

Смотрицкая И.И.
(Институт экономики РАН, Москва)

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОВАЛЫ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

В настоящее время получает новое развитие методология исследования провала патерналистского государства, предполагающего комбинацию разновидностей патерналистского провала, связанного с изъянами общественного выбора (*Лаффон, 2007, Полищук 2008, 2013*), и управленческого провала, вызванного нерациональным поведением бюрократии (*Рубинштейн, Городецкий, 2018*).

В настоящем докладе рассматриваются известные виды управленческих провалов, применительно к сфере публичных закупок, и предпринята попытка обосновать новый вид управленческого провала – «ведомственная ревизия общественного выбора» (*Музычук, 2019, Смотрицкая, 2019*)

Становление системы публичных закупок и провалы государства. На этапах становления российской системы публичных закупок можно выделить разные виды управленческих провалов, последствия которых оказали наибольшее влияние на экономику страны. Проведенные в конце прошлого столетия рыночные реформы, оторванные от реальных экономических и организационных условий, породили известные дисфункции в сфере государственного управления закупками и соответствующие управленческие провалы, которые наиболее остро проявились, во-первых, *в дилетантизме чиновников*, отсутствии необходимых знаний и опыта работы в новых рыночных условиях хозяйствования. Во-вторых, *в искажении самой системы мотивации*

государственных служащих, в стремлении использовать функции управления бюджетными ресурсами в целях увеличения личного благосостояния.

В результате «формальные правила стали лишь внешней оболочкой, внутри которой возникали самые разнообразные неформальные нормы» (Полтерович, 2001, с.32), обеспечивающие получение административной и коррупционной ренты.

Институциональные основы современной системы публичных закупок были сформированы в рамках общей концепции административной реформы 2005-2012 гг., которая предполагала заимствование передовых зарубежных практик и трансплантацию рыночных экономических институтов, обеспечивающих снижение коррупционных рисков и повышение эффективности бюджетных расходов. Так, создание *института общественного контроля* имело целью снижение коррупционных рисков благодаря привлечению независимых экспертов к обсуждению формата и стартовой цены государственных контрактов. Однако институт, обеспечивающий прозрачность закупок в странах с развитым гражданским обществом, не дал желаемых результатов, что явилось следствием «нецелевого использования института» (Полищук, 2008). Стремление принять в кратчайшие сроки законодательство, направленное на борьбу с коррупцией, сопровождавшееся введением жестких норм регламентации, стандартизации и унификации процедур, породило проявление управленческих провалов в таких известных формах как «дилетантизм чиновников», «захват чужих компетенций» и «закон Вяземского» (Рубинштейн, 2018).

В настоящее время наблюдаемое нерациональное поведение государственных служащих в значительной мере обусловлено существующей институциональной средой, сложностью и противоречивостью сложившихся нормативных установок. После вступления в силу базового Федерального закона № 44-ФЗ («О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013г.) принят пакет федеральных законов, затронувших более 50 процентов его статей, то есть в настоящее время действует, де факто новая редакция закона о Контрактной системе, сформировавшаяся в результате постоянных и не всегда последовательных изменений.

Феномен ведомственной ревизии общественного выбора как особый вид управленческого провала.

Обобщение и анализ результатов реформ и практических аспектов деятельности системы публичных закупок позволяет сделать вывод о происходящей *деформации поставленной стратегической цели* создания Контрактной системы, что, в частности, проявляется в *подмене общественного интереса – ведомственными*. Представляется, что этот, особый вид управленческого провала дополняет те виды провалов, которые уже были выделены в прежних работах на данную тему. Его теоретическое обоснование и основные контуры нашли отражение в ряде публикаций (Музычук 2019, Смотрицкая 2019).

В докладе показано, что несмотря на то, что в действующем законе был заложен комплексный подход к регулированию процесса закупок для обеспечения *эффективности удовлетворения общественных нужд*, реальная практика привела к возникновению дисфункций в системе управления. Это стало следствием институциональных трансформаций, в контексте которых наблюдается необоснованные нормативные установки, не соответствующие сформулированным стратегическим целям.

Иначе говоря, получилось так, что сконструированная Контрактная система приводит к подмене стратегических целей общества ведомственными задачами, позволяющими чиновникам эффективно реализовывать собственные интересы, порождая негативные экономические последствия.-

В качестве примера можно привести реализацию комплекса организационно-правовых мер, направленных на достижение максимально высокой конкуренции вне зависимости от специфики товаров и субъектов рынка (ФАС), а также максимальной экономии бюджетных средств без учета квалификационного фактора закупаемых товаров и услуг (Минфин РФ) (*Доклад НИУ ВШЭ, 2020*).

Расширение такого конкурсного подхода входит в противоречие с *логикой договорных контрактных отношений*, продуцируя риски в обеспечении *эффективности результата закупок* с точки зрения обеспечения общественных нужд. В докладе показано, что подтверждением данного вывода служат принимаемые фрагментарные меры, направленные на урегулирование постоянно возникающих негативных последствий в различных сегментах рынка (*Смотрицкая, 2019; Смотрицкая, Шувалов, 2017*).

Таким образом, при официальном доминировании взгляда на общественный интерес как решающий при выборе пути развития Контрактной системы, именно ведомственные интересы становятся определяющими при принятии ряда законодательных новелл, регламентирующих институциональные принципы управления публичными закупками, что позволяет обоснованно говорить о феномене *ведомственной ревизии общественного выбора в сфере публичных закупок*.

Литература

- Лаффон Ж.-Ж. Стимулы и политэкономия. М.: ГУ ВШЭ. 2007. -311с
Музычук В. Ю. Провалы государства в сфере культуры: Научный доклад. – М.: Институт экономики РАН, 2019. – 58 с.
Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов //Экономическая наука современной России. 2001. №3. С.24-50.
Полищук Л. И. Нецелевое использование институтов: причины и следствия//Вопросы экономики.2008. №8. С.28-43.

Полищук Л. И. Аутсорсинг институтов // Вопросы экономики. 2013. №9. С.40-65.

Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний: Доклад. – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 57 с.

Рубинштейн А. Я. Теория опекаемых благ: Учебник. СПб.: Алетейя, 2018. 304 с.

Рубинштейн А. Я., Городецкий А. Е. Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Журнал институциональных исследований. 2018. Том 10. № 4. С.38-58

Смотрицкая И.И. Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. №6. С.9-25.

Смотрицкая И. И. Шувалов С. С. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Том 10. №5. С. 99-114.