуры и не желающий нарушать нормы базового закона, вынужден из-за сложности или неуместной продолжительности процедур «договариваться» с поставщиками или согласовывать закупку с контролирующими органами государственного управления.

Нельзя согласиться с идеей о том, что процессу закупки (соблюдению сроков, правил взаимодействия с участниками и т.п.) нужно уделять большее внимание, чем результату закупки, включая возможность удовлетворения текущей потребности.

Система государственных и муниципальных закупок как нельзя лучше демонстрирует безуспешность попыток контроля за государством со стороны самого государства. И основная надежда на снижение коррупции, а равно рост привлекательности и доступности этого рынка, связана с перспективой контроля со стороны общественности, точнее, со стороны тех самых заинтересованных в победе квалифицированных поставщиков, от которых не без успеха пытались избавиться в период действия закона о размещении заказов. Сегодня 250 000 государственных и муниципальных заказчиков и сотни тысяч участников закупок в России оказывают значительное влияние на изменение принципов социального взаимодействия в российском обществе.

#### ЛИТЕРАТУРА

*Афанасьев М.В.* (2004). Логистика государственных закупок инвестиционных товаров. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 274 с.

*Белокрылова О.С.* (ред.) (2011). Экономика бюджетных заказов. Ростов н/Д: Изд-во «Содействие – XXI век», 224 с.

*Вольчик В.В., Нечаев А.Д.* (2015). Трансакционный анализ сферы государственных закупок: монография. Ростов н/Д: Изд-во «Содействие – XXI век», 144 с.

*Головщинский К.И., Шамрин А.Т.* (2011). Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации: препринт WP8/2011/02. М.: Изд. дом ВШЭ, 60 с.

*Дорошенко Т.Г., Дюнина О.П., Кокарева А.А.* и др. (2011). Управление государственными и муниципальными заказами. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 381 с.

*Иванова В.О.* (2013). Государственные закупки как инструмент принуждения к инновациям промышленного сектора экономики // *Российское предпринимательство*, № 15 (273), с. 77–84.

*Каранатова Л.Г.* (2010). Формирование эффективного механизма управления государственными заказами: вопросы теории и практики: монография. СПб.: Изд-во СЗАГС, 216 с.

*Кравец А.В.* (2016). Инновационная экономика России: проблемы и перспективы экономического роста // *Креативная экономика*, т. 10, № 1, с. 21–34.

*Кузнецов К.В.* (2003). Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М.: Альпина Паблишер, 339 с.

*Кузнецова И.В.* (2010). Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Модуль 1. М.: Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, 176 с.

*Кузьменко Б.* (1991). Ни планов, ни заданий, ни госзаказов! // *Экономика и жизнь*, № 2, с. 9.

*Мельников В.В.* (2008). Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 220 с.

*Нестерович Н.В., Смирнов В.И.* (2000). Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М.: ИНФРА-М, 360 с.

Нестерович Н.В., Смирнов В.И. (ред.) (2001). Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд. М.: ГУ-ВШЭ, 332 с.

Ноздрачев А.Ф. (1994). Государство как заказчик продукции // Государство и право, № 7, с. 35–45.

Смирнов В.И. (2006). Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. М.: ГУ ИМЭИ, 182 с.

Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. и др. (2000). Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО БизнесИнфоСервис, 320с.

Смотрицкая И.И. (2009). Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 232 с.

Фетисов Г.Г. (2006). Монетарная политика и развитие денежно-кредитной системы России в условиях глобализации: национальный и региональный аспекты. М.: Экономика, 512 с.

Ханин Г.И. (2012). Экономическая история России в новейшее время, т. 3. Российская экономика в 1992–1998 гг.: монография. Ростов н/Д: Изд-во «Содействие–XXI век», 398 с.

Храмкин А.А. (2011). Противодействие коррупции в госзакупках. М.: ИД «Юриспруденция», 152 с.

Шмаков А.В. (2014). Воздействие фактора доверия на процесс принятия экономических решений // *Terra Economicus*, т. 12, № 3, с. 29–47.

Ясин Е.Г. (2003). Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ. М.: ИД ГУ–ВШЭ, 437 с.

Auriol E., Straub S. and Flochel T. (2016). Public procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay // *World Development*, vol. 77, pp. 395-407.

Ayhan B. and Ustuner Y. (2015). Governance in public procurement: the reform of Turkey's public procurement system // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, no. 3, pp. 640–662.

Barrett P. (2016). New development: Procurement and policy outcomes – a bridge too far // *Public Money & Management*, vol. 36, no. 2, pp. 145–148.

Borges L.M., Walter F. and Santos L.C. (2016). Process Analysis and Redesign in the Public Sector: Identification of Improvements in a Procurement Process // *Holos*, vol. 32, no. 1, pp. 231–252.

Czech E.K., Niczyporuk J. and Panasiuk A. (2016). Impact of the legal regulations from the new package of directives coordinating the procedures of public procurement granting on the forests protection in Poland // *Sylwan*, vol. 160, no. 4, pp. 328–335.

Decarolis F. and Giorgiantonio C. (2015). Local public procurement regulations: The case of Italy // *International Review of Law and Economics*, vol. 43, pp. 209–226.

Detelj K., Jagric T. and Markovic-Hribernik T. (2016). Exploration of the Effectiveness of public procurement for Innovation: Panel Analysis of EU Countries' Data // *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 14, no. 1, pp. 93–114.

Edler J. and Yeow J. (2016). Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation // *Research Policy*, vol. 45, no. 2, pp. 414-426.

Flynn A. and Davis P. (2016). The policy-practice divide and SME-friendly public procurement // *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 34, no. 3, pp. 559–578.

Georghiou L., Edler J., Uyarra E. and Yeow J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment // *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 86, pp. 1–12.

Grandia J. (2016). Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour // *Journal of Cleaner Production*, vol. 124, pp. 183–190.

Knutsson H. and Thomasson A. (2014). Innovation in the public procurement process // *Public Management Review*, vol. 16, no. 2, pp. 242–255.

Loader K. (2016). Is local authority procurement supporting SMEs? An analysis of practice in English local authorities // *Local Government Studies*, vol. 42, no. 3, pp. 464–484.

Loader K. and Norton S. (2015). SME access to public procurement: An analysis of the experiences of SMEs supplying the publicly funded UK heritage sector // *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 21, no. 4, pp. 241–250.

Markovic-Hribernik T. and Detelj K. (2016). Simulation of Public Procurement impact on Innovativeness of EU Countries // *International Journal of Simulation Modelling*, vol. 16, no. 2, pp. 249–261.

McKevitt D. and Davis P. (2016). Value for money: a broken pinata? // *Public Money & Management*, vol. 36, no. 4, pp. 257–264.

Mironov M. and Zhuravskaya E. (2016). Corruption in procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data // *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 8, no. 2, pp. 287–321.

Mizoguchi T. and Quyen N.V. (2014). Corruption in Public Procurement Market // *Pacific Economic Review*, vol. 19, no. 5, pp. 577–591.

North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. USA*: Cambridge University Press, 152 p.

Placek M., Schmidt M., Ochraňa F. and Pucek M. (2016). Impact of Selected Factors Regarding the Efficiency of public procurement (the Case of the Czech Republic) with an Emphasis on Decentralization // *Ekonomický časopis*, vol. 64, no. 1, pp. 22–36.

Reijonen H., Tammi T. and Saastamoinen J. (2016). SMEs and public sector procurement: Does entrepreneurial orientation make a difference? // *International Small Business Journal*, vol. 34, no. 4, pp. 468–486.

Ross T.W. and Yan J. (2015). Comparing Public-Private Partnerships and Traditional public procurement: Efficiency vs. Flexibility // *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 17, no. 5, pp. 448–466.

Sorte W.F. (2016). Nurturing domestic firms through public procurement: A comparison between Brazil and Japan // *Public Policy and Administration*, vol. 31, no. 1, pp. 29–50.

Testa F., Annunziata E., Iraldo F. and Frey M. (2016). Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production // *Journal of Cleaner Production*, vol. 112, no. 3, pp. 1893–1900.

Tucker P. (2014). \$180 Million for an F-35 – What We Could Buy Instead // *The Fiscal Times*, November 14.

#### REFERENCES

Afanasyev M.V. (2004). *Logistics state purchases of investment goods*. Saint-Petersburg: Publishing House of St. Petersburg University of Economics and Finance, 274 pp. (In Russian.)

Belokrylova O.S. (ed.) (2011). *Economics of procurement*. Rostov-on-Don: Publishing House «Sodeystvie–XXI vek», 224 p. (In Russian.)

Doroshenko T.G., Dyunina O.P., Kokarev A.A. and Smolin I.A. (2011). *State and municipal order management*. Irkutsk: Baikal State University of Economics and Law Publ., 381 p. (In Russian.)

Fetisov G.G. (2006). *Monetary policy and the development of the monetary system of Russia in the conditions of globalization: national and regional aspects*. Moscow: Ekonomika Publ., 512 pp. (in Russian.)

Golovschinsky K.I. and Shamrin A.T. (2011). *The basic directions of creation and development of an integrated federal contract system in the Russian Federation: Preprint WP8 / 2011/02*. Moscow: Publishing House School of Economics, 60 pp. (In Russian.)

Hramkin A.A. (2011). *Combating corruption in public procurement*. Moscow: Publishing House «Jurisprudence», 152 p. (In Russian.)

Ivanova V.O. (2013). Public procurement as an instrument of coercion to innovate industrial sectors. *Russian Entrepreneurship*, no. 15 (273), pp. 77–84. (In Russian.)

Karanatova L.G. (2010). Formation of an effective public order management mechanism: the theory and practice: a monograph. Saint-Petersburg: Publishing house of the Russian Academy of Public Administration Under the President of the Russian Federation, 216 p. (In Russian.)

Khanin G.I. (2012). The economic history of Russia in recent times, vol. 3. The Russian economy in 1992–1998. Rostov-on-Don: Publishing House «Sodeystvie–XXI vek», 398 p. (In Russian.)

Kravets A.V. (2016). Innovative economy of Russia: problems and prospects of economic growth. *Creative Economy*, vol. 10, no. 1, pp. 21–34. (In Russian.)

Kuzmenko B. (1991). No plans, no jobs, no government orders! *Economy and Life*, no. 2, p. 9. (In Russian.)

Kuznetsov K.V. (2003). Handbook of the supplier and purchaser: auctions, contests, tenders. Moscow: Alpina Publisher, 339 p. (In Russian.)

Kuznetsova I.V. (2010). The general principles of placing orders for state and municipal needs. Module 1. Moscow: HSE, 176 p. (In Russian.)

Melnikov V.V. (2008). Institutional transformation of the government procurement mechanism in post-Soviet Russia. Novosibirsk: Publ. House of the Novosibirsk State Technical University. (In Russian.)

Nesterovich N.V. and Smirnov V.I. (2000). Competitive tendering for the purchase of products for state needs. Moscow: INFRA-M, 360 p. (In Russian.)

Nesterovich N.V. and Smirnov V.I. (eds.) (2001). The organization and holding of tenders for the purchase of products for federal state needs. Moscow: HSE, 332 p. (In Russian.)

Nozdrachyov A.F. (1994). The State as customer products. *State and Law*, no. 7, pp. 35–45. (In Russian.)

Shmakov A.V. (2014). How Trust Influences Economic Decisions. *Terra Economicus*, vol. 12, no. 3, pp. 29–47. (In Russian.)

Smirnov V.I. (2006). Commentary to the Federal Law «On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs» of July 21, 2005 № 94-FZ. Moscow: Macroeconomic Research Institute Publ., 182 pp. (In Russian.)

Smirnov V.I., Nesterovich N.V., Goncharov E.J. et al. (2000). Formation of a market system of public procurement in Russia. Kazan: NGO BiznesInfoServis, 320 p. (In Russian.)

Smotrinskaya I.I. (2009). Economy of public procurement. Moscow: Book House «LI-BROKOM», 232 p. (In Russian.)

Volchik V.V. and Nechayev A.D. (2015). Transactional analysis of the public procurement: a monograph. Rostov-on-Don: Publishing House of the «Sodeystvie–XXI vek», 144 pp. (In Russian.)

Yasin E. (2003). The Russian economy: the origins and the panorama of market reforms. Moscow: Publishing House of the HSE, 437 p. (In Russian.)

Auriol E., Straub S. and Flochel T. (2016). Public procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay. *World Development*, vol. 77, pp. 395–407.

Ayhan B. and Ustuner Y. (2015). Governance in public procurement: the reform of Turkey's public procurement system. *International Review of Administrative Sciences*, vol.81, no. 3, pp. 640–662.

Barrett P. (2016). New development: Procurement and policy outcomes – a bridge too far. *Public Money & Management*, vol. 36, no. 2, pp. 145–148.

Borges L.M., Walter F. and Santos L.C. (2016). Process Analysis and Redesign in the Public Sector: Identification of Improvements in a Procurement Process. *Holos*, vol. 32, no. 1, pp. 231–252.

Czech E.K., Niczyporuk J. and Panasiuk A. (2016). Impact of the legal regulations from the new package of directives coordinating the procedures of public procurement granting on the forests protection in Poland. *Sylwan*, vol. 160, no. 4, pp. 328–335.

Decarolis F. and Giorgiantonio C. (2015). Local public procurement regulations: The case of Italy. *International Review of Law and Economics*, vol. 43, pp. 209–226.

Detelj K., Jagric T. and Markovic-Hribernik T. (2016). Exploration of the Effectiveness of public procurement for Innovation: Panel Analysis of EU Countries' Data. *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 14, no. 1, pp. 93–114.

Edler J. and Yeow J. (2016). Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation. *Research Policy*, vol. 45, no. 2, pp. 414–426.

Flynn A. and Davis P. (2016). The policy-practice divide and SME-friendly public procurement. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 34, no. 3, pp. 559–578.

Georghiou L., Edler J., Uyarra E. and Yeow J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 86, pp. 1–12.

Grandia J. (2016). Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, vol. 124, pp. 183–190.

Knutsson H. and Thomasson A. (2014). Innovation in the public procurement process. *Public Management Review*, vol. 16, no. 2, pp. 242–255.

Loader K. (2016). Is local authority procurement supporting SMEs? An analysis of practice in English local authorities. *Local Government Studies*, vol. 42, no. 3, pp. 464–484.

Loader K. and Norton S. (2015). SME access to public procurement: An analysis of the experiences of SMEs supplying the publicly funded UK heritage sector. *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 21, no. 4, pp. 241–250.

Markovic-Hribernik T. and Detelj K. (2016). Simulation of Public Procurement impact on Innovativeness of EU Countries. *International Journal of Simulation Modelling*, vol. 16, no. 2, pp. 249–261.

McKevitt D. and Davis P. (2016). Value for money: a broken pinata? *Public Money & Management*, vol. 36, no. 4, pp. 257–264.

Mironov M. and Zhuravskaya E. (2016). Corruption in procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 8, no. 2, pp. 287–321.

Mizoguchi T. and Quyen N.V. (2014). Corruption in Public Procurement Market. *Pacific Economic Review*, vol. 19, no. 5, pp. 577–591.

North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. USA: Cambridge University Press, 152 p.

Placek M., Schmidt M., Ochrana F. and Pucek M. (2016). Impact of Selected Factors Regarding the Efficiency of public procurement (the Case of the Czech Republic) with an Emphasis on Decentralization. *Ekonomický časopis*, vol. 64, no. 1, pp. 22–36.

Reijonen H., Tammi T. and Saastamoinen J. (2016). SMEs and public sector procurement: Does entrepreneurial orientation make a difference? *International Small Business Journal*, vol. 34, no. 4, pp. 468–486.

Ross T.W. and Yan J. (2015). Comparing Public-Private Partnerships and Traditional public procurement: Efficiency vs. Flexibility. *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 17, no. 5, pp. 448–466.

Sorte W.F. (2016). Nurturing domestic firms through public procurement: A comparison between Brazil and Japan. *Public Policy and Administration*, vol. 31, no. 1, pp. 29–50.

Testa F., Annunziata E., Iraldo F. and Frey M. (2016). Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production. *Journal of Cleaner Production*, vol. 112, no. 3, pp. 1893–1900.

Tucker P. (2014). \$180 Million for an F-35 – What We Could Buy Instead. *The Fiscal Times*, November 14.