

УДК 338.22

DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.006

Институциональная трансформация систем государственных закупок на постсоветском пространстве: опыт Грузии, России и Украины

Цыганков Сергей Сергеевич

кандидит экономических наук,
преподаватель экономического факультета,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация,
Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 33;
e-mail: sscygankvov@sfedu.ru

Сыропятов Вадим Андреевич

Магистр экономики, аспирант,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация,
Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 33;
e-mail: syropyatov@sfedu.ru

Работа выполнена в рамках гранта РФФИ № 18-010-00871 «Разработка инструментария оценки и стимулирования качества публичных закупок: концептуальные основания и методические подходы».

Аннотация

В данном исследовании проведен институциональный анализ систем государственных закупок постсоветского пространства на примере Грузии, России и Украины. Данные страны, начав переход к капиталистическому укладу и формированию новых для себя экономических и социальных институтов в один и тот же период времени, в том числе в сфере борьбы с коррупцией, повышению транспарентности работы государственных органов и систем государственных закупок, в итоге, по прошествии 25 лет, построили абсолютно разные по эффективности соответствующие институты, что подтверждается различными рейтингами [EBRD, www], [World Bank, www], [E-Procurement Success, www].

Кроме этого, отдельно опыт Украины и Грузии интересен тем, что этот переход осуществлялся путем импортирования институтов с Запада, в том числе, за счет использования программ ассоциаций и финансовой (грантовой) поддержки.

Таким образом, задачей исследования является проведение сравнительного анализа опыта этих стран, выделение ключевых условий для построения успешных систем государственных закупок, что, по нашему мнению, невозможно в условиях неразвитых антикоррупционных и гражданско-правовых институтов, то есть в необходимости параллельной трансформации остальной институциональной структуры государства, а также выделение факторов, обуславливающих столь сильные коррупционные институты на постсоветском пространстве.

Для цитирования в научных исследованиях

Цыганков С.С., Сыропятов В.А. Институциональная трансформация систем государственных закупок на постсоветском пространстве: опыт Грузии, России и Украины // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 11А. С. 52-60. DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.006

Ключевые слова

Государственные закупки, антикоррупционные системы, постсоветское пространство, транспарентность, институциональная структура, институты.

Введение

На протяжении последних двух десятилетий достаточно большое количество стран постсоветского пространства прошли через сложный процесс трансформации собственной институциональной структуры в направлении ухода от коммунистической парадигмы в пользу западной модели демократизации экономико-политической жизни на разных уровнях. Можно выделить определенные кластеры стран, которые в разной степени смогли достичь это процесса, как более успешные (страны балтийского региона – Литва, Эстония, Латвия), и страны с относительно более низкими показателями (Армения, Азербайджан, Молдова, Украина) (таблица №1).

Таблица 1- ВВП на душу населения на конец 2018 г. [World Bank, www]

№	Страна	Данные ВВП
1	Люксембург	114,341
2	Швейцария	82,839
8	Соединенные Штаты	62,641
—	Евросоюз	36,532
37	Эстония	22,928
41	Литва	19,090
42	Латвия	18,089
57	Россия	11,289
66	Казахстан	9,331
86	Беларусь	6,290
97	Азербайджан	4,721
102	Грузия	4,345
105	Армения	4,212
121	Украина	3,095

И если успех прибалтийских стран в большей степени был связан с усиленными процессами со стороны Европейского союза в начале 1990-х годов по скорейшей интеграции балтийского блока (в том числе через программы ассоциации Европейская политика соседства и Восточное партнерство) в пространство Европейского союза, то неоднородные результаты других стран постсоветского пространства как Грузии, Украины и России являются предметом дальнейшего исследования.

Основная часть

Анализируя опыт России в разрезе трансформации институциональной структуры и эволюции системы государственных закупок, её можно отнести к кластеру переходных стран (таблица 1), что связано с соответствующим этапом в котором находится отечественная контрактная система, так с 1 июля 2018 г. заказчики получили право проводить конкурсы, запросы предложений, запросы котировок в электронной форме наряду с «бумажными» формами, а с 1 января 2019 г. заказчики проводят закупки только в электронной форме, при этом электронизация конкурсных процедур позволяет преодолеть эффекты оппортунистического поведения между субъектами закупок. [Цыганков, 2018]

Таблица 2 - Доля используемых электронных способов закупки [Отчёт, www]

Способ определения поставщика	I-III кварталы 2019 г.			
	Количество размещенных извещений	Доля в % от всех закупок	НМЦК	Доля в % от всех закупок
Электронный аукцион	1 549 181	70%	5 065 512 397 960	76%
Запрос котировок в электронной форме	128 984	6%	19 891 034 782	0,39%
Открытый конкурс в электронной форме	26 375	1,19 %	417 346 549 508	6,53%

Таким образом текущая ситуация в контрактной системе России характеризуется доминированием электронных способов закупки (таблица №2), направление модернизации, которое, в полной мере завершилось введением в работу с 1 января 2019 г. всех положений закона 504-ФЗ [№ 504-ФЗ].

Таблица 3 - Индекс восприятия коррупции в баллах [Transparency International, www]

Страна	Индекс за 2018	Индекс за 2017	Индекс за 2016	Индекс за 2015	Индекс за 2014	Индекс за 2013
Дания	88	88	90	91	92	91
Финляндия	85	85	89	90	89	89
Эстония	73	71	70	70	69	68
Литва	59	59	59	59	58	57
Грузия	58	56	57	52	52	49
Латвия	58	58	57	56	55	53
Беларусь	44	44	40	32	31	29
Армения	35	35	33	35	37	36
Украина	32	30	29	27	26	25
Россия	28	29	29	29	27	28
Азербайджан	25	31	30	29	29	28

Трансплантация европейских демократических институтов (институтов по обеспечению конкуренции, транспарентности, борьбы с коррупцией) в Украине и в Грузии происходило через широкий круг программ и инструментов, как соглашения об ассоциации, соглашения о свободной торговле, через различные культурные и социальные квази-государственные программы, такие как выделенные ранее Европейская политика соседства и Восточное партнерство [Freu burg, 2015]. Программы сосредоточены на работе с соседними государствами

по содействию институциональным изменениям в них, выраженном в первую очередь в трансплантации и унификации наиболее успешных практик и нормативно-правовой базы ЕС из различных отраслей и сфер экономики.

Академическое сообщество называет это сотрудничество «уникальной стратегией передачи положительных демократических практик управлению через функциональное сотрудничество в соседних государствах» [Freyburg, 2015].

Однако наибольший вес в этих программах занимает именно направление борьбы с коррупцией, как необходимый базовый фундамент для построения остальной демократической институциональной структуры, в том числе системы государственных закупок (системы честного распределения общественных благ).

Распространённость и глубина коррупционных проявлений сильна в странах постсоветского пространства, и зависит от нескольких ключевых факторов: тоталитарный опыт управления, культурные аспекты, отсутствие разделения между частным и общественным сектором, неформальные социальные сети, экономический спад и бедность.

Теперь более подробно остановимся на опыте Грузии, страны, которая развивала процесс борьбы с коррупцией и построения правового демократического государства более эффективно, чем Украина и России, хотя она и не имела перспективы членства в ЕС, как это было например у стран Балтии, но при этом на сегодняшний день страна занимает 40-е место в Индексе восприятия коррупции, в то время как Украина - 122-е, а Россия – 142-е (таблица 3).

Проводившиеся в Грузии реформы были одними из наиболее радикальных для стран постсоветского пространства, что было обусловлено полным перестроением существовавшей институциональной структуры государства, важнейшим же принципом при этом было максимальное ограничение его полномочий и размера (правительства) и либерализация основных сфер общественной жизни, приоритетными направлениями реформ стали:

1. Либерализация ведения бизнеса, открытия страны для мирового рынка (соглашения о свободной торговле).
2. Реформы основных сфер общественной жизни – инфраструктура (восстановление туристического потенциала), здравоохранение, общественный порядок (реформа полиции), банковская, транспортная система.
3. Реформа системы налогообложения (количество налогов сократилось с 21 в 2004 году до 7 в 2005 году и 6 в 2007 году) [Мировой банк, www].
4. Импортирование и имплементация передовых западных институтов (посредством программ ассоциации и др.).

Всего за десять лет в Грузии произошел эффективный переход от одного из самых коррумпированных государств на постсоветском пространстве, к примеру страны с эталонным противодействием коррупции. До распада Советского Союза «серая» экономика Грузии превышала 25% ВВП, показатель, который сохранялся в течение десятилетия после обретения Грузией независимости [Onopriushuk, 2017].

Важно отметить, что в Грузии, в отличие от многих стран постсоветского пространства, в том числе Украины и России, институциональная трансформация и демократизация происходила параллельно во многих сферах общественной жизни, что привлекло международные инвестиции и повысило требования для обеспечения надежных государственных закупок, свободных от коррупции. Со временем грузинская система стала одной из лучших в мире, правительство, кроме сокращения числа налогов, также снизило количество необходимых разрешений для открытия нового бизнеса с 600 до 50 [Electronic

Procurement, www].

Грузия продемонстрировала беспрецедентный прогресс в Индексе восприятия коррупции (ИВК) [Transparency International, www]; это единственная бывшая советская республика, чей рейтинг по борьбе с коррупцией резко вырос. Грузия переместилась со 134-го в 2004 году на 51-е в 2012 году, опередив некоторые страны ЕС, в 2013 году менее 4 процентов опрошенных граждан страны отметили, что им или их родственникам приходилось сталкиваться с коррупцией в последние несколько лет.



Рисунок 1 – Основные вехи процесса транзита Грузии к построению демократических институтов

В отличие от других реформ реформа системы государственных закупок Грузии была разделена на несколько основных этапов. Начальным этапом стало принятие в 1998 году Закона о государственных закупках [Gaprindashvili, 2015] в целях совершенствования существовавшей институциональной структуры общественного сектора, на базе которого уже в дальнейшем проходила основная техническо-правовая модернизация системы.

Трансформация грузинской национальной системы государственных закупок привела к значительному снижению бюрократических барьеров на всех этапах проведения государственных и муниципальных тендеров, существенным образом снизились транзакционные издержки как для поставщиков, так и заказчиков, в том числе, плата за участие в торгах была снижена в 4 раза, с 200 лари до 50 лари.

Изначальные реформы Грузинской системы государственных закупок и переход к электронным закупкам проводились под патронажем Всемирного банка в партнерстве с Государственным агентством по закупкам Грузии. Важной составляющей успешной трансплантации, по мнению ряда исследователей, была сильная политическая воля [Nozadze, www], которая позволила всего за 10 месяцев и менее 1 миллиона долл. США стране полностью внедрить операционную систему электронных закупок с нуля.

В июне 2018 года Мировой Банк подписал Меморандум о взаимопонимании с Государственным аудиторским управлением Грузии (SAO) [State Audit Office, www], для реализации нового проекта по агрегации и анализу метаданных проводимых закупок (big data)

для расширения аналитических возможностей SAO и создания новых эффективных аудиторских механизмов контроля всего процесса государственных закупок.

Анализ эмпирических данных исследований [Tsygankov, Gasanova, 2017] по отечественной контрактной системе дополнительно подтверждает тезис эффективности превалирующего использования электронных аукционов (и электронных закупок в целом) в качестве механизма снижения транзакционных издержек, и минимизации коррупционных провалов, высокую эффективность электронного аукциона в России как способа определения поставщика/подрядчика можно объяснить вступлением в силу нового, более полного закона о государственных закупках 44-ФЗ и дальнейшую модернизации нормативно-правовой базы в направлении цифровизации всего закупочного процесса.



Рисунок 2 – Основные этапы развития антикоррупционной среды Украины

В Украине борьба с коррупцией началась в 1994 году после создания «Комиссия по предупреждению организованной преступности и коррупции», за ним последовал «Закон о борьбе с коррупцией», который был принят в 1995 году, в 1997 году была создана «Национальная программа по борьбе с коррупцией», но она была сочтена неудачной из-за отсутствия политической воли. Эти меры оказались недостаточными и не были полностью реализованы из-за их общих негативных условий в экономике и отсутствия механизма реализации [Onopriyuchuk, 2017].

Экономические показатели Украины отстают от наиболее успешных посткоммунистических экономик таких стран как Литва, Латвия и Эстония с начала переходного периода.

Отличие Украины заключается в том, что при всех ее администрациях реформы были неэффективными, некоторые даже замедляли этот процесс, другие проявляли желание изменить ситуацию исключительно на бумаге в рамках циклической политической повестки.

Так, даже несмотря на введение в 2015 году достаточно прогрессивной электронной системы осуществления закупок ProZorro, позволившей отслеживать все проводимые тендеры в онлайн-режиме, и давшей возможность новым участникам подавать заявки в процедурах, возникшие схемы обхода системы, как занижение цены на аукционе и последующее заключение

дополнительного соглашения, сговоры участников, выставление длинных периодов оплаты и ограничение периода подачи документов нивелировала большую часть синергетического эффекта, что ещё раз демонстрирует вывод о большом разрыве между антикоррупционными и закупочными системами России, Грузии и Украины [Цыганков, Сыропятов, 2014].

Заключение

Вышеуказанный опыт стран демонстрирует, что верховенство права и институциональная трансформация играют важную роль в создании общества, свободного от коррупции, в том числе в сфере государственных закупок, и одних лишь правовых реформ недостаточно для его гарантирования [National Integrity System, 2015].

Проведенный сравнительный анализ отдельных стран постсоветского пространства показал, что успех в борьбе с коррупционными процессами и построении новой институциональной структуры стало возможно за счет осуществленных структурных реформ, на базе которых, уже в дальнейшем успешно реализовывалась антикоррупционная политика и создание современных прозрачных систем государственных закупок.

Библиография

1. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 31.12.2017 № 504-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
2. Отчет по результатам осуществления мониторинга закупок по № 44-ФЗ по итогам III квартала 2019 года // [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf (Дата обращения: 25.11.2019).
3. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии. Мировой банк // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/> (Дата обращения: 19.11.2019).
4. Цыганков С.С. Электронизация контрактной системы в сфере закупок с 1 июля 2018 г.: компаративистский анализ электронного и открытого конкурсов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. - 2018. - Т. 8. - № 5А. - с. 191-197.
5. Цыганков С.С., Сыропятов В.А. Сравнительный анализ систем государственных закупок в Украине и Российской Федерации // Современные проблемы на региональном развитии. - 2014. - с. 117-120.
6. Corruption perceptions index 2018. Transparency International // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.transparency.org/cpi2018> (Дата обращения: 25.11.2019).
7. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.ebrd.com/home> (Дата обращения: 15.09.2019).
8. Freyburg, T., Lavenex, S., Schimmelfennig, F., Skripka, T., Wetzel, A. Democracy Promotion by Functional Cooperation. The European Union and its Neighborhood // Palgrave Macmillan. - 2015. – p. 63
9. Gaprindashvili G. Public Procurement Development Stages in Georgia // International Journal of Economics and Management Engineering. - №.3. – 2015. – p.956-959
10. GDP per capita (current US\$). World Bank // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (Дата обращения: 20.11.2019).
11. Georgia: An E-Procurement Success // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/02/18/georgia-an-e-procurement-success> (Дата обращения: 16.09.2019).
12. Georgian Electronic Government Procurement (Ge-GP) System Has Been Recognized As One of the Best Worldwide // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.unpan.org/Regions/AsiaPacific/StateAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleId/1467/articleId/31880/Default.aspx> (Дата обращения: 15.09.2019).
13. Onopriyuk N. Anticorruption reforms in Post-Soviet states: legacy of EU conditionality or national achievement? // OECD Global Anti-corruption and Integrity Forum. – 2017. – p. 1-19
14. Tsygankov S., Gasanova E. Electronification of the Public Procurement System: A Comparative Analysis of the Experience of the Russian Federation and Ukraine // Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement. – 2017. – ch.13. – p. 267-277 (271-273)

15. Memorandum of Understanding (MoU) has been signed between the State Audit Office (SAO) and the World Bank Georgia Country Office // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.sao.ge/en/news/1011> (Дата обращения: 14.12.2019).
16. National Integrity System Assessment of Georgia. Transparency International 2015 // [Электронный источник] – Режим доступа: www.transparency.ge/en/node/5300 (Дата обращения: 20.09.2019).
17. Nozadze S. Improving public procurement in Georgia – what’s the magic recipe? World Bank // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/improving-public-procurement-georgia-what-s-magic-recipe> (Дата обращения: 13.12.2019).

Institutional transformation of public procurement systems in the post-Soviet space: the experience of Georgia, Russia and Ukraine

Sergei S. Tsygankov

PhD in Economics,
Lecturer of the faculty of Economics,
Southern Federal University,
344006, 33, Bol'shaya Sadovaya str.,
Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: sscygankvov@sfedu.ru

Vadim A. Syropyatov

Master of Economics, postgraduate student,
Southern Federal University,
344006, 33, Bol'shaya Sadovaya str.,
Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: syropyatov@sfedu.ru

Abstract

This study provides an institutional analysis of public procurement systems in the post-Soviet space using the examples of Georgia, Russia, and Ukraine. These countries, having started the transition to a capitalist system and the formation of new economic and social institutions for themselves in the same period of time, including in the fight against corruption, increasing the transparency of public authorities and public procurement systems, eventually, after 25 years, built completely different institutions in terms of efficiency, which is confirmed by various ratings [EBRD, www], [World Bank, www], [E-Procurement Success, www].

In addition, the separate experience of Ukraine and Georgia is interesting in that this transition was carried out by importing institutions from the West, including through the use of Association programs and financial (grant) support.

Thus, the task of the study is to conduct a comparative analysis of the experience of these countries, to identify the key conditions for building successful public procurement systems, which, in our opinion, is impossible in the conditions of undeveloped anti-corruption and civil law institutions, that is, in the need for parallel transformation of the rest of the institutional structure of the state, as well as to identify the factors that cause such strong corruption institutions in the post-Soviet space.

For citation

Tsygankov S.S., Syropyatov V.A. (2019) *Institutsional'naya transformatsiya sistem gosudarstvennykh zakupok na postsovetskom prostranstve: opyt Gruzii, Rossii i Ukrainy* [Institutional transformation of public procurement systems in the post-Soviet space: the experience of Georgia, Russia and Ukraine]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (11A), pp. 52-60. DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.006

Keywords

Public procurement, anti-corruption systems, post-Soviet space, transparency, institutional structure, institutions.

References

1. Federal law "on amendments to the Federal law" on the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for state and municipal needs " dated 31.12.2017 No. 504-FZ // SPS ConsultantPlus
2. Report on the results of monitoring purchases under No. 44-FZ for the third quarter of 2019 // [Electronic resource] - access mode:https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf (accessed 25.11.2019).
3. Fighting corruption in public services. Chronicle of reforms in Georgia. World Bank // [Electronic resource] - access Mode: <http://documents.worldbank.org/> (accessed 19.11.2019).
4. Tsygankov S. S. Electronization of the contract system in the field of procurement since July 1, 2018: comparative analysis of electronic and open competitions // *Economics: yesterday, today, tomorrow*. - 2018. - Vol. 8. - No. 5A. - pp. 191-197.
5. Tsygankov S. S., Syropyatov V. A. Comparative analysis of public procurement systems in Ukraine and the Russian Federation. - 2014. - p 117 to 120.
6. Corruption perceptions index 2018. Transparency International // [Electronic resource] - access Mode: <https://www.transparency.org/cpi2018> (accessed 25.11.2019).
7. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) // [Electronic resource] - access Mode: <https://www.ebrd.com/home> (accessed 15.09.2019).
8. Freyburg, T., Lavenex, S., Schimmelfennig, F., Skripka, T., Wetzel, A. Democracy Promotion by Functional Cooperation. The European Union and its Neighborhood // Palgrave Macmillan. - 2015. – p. 63
9. Gaprindashvili G. Public Procurement Development Stages in Georgia // *International Journal of Economics and Management Engineering*. - no.3. - 2015. – p. 956-959
10. GDP per capital (current US\$). World Bank // [Electronic resource] - access Mode: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (accessed 20.11.2019).
11. Georgia: An E-Procurement Success // [Electronic resource] - access Mode: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/02/18/georgia-an-e-procurement-success> (accessed 16.09.2019).
12. Georgian Electronic Government Procurement (Ge-GP) System Has Been Recognized As One of the Best Worldwide // [Electronic resource] - access Mode: <http://www.unpan.org/Regions/AsiaPacific/StateAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleId/1467/articleId/31880/Default.aspx> (date accessed: 15.09.2019).
13. Onopriyuchuk N. Anticorruption reforms in Post-Soviet states: legacy of EU conditionality or national achievement? // *OECD Global Anti-corruption and Integrity Forum*. - 2017. – p. 1-19
14. Tsygankov S., Gasanova E. Electronification of the Public Procurement System: a Comparative Analysis of the Experience of the Russian Federation and Ukraine // *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement*. - 2017. - ch.13. – p. 267-277 (271-273)
15. Memorandum of Understanding (MoU) has been signed between the State Audit Office (SAO) and the World Bank Georgia Country Office // [Electronic resource] - access Mode: <https://www.sao.ge/en/news/1011> (accessed 14.12.2019).
16. National Integrity System Assessment of Georgia. Transparency International 2015 // [Electronic source] - access Mode: www.transparency.ge/en/node/5300 (accessed 20.09.2019).
17. Nozadze S. Improving public procurement in Georgia – what's the magic recipe? World Bank // [Electronic resource] - access Mode: <https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/improving-public-procurement-georgia-what-s-magic-recipe> (accessed 13.12.2019).