

## ВСЕПОБЕЖДАЮЩИЙ ОППОРТУНИЗМ: ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ

**В.В. ВОЛЬЧИК**

доктор экономических наук, профессор,  
Южный федеральный университет  
e-mail: volchik@sfedu.ru

В статье исследуется проблема эволюции и сохранения институтов, способствующих оппортунистическому поведению при размещении государственного заказа. Оппортунистическое поведение рассматривается сквозь призму существующих формальных и неформальных институтов и стимулов для участников размещения заказа. Анализируются основные тенденции развития сферы государственных закупок.

Ключевые слова: оппортунистическое поведение, государственные закупки, институты.

Коды классификатора JEL: H57, P37, B52.

### I

Реформирование в соответствии с рыночными реалиями системы размещения государственного заказа в России началось в 1991 г. Переход к рынку означал не только формирование новых механизмов обмена и распределения, но в первую очередь новых институтов, создающих правила и рамки поведения для хозяйствующих субъектов. Однако задача формирования институтов была очень сложна и продолжительна во времени.

Формирующиеся институты государственных закупок должны были способствовать:

- эффективному расходованию государственных средств (что в основном отражается в экономии средств, выделяемых на размещение госзаказа);
- полному, качественному и своевременному удовлетворению государственных нужд;
- повышению прозрачности государственных расходов.

Система государственных закупок по своей сути является организационным и институциональным воплощением феномена квазирынков [16; 18; 19; 17; 6]. На квазирынках искусственно создается ситуация соперничества между поставщиками за государственный или муниципальный заказ. Поэтому за более чем двенадцать лет развития конкурентной системы госзаказа в России основной упор в законодательстве делался на совершенствование механизмов отбора поставщиков, повышение его прозрачности и эффективности. Однако существующие неформальные (теневые) институты способствуют сохранению стратегий оппортунистического поведения, как среди поставщиков, так и среди заказчиков.

Конкурентная система размещения государственного заказа начала формироваться в России с 1997 г. в связи с выходом Указа 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». Даже из названия Указа ясно, что первоочередной целью госзаказа, являлось сокращение масштабов коррупции при проведении закупок для государственных нужд. За восемь лет действия Указа № 305 механизмы и институты прокьюременты действительно начали работать, хоть и с учетом отечественной институциональной специфики, детерминирующей значительную долю теневых отношений при размещении государственного и муниципального заказов.

Теневые механизмы торгов за годы функционирования конкурсной системы расходования бюджетных средств сформировались как альтернатива легальным институтам и соглашениям, тем самым заложив основу теневой институционализации в сфере государственных закупок. Действительно, в ходе проведенного исследования можно выделить несколько устойчивых теневых «ноу-хау». Их можно сгруппировать по нескольким этапам проведения конкурсного отбора поставщиков.

Также существовали теневые механизмы, например, при проведении закупок методом котировок, которые предусматривались Указом Президента РФ от 08.04 1997 г. № 305, при закупке продукции по цене, не превышающей 2500 МРОТ, и на сложившемся рынке с устойчивыми нерегулируемыми ценами. Чтобы выявить победителя при таком способе закупок, необходимо было собрать прайс-листы у фирм, предлагающих необходимую продукцию,

и выбрать наиболее подходящий вариант (основным критерием здесь обычно служит наименьшая цена). Как показали анонимные интервью государственных заказчиков, многие фирмы «для облегчения работы» на просьбу обратившихся к ним государственных заказчиков предлагают им вместо одного прайс-листа своей фирмы еще несколько: три или более прайс-листов своих «конкурентов». Среди предоставленных таким образом прайс-листов цены фирмы, к которой обратился государственный заказчик, будут самыми низкими, и тем самым по формальным признакам процедура закупок методом котировок будет соблюдена. Конечно, другие государственные заказчики, обратившись к фирме-«конкуренту», получают такой же комплект прайс-листов, только цены уже этой фирмы там будут самыми низкими.

Теневые механизмы торгов, конечно, включают и более изощренные инструменты, с помощью которых отсекаются нежелательные поставщики. Основной негативный эффект теневых механизмов конкурсных торгов заключается в следующем: они формируют у поставщиков психологический барьер, увеличивая трансакционные издержки [2].

Проблема эффективного расходования государственных средств в государственных конкурсных торгах обусловила поиск дальнейшего направления институциональной трансформации институтов системы размещения заказов. Мнение о негативном воздействии на экономический рост и торговлю провалов регулирования в сфере госзакупок постепенно распространялось в российском правительстве. Кроме того, предполагаемое вступление России в ВТО требовало соблюдения трех обязательных условий: принятие контрактной системы, признание статуса государства с рыночной экономикой, а также создание соответствующего мировым стандартам рынка товаров и услуг. В этой связи опыт международных организаций в формировании системы правил государственных закупок оказал современным реформаторам неоценимую услугу [7].

В целях совершенствования институционально-правового регулирования в сфере государственных закупок постоянно внедряются новые формальные институты. Например, базовый Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (вступил в силу 1 января 2006 г.) за четыре года был изменен 19 раз, причем 6 изменений данного закона связаны с существенными дополнениями, которые затрагивали как внедрение новых механизмов закупок, так и изменение требований к участникам размещения заказа. Если при этом учесть внедрение и изменения подзаконных нормативных актов, а также других законов, регулирующих государственные закупки, то изменения в порядке осуществления государственных закупок происходят практически каждый месяц. Многие заказчики и даже контролирующие органы не успевают адаптироваться к стремительно меняющемуся законодательству, что детерминирует сознательное и несознательное нарушение порядка проведения закупок.

Реализация целей государственного прокьюрементa осложняется различными деформациями институциональной организации сферы государственных закупок. Формирование эффективных институтов представляет собой инерционный процесс [3]. Фактор институциональной и технологической инерции обычно отмечается в трудах по экономической истории [20]. Институты как социальные технологии и собственно технологии инерционны исходя из своей природы, которая основывается на принципах стабильности и структурирования повторяющихся взаимодействий между хозяйственными агентами. Более того, нет ничего, что гарантировало бы эволюцию институтов от менее эффективных к более эффективным. Зачастую практика институциональной трансформации в постсоциалистических странах демонстрирует удивительную живучесть и адаптивность неэффективных институтов.

Оппортунизм как поведенческая модель в российской экономике имеет генетически обусловленную институциональную природу. Институты, способствующие укоренению оппортунизма в хозяйственной практике, имеют богатую историю и могут быть отнесены к зависимым от предшествующей траектории развития (path dependence) [12; 14; 15; 13, 21]. Оппортунистическое поведение чиновников исследуется исходя из двух форм, групповой, предусматривающей преследование узкогрупповых интересов, и индивидуальной [8]. Рассматриваемые в данной статье проявления оппортунизма связаны не только с действиями чиновников, которые являются представителями исполнительной или местной властей, более широкой группой лиц, представляющих государственных или муниципальных заказчиков, а также участников размещения заказов.

Важно учитывать содержание и траекторию эволюции норм, нарушение которых ведет к оппортунизму. Важнейшим в таком изучении является выделение правил и стимулов. Для того чтобы выделить основные правила, институты и стимулы, способствующие (препятствующие) оппортунизму, кратко обозначим, что понимается под оппортунизмом в контексте данной работы.

В новой институциональной экономике оппортунизм трактуется как «следование своим интересам, в том числе обманным путем, включая сюда такие явные формы обмана, как ложь,

воровство, мошенничество, но едва ли ограничиваясь ими. Намного чаще оппортунизм проявляется в более тонких схемах обмана, которые могут принимать активную и пассивную форму, проявляться *ex ante* и *ex post*» [9].

Оппортунизм как поведенческая модель основывается на устойчивых механизмах извлечения теневого дохода при осуществлении размещения государственного и муниципального заказов. Институты, способствующие оппортунизму в госзакупках, комплементарны институтам, характерным для частного сектора, не связанного с размещением заказа на торгах. Примером такого института может служить институт отката.

Оппортунизм имеет значение как поведенческая предпосылка только тогда, когда мы можем явно выделить «определенные нормы поведения» [10], отклонением от которых и является оппортунизм. Таким образом, понятие оппортунизма как следование своим интересам любым способом предполагает, что существуют альтернативные варианты рационального поведения. Однако рациональная и «правильная» максимизация не происходит в связи с асимметричностью информации, склонностью или несклонностью акторов к риску и другими причинами. Поэтому можно прийти, как нам представляется, к справедливому, но недостаточно полному заключению, что оппортунизм возникает и сопровождается провалами институционального регулирования процессов заключения, выполнения и управления контрактными отношениями.

Оппортунизм в экономике имеет институциональную природу. Этот тезис является трюизмом, но «институциональная природа» оппортунизма требует более детального рассмотрения. Необходимо сосредоточиться на изучении тех норм, нарушение которых ведет к оппортунизму. Важнейшим в таком изучении является выделение правил и стимулов, создаваемых такими правилами.

## II

В процессе реализации мер по внедрению конкурентных закупок в целом достигнута цель экономии бюджетных средств. Однако с искоренением коррупции и связанного с ней оппортунистического поведения заказчиков не все так однозначно. Кратко остановимся на способах, благодаря которым размещается государственный и муниципальный заказ в связи с экономией бюджетных средств.

В табл. 1 названы основные способы размещения заказа за время существования российской системы государственного прокьюремета. С 2011 г. путем проведения открытого аукциона в электронной форме планируется размещать 80% государственного и муниципального заказа. Проведение подавляющего количества закупок в форме электронного аукциона должно способствовать исключению субъективного фактора при рассмотрении заявок и выявлении победителя торгов.

Таблица 1

**Способы размещения государственного и муниципального заказа**

До 2006 г.	После 2006 г.
Открытый конкурс (включая двухэтапный и с предварительным квалификационным отбором)	Открытый конкурс
Закрытый конкурс	Закрытый конкурс
Запрос котировок	Открытый аукцион
Закупки у единственного источника	Закрытый аукцион
	Открытый аукцион в электронной форме
	Запрос котировок
	Закупки у единственного поставщика (подрядчика)
	Закупки на товарных биржах

Действительно новый порядок проведения торгов, который был введен в 2006 г., положительно сказался на экономии. В табл. 2 приведены данные экономии при размещении заказа по Ростовской области.

Таблица 2

**Экономия бюджетных средств (Ростовская область)**

Способ размещения заказа	Экономия (%)
Запрос котировок	1,2
Открытый конкурс	3,7

В 2009 г. экономия при проведении закупок для государственных нужд в Ростовской области значительно выросла (табл. 3). Этому способствовало повышение открытости при размещении заказа, а также внедрение новых форм закупок, например аукционов, в том числе и в электронной форме.

Таблица 3

**Экономия бюджетных средств (Ростовская область) [4]**

Способ размещения заказа	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый аукцион в электронной форме	310 429 124	17,8
Открытый аукцион	1 393 607 967	6,6
Запрос котировок	478 569 903	15,2
Открытый конкурс	109 658 722	7,1

Данные по экономии бюджетных средств в Ростовской области согласуются с экономией на федеральном уровне (табл. 4).

Таблица 4

**Экономия бюджетных средств  
(Федеральные государственные нужды 2009 г.) [5]**

Способ размещения заказа	Количество заказчиков	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый аукцион в электронной форме	351	223 737 641	10,27
Открытый аукцион	4448	28 820 457 199	10,16
Запрос котировок	12 935	28 289 221 217	28,59
Открытый конкурс	7893	84 355 651 326	8,66

Экономия бюджетных средств это только одна сторона «медали». Другой стороной является снижение качества поставляемой продукции, выполняемых работ и услуг по государственным и муниципальным контрактам. Внедрение новых механизмов и процедур торгов не позволило искоренить проявления оппортунистического поведения. Опросы заказчиков и поставщиков, проведенные Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век», показали, что только 12% участников размещения заказов считают, что существующая система конкурентных торгов позволяет значительно снизить уровень коррупции (рис.1).

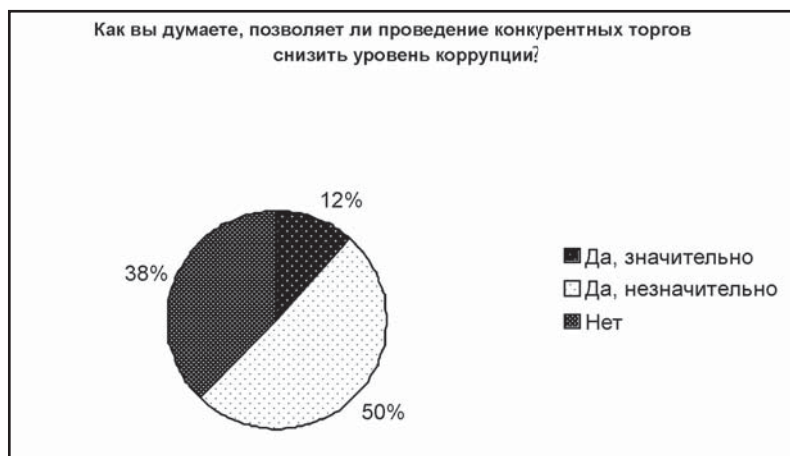


Рис. 1. Снижение коррупции. Опрос 2008 г.<sup>1</sup>

Интересен тот факт, что на подавляющее большинство заказчиков никто не оказывал давление при проведении закупочных процедур (рис. 2). Это показывает, что чаще оппортунистическое поведение является эндогенной поведенческой предпосылкой, возникающей под воздействием соответствующих стимулов, а не навязанной моделью поведения.

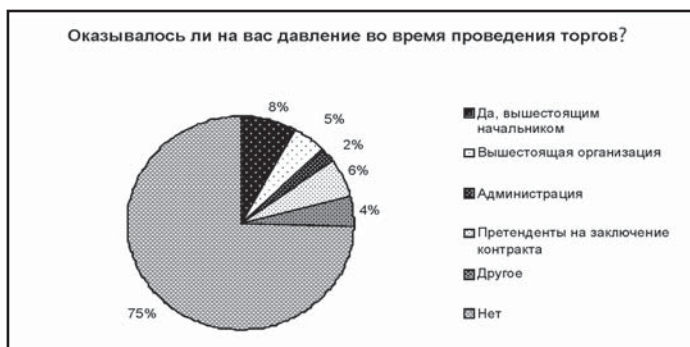


Рис. 2. Давление во время проведения торгов<sup>2</sup>

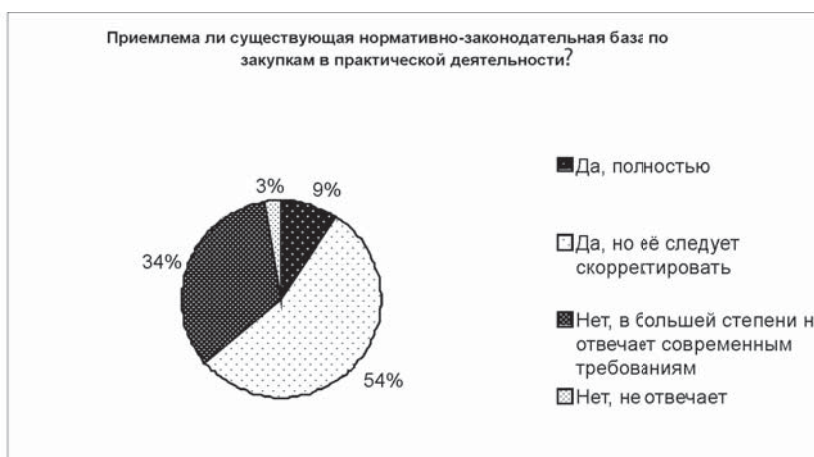


Рис. 3. Отношение к законодательству о закупках<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в IV квартале 2008 г.

<sup>2</sup> Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в IV квартале 2008 г.

<sup>3</sup> Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в IV квартале 2008 г.

Важно учитывать, что большинство как заказчиков, так и поставщиков негативно оценивают существующую нормативно-законодательную базу в области размещения государственного и муниципального заказов (рис. 3). С одной стороны, это можно объяснить «болезнью роста», так как любые революционные изменения в институциональном регулировании экономических процессов вызывают вначале скорее негативное отношение, адаптировавшихся к старым нормам акторов. Но, с другой стороны, негативное отношение к формальным институтам регулирования обусловлено противоречивостью, громоздкостью и фрагментарностью законодательства в сфере размещения государственного и муниципального заказов.

### III

Кто же они главные оппортунисты на рынке государственных закупок? У большинства экспертов нет единого мнения. Все имеющиеся точки зрения на этот вопрос можно сгруппировать следующим образом:

- 1) Корыстолюбивые заказчики.
- 2) Некомпетентные заказчики.
- 3) Поставщики, стремящиеся к победе в торгах любой ценой.
- 4) Некомпетентные поставщики.
- 5) Поставщики, вступающие в сговор между собой для «бесконфликтного» получения государственного контракта.

Чтобы вышеназванные субъекты изменили свои поведенческие модели, у них должны возникнуть существенные стимулы, которые, в свою очередь, должны быть обусловлены институциональными изменениями. Государство с успехом создает отрицательные стимулы, которые направлены на повышение ответственности за нарушение законодательства в сфере размещения государственного заказа. Например, штрафы, которые уплачивают должностные лица, ответственные за нарушения, достигают 50 тыс. рублей за один факт нарушений. Однако бывают случаи, что одно лицо за год совершает нарушений на сумму, превышающую в десять раз его годовую заработную плату.

Современный оппортунизм при размещении государственного заказа большей своей частью связан с двумя моментами. Во-первых, с процессом подготовки спецификаций и технического задания при размещении заказа. Во-вторых, с управлением контрактом и конкретным его выполнением в соответствии с существующими регламентами и нормами в различных хозяйственных сферах. Рассмотрим подробнее данные детерминанты оппортунистического поведения.

Лица, занимающиеся размещением государственного или муниципального заказов, в большей мере являются просто бюджетниками (а не чиновниками — государственными служащими), которые исполняют свои обязанности члена комиссии по размещению заказа, наряду с основными служебными обязанностями. Необходимо учитывать, бюджетники в отличие от чиновников не имеют ни льгот, ни высоких служебных окладов и надбавок. Оппортунизм здесь во многом является реакцией на отсутствие стимулов для должного выполнения служебных обязанностей. Как чиновники извлекают свою институциональную ренту, так и простые бюджетники пытаются извлечь подобную ренту.

Не секрет, что размещение государственного заказа зачастую осуществляется людьми, которые не имеют должной подготовки и знаний, как в организации закупочных процедур, так и компетенций, необходимых для корректной подготовки технического задания или спецификации. И это отражение более общей проблемы, связанной с профессионализмом лиц, занимающихся размещением заказа. Например, в средних школах, которые являются муниципальными заказчиками, в комиссиях по размещению заказа (в основном это котировочные и аукционные комиссии) работают учителя. При средней заработной плате 11 тыс. рублей учителя обычно не получают доплат за участие в работе комиссий, что, конечно, не создает положительных стимулов для повышения квалификации. Существует множество других примеров, когда лица, осуществляющие размещение заказа, выполняют обязанности члена комиссии в дополнение к своей основной профессиональной деятельности, например, в учреждениях здравоохранения, культуры и социального обеспечения. С другой стороны, высокие штрафы за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказов создают отрицательные стимулы. Все названные факторы запускают механизм ухудшающего отбора среди специалистов, занимающихся размещением заказа, — склонные к риску потенциальные оппортунисты здесь имеют явное преимущество над честными профессионалами-бессребрениками.

Поведение государственных и муниципальных заказчиков в совокупности с поведением подрядчиков и поставщиков, связанное с выполнением контракта, является второй причиной устойчивости оппортунизма. Не секрет, что в российской экономике существует устойчивый и укорененный в сознании хозяйственных акторов институт отката. Этот институт начал формироваться еще в позднее советское время, когда происходило внедрение рыночных элементов хозяйствования в экономическую жизнь. Незрелость рыночных институтов, плохая спецификация прав собственности требовали механизмов инфорсмент

контрактов в нестабильной институциональной среде. И как ни странно, одним из таких неформальных механизмов стал институт отката.

В научной литературе и исследовании международных организаций очень мало исследований, которые давали бы релевантную оценку масштабов оппортунистического поведения в сфере размещения государственного и муниципального заказов. В имеющихся работах при довольно подробном анализе причин коррупции и мер противодействия ей не дается оценки масштабов этого явления<sup>4</sup>. Это объясняется сложностью оценки величины проявлений оппортунистического поведения, а также господствующими стереотипами о его причинах. В исследованиях Всемирного банка приводится опыт зарубежных стран [1].

Институт отката присущ для многих национальных экономических порядков, кроме российского. Однако в российской экономике институт отката очень сильно укоренился. Более того, проведенные интервью<sup>5</sup> с участниками размещения государственного и муниципального заказов показали, что 77% респондентов готовы платить откаты при выполнении государственных и муниципальных подрядов.

Борьба с оппортунизмом в госзакупках в основном была направлена на совершенствование механизмов отбора участников размещения заказа, с одной стороны, и увеличение ответственности за нарушения норм законодательства в сфере размещения заказа — с другой. Но почти не уделялось внимание созданию положительных стимулов для государственных заказчиков.

Эффективная институциональная структура в сфере государственных закупок формируется медленнее, чем хотелось бы вследствие отсутствия у индивидов и групп интересов, связанных с государственными закупками, а также соответствующих стимулов. Напротив, стимулы и мотивы, определяющие существование правил и институтов, способствующих оппортунистическому поведению, довольно сильны. Институциональные изменения в сфере государственных закупок должны способствовать также и созданию положительных стимулов для государственных и муниципальных заказчиков. Такие стимулы должны предусматривать материальную заинтересованность государственных заказчиков в экономии бюджетных средств.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Доклад № 36157- RU. 1 октября 2006 г. [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIAN-FEDERATION/Resources/anti-corruption\\_pn\\_9\\_26\\_06\\_rus.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIAN-FEDERATION/Resources/anti-corruption_pn_9_26_06_rus.pdf)
2. Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2004. С. 295.
3. Вольчик В.В., Скорев М.М. Институциональная инерция и развитие российской системы образования // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2003. Т. 1. № 4. С. 55-63.
4. Данные официального сайта государственных закупок Ростовской области [www.torgi.donland.ru](http://www.torgi.donland.ru)
5. Данные официального сайта государственных закупок Российской Федерации [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)
6. Коротцев М.А. Квазирынок государственных закупок: варианты организации и потери эффективности // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. Т. 4. № 2. С. 112-118.
7. Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008.
8. Олейник А. Потенциальные и реальные ограничения своекорыстного поведения государственных служащих в России // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008.
9. Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 3. С. 43.
10. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 98.
11. Храшкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках М.: ИД «Юриспруденция», 2009.
12. Arthur W.B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994. С. 240.
13. Cowan R. Nuclear Power Reactors: A Study in Technological Lock-in // Journal of Economic History. Sep., 1990. V. 50. N 3. P. 541-567.
14. David P.A. Clio and the Economics of QWERTY // American Economic Review. 1985. V. 75. N 2.
15. David P.A. Path Dependence, its critics, and the quest for 'historical economics. Stanford, CA: Economics Department. Working Paper № 00-011.2000.
16. Glennerster H. Quasi-Markets for Education? // Economic Journal. Vol. 101. N 408 (Sep., 1991). P. 1268-1276.
17. Jimenez J. S., Chaparro F. P., Smith P.C. Evaluating the Introduction of a Quasi-Market in Community Care // Socio-Economic Planning Sciences. N 37. P. 1-13.
18. Le Grand J., Bartlett W. Quasi-Markets and Social Policy. London: Macmillan Press, 1993.
19. Menard C. Markets as Institutions versus Organisations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts // Journal of Economic Behavior and Organisation, 1995. 28(2). P. 161-182.
20. Mokyr J. Technological Inertia in Economic History // The Journal of Economic History, Vol. 52, N 2. (Jun., 1992).
21. Mokyr J. The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress. New York: Oxford University Press, 1990.

<sup>4</sup> Сотрудниками Фонда инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век» были проинтервьюированы 30 участников размещения государственного и муниципального заказа в I квартале 2009 г.

<sup>5</sup> Например, в работе [11] нет ни одной оценки масштабов коррупции при проведении процедур размещения государственных или муниципальных заказов.