

ОПОРТУНИЗМ УЧАСТНИКОВ СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК В РОССИИ

Е. В. Козлова

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

Целью данной работы является анализ оппортунизма участников системы государственных закупок. Несмотря на постоянно совершенствующуюся правовую базу, участники отмечают сложность законодательства в области государственных закупок. Кроме того, до сих пор остается достаточно много возможностей для проявления оппортунизма всех участников. Положительная динамика числа нарушений в области государственных закупок требует поиска эффективных инструментов ограничения недобросовестного поведения. В ходе исследования проанализированы результаты ежегодного мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в 2019 и 2020 гг., отчет Счетной палаты по итогам мониторинга системы государственных и корпоративных закупок. На основе проведенного анализа предложены мероприятия по повышению эффективности мер, направленных на ограничение оппортунизма на рынке государственных закупок.

Ключевые слова: *государственные закупки, контракт, оппортунизм, заказчик, поставщик.*

Эффективность государственных закупок является важной задачей для социально-экономического развития страны. На протяжении последних нескольких лет происходит постепенное совершенствование системы государственных закупок. С целью выработки таких мер проводится постоянный мониторинг информации об осуществлении государственных закупок и исполнении контрактов. При этом эффективность взаимодействия участников рынка государственных закупок зависит от множества факторов. Анализ причин проявления оппортунизма в сфере государственных закупок способствует совершенствованию механизмов ограничения недобросовестного поведения участников.

Традиционно оппортунизм рассматривается как явление внутрифирменного [1; 2] или межфирменного [3] взаимодействия, но в данном случае речь пойдет об уровне отношений государства и хозяйствующих субъектов. Оппортунизм участников рынка государственных закупок возникает как паттерн поведения, связанный с нарушением правил и максимизацией личной выгоды в условиях укорененных механизмов извлечения экономической ренты, а также «инструментом компенсации за вынужденное сотрудничество» [4. С. 115]. Участников контрактных отношений сопровождает ряд существенных рисков на всех этапах взаимодействия. В связи с этим существенно повышается вероятность проявления оппортунистического поведения как заказчиками, так и поставщиками. Оппортунизм участников

рынка государственных закупок проявляется как до момента заключения контракта, так и после. Предконтрактный оппортунизм проявляется и со стороны заказчика (необоснованная цена контракта, предоставление помощи одному из поставщиков с целью его победы), и со стороны поставщика (неготовность выполнить итоговые условия контракта, предоставление недостоверной информации о качестве продукции, искусственное занижение цен). Наиболее распространенные проявления постконтрактного оппортунизма заказчика — нарушение сроков оплаты, изменение первоначальных условий, а со стороны поставщика — снижение качества поставляемой продукции, нарушение сроков поставок [Там же. С. 119].

Одним из главных условий возникновения оппортунистического поведения остается неполнота информации и ее асимметричное распределение. На этапе заключения контракта заказчик не обладает полной информацией о намерениях и возможностях поставщика исполнить контракт в полном объеме. Несмотря на множество входных барьеров нет однозначно эффективного механизма, способного в полной мере исключить всех недобросовестных поставщиков. Стремясь максимально снизить цену для выигрыша закупки, исполнители не принимают во внимание свои реальные возможности в дальнейшем исполнить взятые обязательства. Для борьбы с таким проявлением оппортунизма законом предусмотрены специальные антидемпинговые меры [5], предъявляющие дополнительные требования к исполнителю.

Технологии осуществления закупок достаточно сложны и требовательны к ресурсам и времени. Эффективность государственных закупок во многом зависит от уровня профессионализма работника, осуществляющего такую деятельность [6]. Проблема ограниченной рациональности со стороны заказчика проявляется в высоких требованиях к навыкам специалиста, занимающегося подготовкой пакета документов, в области юриспруденции и экономики. Знание нормативно-правовой базы, правил проведения закупочных процедур, принципов ценообразования и планирования — далеко не полный перечень необходимых компетенций работника. Ситуация зачастую осложняется отсутствием у сотрудника должной мотивации и доверяющая высокая персональная ответственность. На основе анализа основных причин признания закупок несостоявшимися в 2019 г. по причине несоответствия требованиям отклонено несколько тысяч поданных заявок (см. таблицу) [7].

Причины признания закупки несостоявшейся (2019 г.)

Тип причины признания поставщика несостоявшимся	Кол-во закупок
Все поданные заявки отклонены	29 433
По окончании срока подачи заявок подана только одна заявка. Такая заявка признана не соответствующей требованиям 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	2 100
По результатам рассмотрения вторых частей заявок ни одной заявки не признано соответствующей данным требованиям	2 516

Источник: [7. С. 18].

Проявление оппортунизма не всегда является злонамеренным и может быть следствием существенно изменившихся внешних условий и положения самого поставщика. Сократить вероятность его проявления может жесткий контроль на всех этапах реализации контракта со стороны заказчика и наличие штрафных санкций в контракте, вплоть до его расторжения. Анализ данных о расторжении контрактов показал, что в 2019 г. в одностороннем порядке было расторгнуто 15 тыс. контрактов на общую сумму 200 млрд руб., а 923 контракта на сумму 44 млрд руб. расторгли уже в судебном порядке [Там же. С. 31]. Всего же в 2019 г. было расторгнуто 690 тыс. контрактов на общую сумму 1,5 трлн руб.

Механизмом борьбы с оппортунистическим поведением поставщиков явилось создание реестра недобросовестных поставщиков. В 2019 г. было рас-

смотрено 27 599 обращений о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Более половины обращений связано с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта, чуть меньшее количество касается уклонений от заключения контракта (рис. 1) [Там же. С. 42]. По итогам рассмотрения данных обращений в реестр были включены сведения о 12 966 недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях). По данным на 30 сентября 2020 г. в реестре содержится информация более чем о 19,5 тыс. недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за год прирост их численности составил около 5,1 тыс. записей [8].

При этом число таких обращений за первые три квартала 2020 г. снизилось по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (рис. 2) [Там же].

Особенностью современного рынка госзакупок является смещение фокуса внимания участников с контроля качества исполнения контракта на подготовку необходимых документов. Ориентация заказчиков происходит не на получение наилучшей продукции на наиболее выгодных условиях, а на неукоснительное соблюдение всех указанных правил. Процедура закупок достаточно детально регламентирована, при этом порядок действий в случае нарушения условий о качестве предоставляемых исполнителем товаров вызывает вопросы [9]. Положительная динамика количества нарушений в сфере закупок за последние несколько лет свидетельствует о том, что действующая система закупок нуждается в трансформации (рис. 3) [10].

Отсутствие эффективных механизмов контроля поведения исполнителя приводит к высоким стимулам поставщика проявить оппортунизм. При исполнении контракта поставщик не стремится выполнить работу более высокого качества, чем минимально пригодное, установленное условиями соглашения [11]. При снижении качества ниже порогового значения контрактом предусматриваются штрафы, которые должны быть достаточно высокими для сдерживания оппортунизма поставщика. При оппортунистическом поведении исполнителя заказчик в любом случае несет издержки, связанные с потерями, вызванными низким качеством исполнения и нарушением сроков, с проведением новой закупки, а также судебные издержки в случае обращения в суд. Если недобросовестный исполнитель знает, что такие издержки заказчика сопоставимы с затратами на проведение новой закупки, то его стимулы к проявлению оппортунизма



Рис. 1. Количество обращений о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), 2019 г. Источник: [8].

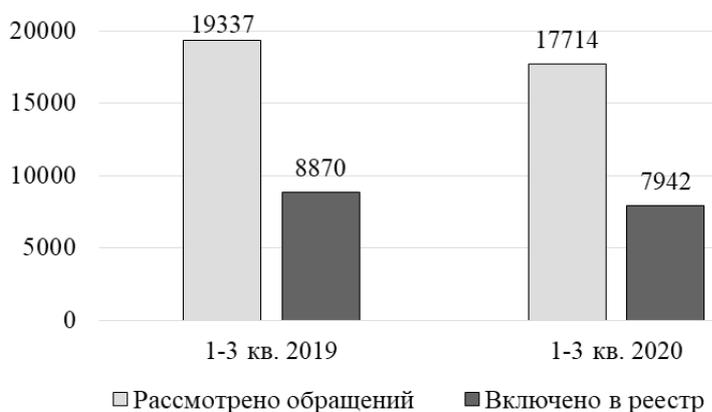


Рис. 2. Количество обращений о включении в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Примечание: составлено автором.

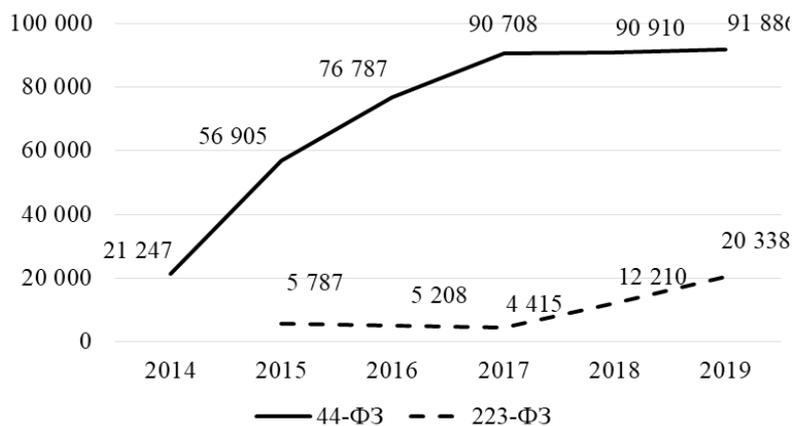


Рис. 3. Динамика количества нарушений в сфере закупок, 2014—2019 гг. Примечание: составлено автором.

существенно повышаются. К тому же штраф за недобросовестное исполнение контракта устанавливается в зависимости от цены контракта и никак не учитывает такие существенные параметры, как размер нанесенного ущерба или серьезность допущенных нарушений. Следствием несоблюдения принципа соразмерности нарушения и последующего наказания является проявление опportunизма поставщика в большей степени. Количество дел

об административных правонарушениях в сфере закупок в первых трех кварталах 2020 г. незначительно снизилось, при этом число постановлений о наложении штрафов увеличилось (рис. 4) [8].

Опportunизм участников становится основной причиной потери доверия и снижает стимулы к сотрудничеству. Многие компании не стремятся становится участниками рынка из-за низкого уровня доверия данной системе. С другой стороны,

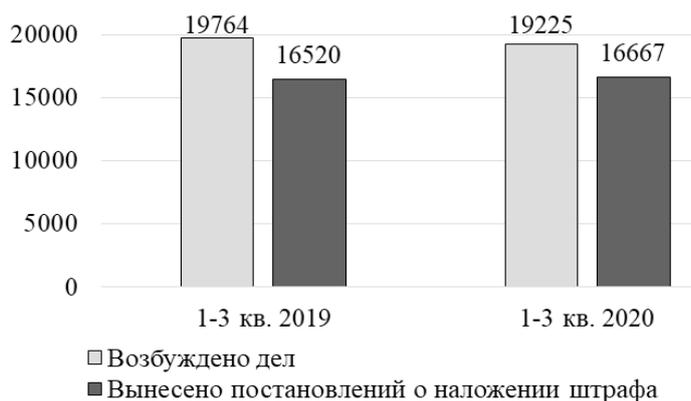


Рис. 4. Административная практика

Источник: [8].

работа с проверенными поставщиками и их сложившаяся репутация являются механизмами защиты от постконтрактного оппортунизма. Для соблюдения принципа равенства и поддержания конкуренции доступ к закупкам открыт для большого количества поставщиков. В результате выиграть может компания без достаточного опыта или не обладающая оптимальным набором ресурсов для выполнения заказа. В таких условиях высококвалифицированные компании, осуществляющие инвестиции в качество предоставляемого товара или услуги, зачастую не могут конкурировать с поставщиками, предлагающими меньшую цену при худшем качестве. На рынке наблюдается проблема неблагоприятного отбора, способствующая проявлениям оппортунизма в большей степени. Стоит отметить и ряд институциональных проблем госзаказа, существенно влияющих на их эффективность: непрозрачная система доступа к информации, коррупция, несовершенная конкуренция и другие [12], а действующие неформальные институты способствуют сохранению стратегий

оппортунистического поведения как среди поставщиков, так и среди заказчиков [13].

Необходимым условием роста эффективности системы является повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и управления [14]. Одним из наиболее эффективных механизмов ограничения оппортунистического поведения экономического агента всегда является стимулирование и мотивация. На сегодняшний день активно используются только негативные, направленные на ужесточение требований и повышение штрафов за нарушение законодательства. Но зачастую позитивные стимулы обладают большей эффективностью, чем негативные.

Формирование таких стимулов является важной задачей развития системы госзакупок [12; 15]. Стимулы к добросовестному поведению должны быть не только внутренними, но и создаваться за счет внешних факторов. Возможность учета репутации при предварительном отборе потенциальных поставщиков существенно повысит их заинтересованность в добросовестном поведении и качественном исполнении контрактов. В конечном итоге повышение общего уровня выполнения государственных заказов повысит входные критерии качества для потенциальных участников. Систему оценки репутации необходимо применять непрерывно как для поставщиков, так и для заказчиков, а также учитывать допуск к закупкам новых участников, чтобы избежать ущемления их прав и снижения конкуренции. Использование таких стимулов к добросовестному поведению участников в сфере закупок, как система оценки репутации, смогло бы существенно снизить вероятность проявления оппортунизма.

Список литературы

1. Плетнев Д. А., Козлова Е. В. Паттерны института оппортунизма в современных российских корпорациях // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 18 (373). С. 114—124.
2. Плетнев Д. А., Козлова Е. В. Особенности проявления оппортунизма в российских корпорациях // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 27 (208). С. 741—80.
3. Козлова Е. В. Оппортунистическое поведение в предпринимательской среде // Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 11 (433). С. 138—145.
4. Мельников В. В. Проблема оппортунизма в государственных закупках // Журнал институциональных исследований. 2013. Т. 5, № 3. С. 114—124.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: принят Государственной Думой 22 марта 2013 года. Одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 г. URL: <https://rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html> (дата обращения 20.03.2021).

6. Гладилина И. П. Управленческая компетентность в структуре профессионализма заказчика // Фундаментальные исследования. 2015. № 2. С. 1013—1016.
7. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/06/main/Svodnyu_analiticheskiy_otchet_2019.pdf (дата обращения 10.05.2020).
8. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2020 года. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/Itoq_44-FZ.pdf (дата обращения 30.11.2020).
9. Аксенова Е. С., Минат В. Н. К вопросу об экспертизе качества поставляемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник РГАТУ. 2017. № 2 (34). С. 99—106.
10. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf> (дата обращения 25.11.2020).
11. Маковлева Е. Е. Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению государственного контракта // Экономическая политика. 2018. Т. 13, № 3. С. 62—81.
12. Малкина М. Ю., Виноградова А. В. Как российские институты влияют на эффективность госзаказа // ЭКО. 2020. № 50 (3). С. 8—29.
13. Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Транзакционный анализ сферы государственных закупок: монография. Ростов н/Д: Содействие — XXI век, 2015. 144 с.
14. Иваненко С. А., Уланова Н. К. Противодействие оппортунизму в системе государственных закупок // Экономика и предпринимательство. 2017. № 68 (3). С. 85—91.
15. Вольчик В. В. Всепобеждающий оппортунизм: эволюция институтов размещения государственного заказа в России // TERRA ECONOMICUS. Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Т. 7, № 4. С. 44—50.

Сведения об авторе

Козлова Елена Викторовна — старший преподаватель кафедры экономики отраслей и рынков Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kozlova@csu.ru

Bulletin of Chelyabinsk State University.
2021. № 6 (452). *Economic Sciences. Iss. 73. Pp. 141—146.*

OPPORTUNISM OF PARTICIPANTS OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN RUSSIA

E. V. Kozlova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. kozlova@csu.ru

The purpose of this article is to analyze the opportunism of participants in the public procurement system. Despite the constantly improving legal framework, the participants noted the complexity of the legislation in the field of public procurement. In addition, there are still a lot of opportunities for the opportunism of all participants to manifest. The positive dynamics of the number of violations in the field of public procurement requires a search for effective tools to limit unfair behavior. In the course of the study, the results of the annual monitoring of procurement, goods, services to meet state and municipal needs (2019, 2020), the report of the Accounts Chamber on the results of monitoring the system of public and corporate procurement were analyzed. Based on the analysis, measures are proposed to increase the effectiveness of measures aimed at limiting opportunism in the public procurement market.

Keywords: *public procurement, contract, opportunism, customer, provider.*

References

1. Pletnev D. A., Kozlova E. V. (2015) *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 18 (373), pp. 114—124 [in Russ.].
2. Pletnev D. A., Kozlova E. V. (2010) *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 27 (208), pp. 741—80 [in Russ.].
3. Kozlova E. V. (2019) *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 11 (433), pp. 138—145 [in Russ.].
4. Melnikov V. V. (2013) *Zhurnal institucional'nykh issledovaniy*, vol. 5, no. 3, pp. 114—124 [in Russ.].
5. Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ “O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd” [Federal Law of 05.04.2013 N44-FZ “On the contract system in the field of procurement of goods, work, services to meet state and municipal needs”]. Available at: <https://rg.ru/2013/04/12/gozzakupki-dok.html>, accessed 08.11.2021 [in Russ.].
6. Gladilina I. P. (2015) *Fundamental'nye issledovaniya*, no. 2, pp.1013—1016 [in Russ.].
7. Svodnyj analiticheskij otchet po rezul'tatam osushhestvleniya monitoringa zakupok, tovarov, uslug dlja obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd v sootvetstvii s Federal'nym zakonom ot 05.04.2013 № 44-FZ “O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd” po itogam 2019 goda [Consolidated analytical report on the results of monitoring the procurement, goods, services to meet state and municipal needs in accordance with Federal Law dated 05.04.2013 No. 44 “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to provide state and municipal needs” at the end of 2019]. Available at: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/06/main/Svodnyy_analiticheskij_otchet_2019.pdf, accessed 08.11.2021 [in Russ.].
8. Svodnyy analiticheskij otchet po rezul'tatam osushhestvleniya monitoringa zakupok, tovarov, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd v sootvetstvii s Federal'nym zakonom ot 05.04.2013 № 44-FZ “O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespecheniya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd” po itogam III kvartala 2020 goda [Consolidated analytical report on the results of monitoring the procurement, goods, services to meet state and municipal needs in accordance with Federal Law dated 05.04.2013 No. 44 “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to provide state and municipal needs” at the end of the 3rd quarter of 2020]. Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/Itog_44-FZ.pdf, accessed 08.11.2021 [in Russ.].
9. Aksenova E. S., Minat V. N. (2017) *Vestnik RGATU*, no. 2 (34), pp. 99—106 [in Russ.].
10. Otchet o rezul'tatakh ekspertnoanaliticheskogo meropriyatiya “Monitoring razvitiya sistemy gosudarstvennykh i korporativnykh zakupok v Rossiyskoy Federatsii za 2019 god” [Report on the results of the expert-analytical event “Monitoring the development of the system of public and corporate procurement in the Russian Federation in 2019”]. URL: Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf>, accessed 08.11.2021 [in Russ.].
11. Makovleva E. E. (2018) *Ekonomicheskaya politika*, vol. 13, no. 3, pp. 62—81 [in Russ.].
12. Malkina M. Yu., Vinogradova A. V. (2020). *ECO*, no. 50 (3), pp. 8—29 [in Russ.].
13. Vol'chik V. V., Nechayev A. D. (2015) *Transaktsionnyy analiz sfery gosudarstvennykh zakupok* [Transactional analysis of public procurement]. Rostov-on-Don, Sodeystviye — XXI vek. 144 p. [in Russ.].
14. Ivanenko S. A., Ulanova N. K. (2017) *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, no. 68 (3), pp. 85—91 [in Russ.].
15. Vol'chik V. V. (2009) *TERRA ECONOMICUS. Ekonomicheskij vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta*, vol. 7, no. 4, pp. 44—50 [in Russ.].