

**Демин А.А., Демина Н.К.**

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ

---

**К**оренные преобразования системы размещения государственного заказа осуществляются в России уже более десяти лет, основная плоскость институциональных преобразований реализуется в правовом аспекте. Теоретически разработки в области размещения государственного заказа в России до настоящего времени преимущественно осуществлялись также в рамках правовых исследований, в том числе по проблеме адаптации международных норм к российским условиям. Основная целевая направленность реформы системы размещения государственного заказа состояла в противодействии коррупции в данной сфере, преодоление которой предполагалось осуществлять путем четкого нормирования процедур размещения заказа и внедрения системы наказаний за административные правонарушения. Правовые аспекты действительно оказывают существенное влияние на практику функционирования системы государственного заказа, однако, при системном рассмотрении данной проблемы на первый план выходят экономические аспекты. Рассматривая вопросы реализации административной реформы также можно сказать, что принятие нормативных актов и контроль за их реализацией является следствием необходимости решения глобальной проблемы – организации эффективно функционирующего государственного сектора экономики.

---

ДЕМИН АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ

к.э.н., доцент кафедры «Экономическая теория и мировая экономика» Южно-Уральского государственного университета.

ДЕМИНА НАДЕЖДА КОНСТАНТИНОВНА

к.э.н., доцент кафедры «Экономическая теория и мировая экономика» Южно-Уральского государственного университета.

Таким образом, первичны проблемы повышения эффективности государсТа-ким образом, первичны проблемы повышения эффективности государственного сектора, а вопрос предотвращения коррупции является вторичным, хотя и не менее важным в рамках исследования функционирования системы государственного заказа.

Теоретико-экономические исследования данной проблемы осуществляются в рамках анализа функционирования государственного сектора и поставки общественных благ.

Проблемы функционирования государственного сектора экономики исследуются теоретиками уже на протяжении нескольких столетий и вопрос о необходимости государственного вмешательства и степени этого вмешательства в рыночную экономику не вызывает острых дискуссий. В то же время анализ форм государственного регулирования рыночной экономики отстает от требований достижения эффективного государственного регулирования.

Реформирование государственного сектора экономики большинства постсоветских стран ставит новые проблемы перед экономической наукой, наиболее острой является взаимодействие частного и государственного сектора при реализации функций, возложенных на государство. Экономические реалии перманентно подтверждают положительную роль коммерческой мотивации частных фирм в повышении эффективности производства благ и услуг. В связи с этим рациональным и стратегически перспективным является поиск оптимальных форм взаимодействия государства и частного сектора при предоставлении благ, финансируемых из бюджетных источников. Приоритетной формой такого взаимодействия является государственный заказ, исследования теоретико-экономической сущности которого на данный момент не нашли адекватного отражения в экономической теории.

Научные работы, посвященные проблеме размещения государственного заказа, как правило, реализованы в правовом ключе [4], в то время как экономическая сущность данного явления представляет не меньший интерес для науки. В рамках экономической науки наиболее целесообразно рассматривать проблемы размещения государственного заказа с позиции институционального подхода, так как данный подход позволяет в комплексе проанализировать все аспекты данной проблемы, включая правовой механизм реализации концепции конкурентных методов закупки продукции для государственных нужд.

В рамках разработки вопроса размещения государственного заказа с позиции экономической науки необходимо уточнить категории, используемые специалистами при анализе данной проблемы. Анализ научной литературы по проблематике государственных расходов и государственных закупок позволил сделать вывод о том, что в макроэкономической теории термин «государственные закупки» используется как категория, обобщающая совокупность расходов бюджета, не связанных с выплатой трансфертных платежей населению и субсидированием предприятий отдельных отраслей. В частности, в рамках кейнси-

анской концепции государственные закупки представляют собой важнейший элемент совокупного спроса, воздействие на который со стороны государства порождает мультипликационный эффект. В современной экономической практике развитых и транзитивных стран термин государственные закупки товаров, работ и услуг используется как название одного из этапов реализации государственных расходов по каждому направлению их функциональной классификации. Теоретический смысл всей структуры этапов реализации государственных расходов состоит в поставке общественных и частных благ, финансируемых государством. Реформирование государственного сектора в транзитивной экономике приводит к концептуальному видоизменению не только отдельных элементов государственных расходов, но и финансирования государственных учреждений и предприятий, а также форм осуществления, одной из которых выступает размещение заказа на необходимые товары, работы и услуги на свободном рынке. Причем за получение данного заказа могут конкурировать как государственные учреждения и предприятия, так и частные компании, в том числе зарубежные.

Категория «государственный заказ» в современной российской практике чаще используется как юридический термин, однако раскрытие экономической сущности данного понятия представляет собой особый интерес для экономической науки. Изучение современной отечественной экономической литературы теоретического и прикладного характера позволило сделать вывод об использовании терминов «государственные закупки» и «государственный заказ» как синонимов, содержание которых раскрывается исключительно на эмпирическом уровне. В диссертации разграничены эти понятия. Так, государственные закупки есть элемент системы отношений внутри государственного сектора при его взаимодействии с другими макроэкономическими субъектами по поводу приобретения продукции и предоставления ее домохозяйствам и фирмам на бесплатной или льготной основе при реализации государством своих функций. Государственные закупки являются категорией рыночной системы вне зависимости от стадии ее эволюции. В то же время, государственный заказ – есть одна из форм проявления государственных закупок в транзитивной экономике, при этом субъектами взаимодействия являются государственный и предпринимательский сектор, а объектом – поставка благ, относящихся к обязательствам государства. По степени охвата отношений возникающих в процессе функционирования государственного сектора, государственный заказ является наиболее узким понятием, присутствует в экономике наряду с другими формами реализации функций государства.

---

<sup>1</sup> Например, расходы на поставку чистого общественного блага – национальной обороны - в экономической науке представляют собой элемент государственных расходов, эмпирический анализ структуры данных расходов позволяет выделить в их составе различные элементы, такие как выплата денежного довольствия военнослужащим, финансирование исследований, реализуемых в научно-исследовательских учреждениях министерства обороны, содержание казенных предприятий ВПК, закупка товаров, работ, услуг для нужд армии. В практике реализации государственных расходов только последний элемент относится к государственным закупкам, причем объектом закупки являются частные блага.

Таким образом, природа госзаказа как одной из форм госзакупок определяется потребностями населения, удовлетворение которых возложено на государство в рамках, так называемого, «коллективного договора», по терминологии неoinституциональной теории.

Для выполнения своих функций государство использует ресурсы, материальные блага и услуги нематериального характера. Приобретение благ для предоставления их потребительскому сектору на различных рынках лежит в основе определения сущности категории государственных закупок, следовательно, бизнес и государственный сектор взаимодействуют одновременно на рынке ресурсов (факторов производства), рынке конечного продукта (товаров и услуг), на финансовом рынке, включающем рынок валюты, ценных бумаг, капитала, соответственно ограничивать сферу действия государственных закупок товарными рынками не следует. Однако, в силу специфики практики российской экономики термин «государственные закупки» используется только при характеристике взаимодействия государственного сектора (государственных заказчиков) с поставщиками товаров, работ, услуг. Вероятно, это связано с лингвистической сущностью термина «закупки», имеющего предметно-конкретное содержание. В экономической теории содержание термина «государственные закупки» подразумевает под собой часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета. Термин государственные закупки имеет эмпирическое содержание, характеризующее деятельность по приобретению товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд.

Таким образом, можно утверждать, что имеет место неидентичность рассматриваемых категорий, в частности, термин «государственные расходы» отражает функциональную и финансовую сторону деятельности государственного сектора в экономике, «государственные закупки» являются одной из предметных сфер деятельности государства наряду с государственными трансфертами, «государственный заказ» представляет собой форму проявления только одного типа государственных закупок. Место государственного заказа в экономическом кругообороте представлено на рисунке 1.

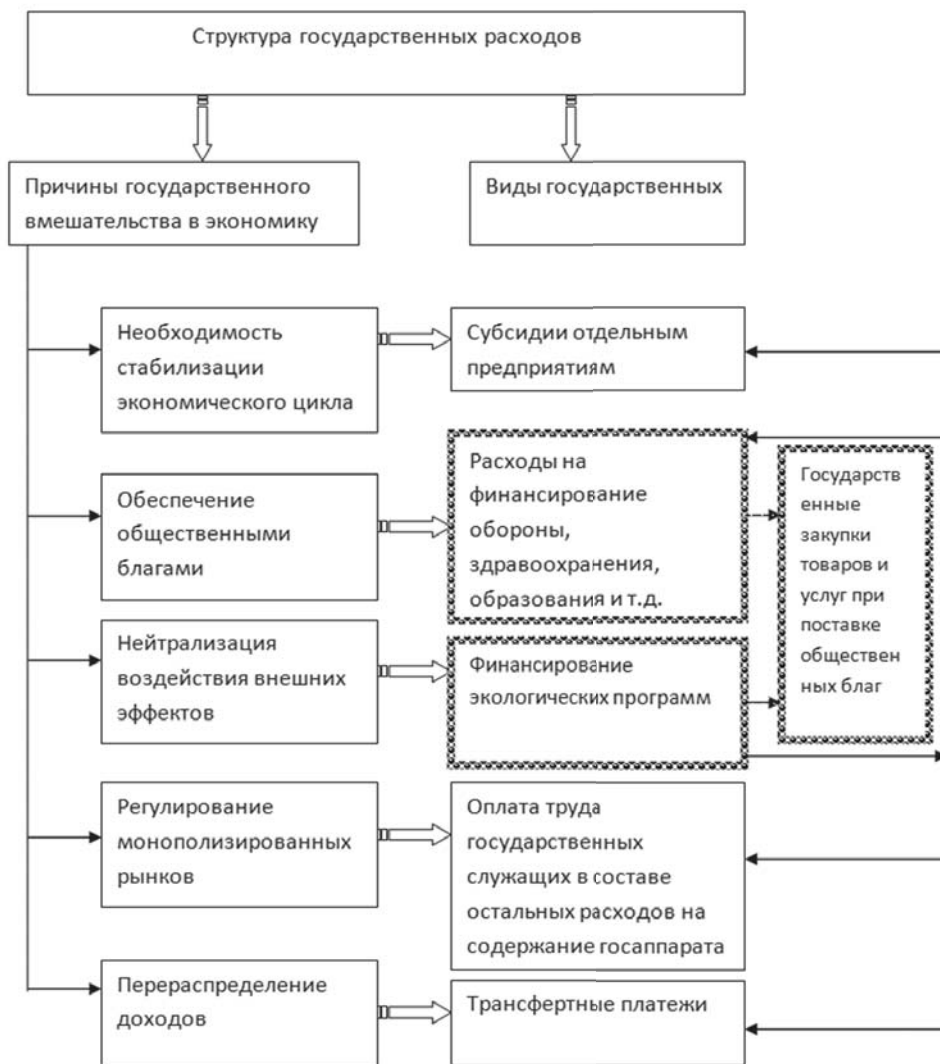
На эмпирическом уровне формы реализации государственных расходов имеют национально-исторические особенности и специфичны для каждой страны, так в России к таким формам относятся:

1. трансфертные платежи населению (пенсии, стипендии, пособия);
2. субсидии, дотации, субвенции отдельным предприятиям и публичным образованиям, в том числе в виде налоговых льгот и беспроцентных кредитов;
3. финансирование целевых программ;
4. выплаты по государственному долгу;
5. оплата труда государственных и военнослужащих;
6. сметное финансирование государственных учреждений;
7. прямое финансирование казенных предприятий;
8. закупки продукции для государственных нужд, реализуемые в рамках размещения государственного заказа.



**Рис. 1.** Место госзаказа в экономическом кругообороте

Последний элемент форм финансирования государственных расходов занимает наибольшую долю, причем необходимо учесть, что на практике значительная часть средств в рамках прямого бюджетного финансирования государственных предприятий и учреждений, а также реализация целевых программ осуществляется через государственный заказ, который размещается на свободном рынке. Преломление теории с учетом национально-исторического развития страны и сложившихся форм осуществления функциональных расходов государства позволяют разграничить теоретические категории и формы их проявления в транзитивной экономике России с учетом сложившейся структуры функциональных направлений бюджетной деятельности государства и определить место государственных закупок в структуре государственного сектора экономики России (рис.2).



**Рис. 2.** Теоретические аспекты структуры государственных расходов и сферы государственных закупок

В российской практике с учетом национально-исторических особенностей можно выделить следующие виды государственных расходов, реализация которых осуществляется в рамках системы госзаказа:

- финансирование целевых программ, значительную долю которых составляет финансирование федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) [2];
- материальное обеспечение государственных учреждений в рамках сметного финансирования;
- прямое финансирование отдельных казенных предприятий;
- закупки продукции для государственных нужд.

Уточнение природы государственного заказа, с одной стороны, и учет специфики транзитивной экономики, с другой стороны, позволяет конкретизировать методологию исследования проблемы государственного заказа. Для выявления экономической сущности государственного заказа целесообразно использовать эволюционно-институциональный подход, что требует анализа институционального обрамления государственного заказа. Авторы исходят из того факта, что в основе государственного заказа находятся элементы содержания государственных закупок в трансформируемой экономике, которые в конкретной стране принимают уникальные формы, определяемые организационно-правовым устройством. Применение институционального подхода к анализу взаимосвязи государственного и частного сектора потребовало уточнения ряда теоретических положений и прежде всего: определения критериев целесообразности передачи функций по поставке бюджетных благ частному сектору. Общая тенденция трансформационных реформ состоит в максимальном освобождении государственного сектора от функции по производству общественных благ и благ, обладающих особыми достоинствами (мериторных благ), обобщение сложившейся в России практике отсутствует в экономических публикациях. Единственным теоретическим положением, позволяющим уточнить сферу взаимодействия государства и частного бизнеса является тезис, согласно которому, если сумма контракта и транзакционных издержек его заключения превышают затраты на производство блага в рамках государственного сектора, то целесообразно осуществлять поставку блага посредством размещения государственного заказа.

Формы государственных закупок имеют не только страновую специфику, но и связаны с типом государственного устройства (федеративное или унитарное). Существенная роль принадлежит и размерам страны.

В крупном федеративном государстве существенным моментом продвижения по пути рыночных реформ выступает проблема разграничения функций по поставке благ государственным сектором по структурным уровням экономики. Теория бюджетного федерализма, как часть теории общественного сектора (Д. Кинг, Р. Масгрейв, У. Оутс), выработала принцип, согласно которому поставка благ должна осуществляться в зависимости от границы действия полезного эффекта данного блага. В российской практике распределение полномочий между уровнями государственной власти закреплено в Конституции РФ (статья 71, 72) и отдельных нормативных документах, в частности, Бюджетный

---

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2007 № 1965-р «Об утверждении перечня строек и объектов ФАИП на 2008 год и на 2009-2010 годы»



Кодекс РФ (статья 84, 85), федеральные законы «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» N 164-ФЗ от 08.12.2003, «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» N 131-ФЗ от 06.10.2003, «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» N 119-ФЗ от 24.06.1999 (утратил силу с принятием Федерального закона от 04.07.2003 N 95-ФЗ). С учетом российских реалий и положений теории бюджетного федерализма осуществим классификацию поставляемых государственным сектором благ по зоне потребления бюджетных услуг (см. табл.1).

Составление матриц между благами различной степени агрегирования и ранжирование способов поставки могут способствовать решению проблемы разграничения расходных полномочий между органами власти в стране.

Поскольку блага, поставляемые в рамках государственного заказа, имеют различные характеристики, следует акцентировать внимание на выборе способа поставки не только в зависимости от стоимости контракта

**Таблица 1.** Классификация способов поставки благ по критерию охвата потребителей

Способы поставки блага		Класс блага по степени агрегирования потребностей (зоне потребления бюджетных услуг)
Общественный сектор	Частный сектор	
Институциональные рамки единого рынка, оборона и безопасность, оборонное производство судостроительство, прокуратура, метеорологическая служба	Поставка продуктов питания, мебели, обмундирования для нужд обороны и безопасности, материальное обеспечение деятельности судебных органов, прокуратуры и т.п.	Национальные (федеральные) блага
Природопользование, охрана окружающей среды, поддержание культуры этнических общностей профилактика правонарушений и борьба с преступностью	Поставка очистных сооружений, медицинского оборудования, ремонт областных учреждений культуры	Региональные (субъекты РФ) блага
Пассажирский транспорт, благоустройство и озеленение территории, библиотечное обслуживание, предоставление образовательных и медицинских услуг муниципальными учреждениями	Строительство дорог, работы по благоустройству, жилищно-коммунальные услуги, электроснабжение территории	Локальные (муниципальные) блага



(как это осуществляется в данный момент в России), но и в зависимости от специфических характеристик поставляемой продукции. В качестве предложения по выбору адекватного способа размещения заказа применена классификация экономических благ в соответствии с критерием возможности оценки потребителем качества блага до момента приобретения (см. табл.2). В связи с этим блага разделены на три типа:

- исследуемые блага, свойства и качественные характеристики которых можно определить по внешнему виду без привлечения экспертов;
- опытные блага, качественные характеристики которых проявляются в процессе их потребления;
- доверительные блага, свойства которых возможно оценить лишь спустя определенный период времени после их потребления.

**Таблица 2.** Классификация способов поставки благ с позиции возможности оценки качества

Способы поставки блага		Класс блага
Государственный сектор	Частный сектор	
Деятельность по защите государственных границ	Поставка продуктов питания, обмундирования, мебели, канцелярских товаров	Исследуемые блага
	Поставка автомобильной техники	
Реализация национальных проектов «Здравоохранение», «Образование»	Проведение прикладных научных исследований, судебно-медицинская экспертиза, дополнительная диспансеризация	Опытные блага
Предоставление образовательных услуг	Проведение прикладных научных исследований, судебно-медицинская экспертиза	Доверительные блага

В то же время особой проблемой является выбор института, обеспечивающего оформление государственного заказа. Под институтами мы понимаем процедуры, нормы, правила организации поставки блага, или отражаем реализацию экономических решений с помощью организационно-правовых форм. С правовой позиции в рамках законодательства Российской Федерации

в качестве институтов поставки благ рассматриваются способы размещения государственного и муниципального заказа, суть которых и возможности применения которых раскрыты в федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» №94-ФЗ от 21 июля 2005 года.

Теоретический анализ сопоставления типа блага и способа его поставки приведены в таблице 3. Результаты данного анализа носят сугубо теоретико-методологический аспект, реализация данной идеи в правовом механизме размещения государственного заказа в России на сегодняшний день нереальна, однако, в плане экономического исследования классификация благ и институтов их поставки имеет определенную ценность.

**Таблица 3. Выбор института поставки блага в зависимости от его класса**

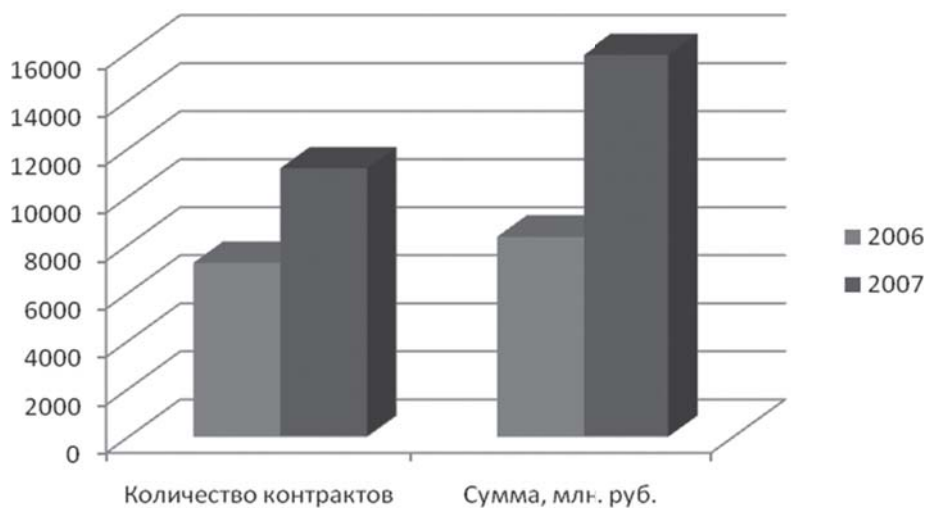
Класс блага	Институт поставки	Пример поставляемых благ
Исследуемые блага	Запрос котировок, аукцион, размещение заказа на товарной бирже	Продукты питания, канцелярские товары, мебель, обмундирование
Опытные блага	Открытый и закрытый конкурс	Транспортные средства, вооружение, медицинское оборудование, лекарственные средства
Доверительные блага	Конкурс с максимальной значимостью критерия качество работ/услуг	Прикладные научные исследования, разработка проектной документации, образовательные и медицинские услуги

Выбор институтов поставки благ необходим для организации эффективного взаимодействия общественного и частного сектора. Анализ российской системы размещения государственного заказа позволил сделать вывод об отсутствии учета особенностей поставляемых благ при определении способа размещения заказа. В частности, способ запроса котировок, предусматривающий оценку исключительно ценовых предложений используется на сегодняшний день при поставке благ на сумму менее 500 тыс. руб., однако, если поставляемое благо относится к категории опытного или доверительного, применение способа запроса котировок может привести к поставке продукции ненадлежащего качества или несоответствующего потребностям заказчика ассортимента.

Эмпирический анализ структуры поставляемых благ в рамках размещения государственного заказа в 2006 году в Челябинской области представлен на рисунке 3.



**Рис. 3** Классификация поставляемой продукции по госзаказу Челябинской области



**Рис. 4** Динамика заключенных государственных контрактов в Челябинской области

В 2007 году структура закупаемой продукции в целом не изменилась, однако количество заключенных контрактов и их суммы демонстрируют существенное увеличение (Рис.4). Данные предоставлены Главным управлением материальных ресурсов Челябинской области.

Таким образом, отсутствие теоретических разработок по проблемам определения классификации благ по уровням государственной структуры их предоставления, выбора оптимального института поставки благ создает условия неопределенности, в которых принимаются законодательные решения, реализация которых приводит к неэффективному с экономической точки зрения функционированию системы размещения государственного заказа.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что использование таких способов размещения заказа как запрос котировок и аукцион целесообразно только при поставках исследуемых благ, при их применении для поставки опытных благ необходима организация централизованной системы контроля качества продукции на этапе ее приемки. Доверительные блага должны поставляться в рамках конкурсного отбора с предварительным квалификационным анализом заявок участников.

В качестве формы реализации государственного заказа могут выступать поставка благ государственной организацией (учреждением, предприятием), либо размещение заказа посредством проведения торгов или реализации простых способов закупок. Как уже было отмечено, общим теоретическим принципом выбора способа реализации государственного заказа является сопоставление совокупной стоимости контракта, включая альтернативные затраты реализации конкурентных процедур, со стоимостью производства блага внутри государственного сектора. При этом при определении совокупной стоимости контракта необходимо учитывать транзакционные издержки его размещения.

При практическом анализе системы размещения заказа помимо теоретического экономического принципа необходимо учитывать принятую в рамках действующей политической системы основную концепцию развития государственного сектора экономики. На существующем этапе реформирования транзитивной экономики России основное концептуальное направление состоит в трансформации организационно-правовой формы структурных единиц государственного сектора, включая государственные учреждения и предприятия. Происходит сокращение числа организаций, осуществляющих свою деятельность в рамках оперативного управления имуществом, которое предусматривает солидарную ответственность учредителя по долгам организации, - с предприятий снимается статус казенных, государственные учреждения предполагается перевести в автономные. В сложившейся ситуации разработка теоретической базы выбора форм реализации государственного заказа приобретает особую актуальность. Анализ зарубежного опыта и практических разработок позволил систематизировать институты государственного заказа. Выделены следующие формы: аутсорсинг<sup>2</sup>, контракт на управление, концессия<sup>3</sup>, прокьюремент<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> это передача частной фирме некоторых функций или частей бизнес-процесса государственной организации.

<sup>3</sup> передача в эксплуатацию физическим и юридическим лицам на определенный срок принадлежащих государству или муниципалитетам природных богатств, компаний, предприятий и других хозяйственных объектов.

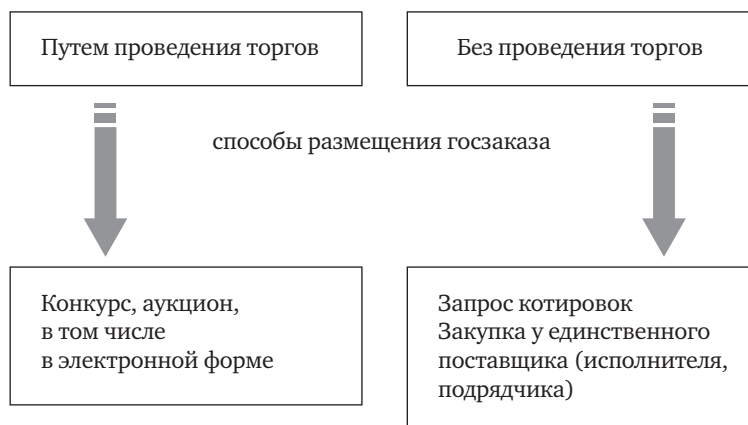
<sup>4</sup> практические методы и приемы, которые позволяют обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании посредством открытых торгов.

**Таблица 4** Основные институты государственного заказа в зарубежной практике

Институт	Характеристика института
Государственная монополия	Заказ размещается внутри государственного сектора
Прокьюремент	Размещение заказа с использованием конкурентных процедур
Соглашения об эксплуатации	Доступ частной фирмы к инфраструктуре государственного собственника
Партнерства (Partnership) или совместное использование ресурсов (Co-sourcing)	Соглашение о совместном или долевым использовании инфраструктуры или оказания услуг
Аутсорсинг	Вынесение любых вспомогательных или даже основных бизнес-процессов за организационные и физические границы государственного учреждения
Контракт на управление	Оператор выполняет функции агента собственника и несет ограниченные коммерческие риски. Государство оставляет за собой собственность и контроль за всеми инвестициями. Трудовые контракты также остаются под контролем государственного сектора.
Лизинг	Оператор берет в лизинг инфраструктурные объекты (либо оборудование) и операционную деятельность. От арендатора требуется брать на себя некоторые коммерческие риски и принимать маркетинговые решения.
Франшиза	Договор об операционной деятельности, где условия по оказанию сервиса полностью оговариваются держателем франшизы, который может оставить под своим контролем и ответственность за основные функции, например, маркетинг. Оператор несет некоторые коммерческие риски и инвестиционные затраты.
Концессия	Лицо, получающее концессию, несет как риск инвестиционных затрат, так и коммерческие риски. Соглашение предполагает возможность строительства или реконструкции инфраструктуры и ведение операционной деятельности или оказание услуг на фиксированный период времени.
Build-Own-Operate (BOO) – «Построй- Владей-Управляй» Build-Operate-Turn (BOT) – «Построй- Управляй-Верни»	Передача государством собственности и прав на операционную деятельность и инфраструктуру. Оператор либо становится собственником, либо по истечении срока договора возвращает собственность государству.
Отказ государства от прав на деятельность и введение лицензирования	Оператор приобретает возможность осуществления деятельности, приобретая лицензию.

В российской практике нашли применение только способы размещения государственного заказа в рамках системы прокьюремента, которые включают торги и простые способы закупок, их классификация представлена на рисунке 5. По нашему мнению, это объясняется неразвитостью конкуренции на отдельных рынках товаров, и в особенности, рынков услуг, на которых могли бы использоваться методы аутсорсинга; нацеленностью национального законодательства, регламентирующего размещение государственного заказа, прежде всего, на сокращение коррупции, а не на оптимизацию системы государственных функций целью максимального удовлетворения потребностей населения; неразвитостью законодательной базы, регламентирующей различные формы договорных отношений.

**Рис. 5** Способы размещения государственного заказа в современной экономике России



При исследовании государственного заказа через призму регулирования государственного сектора, необходимо проанализировать проблему результативности его размещения, под которой понимается соотношение между результатом проведенных процедур и затратами на их осуществление. Оценка результативности осуществлялась на микро-, мезо и макроуровне. Показатели воздействия на микроуровне позволяют оценить эффективность отдельной процедуры размещения заказа; мезоуровень воздействия позволяет учесть специфику размещения заказа в отдельном субъекте федерации и выявить его влияние на социально-экономическое развитие региона; макроэкономический канал воздействия позволяет оценить взаимосвязь степени развития системы государственного заказа и уровнем жизни в стране. Одним из выявленных каналов макровоздействия является изменение уровня коррупции в стране. Авторами выделена система показателей, представленных в таблице 5.

Исходными данными для оценки работы системы размещения заказа послужили статистические наблюдения.

**Таблица 5** Показатели оценки результативности размещения государственного заказа

Уровень воздействия	Показатель	Формула для расчета	Целевая характеристика
Микро-уровень (муниципальный)	Доля торгов в совокупности способов размещения заказа	$\frac{Q_{OK} + Q_{ЗК} + Q_{OA} + Q_{ЗА}}{Q_{PЗ}} * 100\% ^5$	Применение форм размещения заказа, имеющих наибольший потенциал экономии бюджетных средств
	Доля стоимости контрактов, заключенных по результатам торгов	$\frac{V_{OK} + V_{ЗК} + V_{OA} + V_{ЗА}}{V_{PЗ} - V_{МЗ}} * 100\% ^6$	
	Доля несостоявшихся торгов а) доля несостоявшихся аукционов; б) доля несостоявшихся конкурсов	$\frac{Q_{НОА} + Q_{НЗА}}{Q_{OA} + Q_{ЗА}} * 100\% ^7$	Позволяет оценить эффективность функционирования организационного механизма
		$\frac{Q_{НОК} + Q_{НЗК}}{Q_{OK} + Q_{ЗК}} * 100\%$	
Доля электронных способов размещения заказа в общем числе проведенных аукционов	$\frac{Q_{ЭOA}}{Q_{OA} + Q_{ЗА}} * 100\% ^8$	Характеризует степень развития информатизации отдельных рынков	
Мезо-уровень (региональный)	Среднее количество участников размещения заказа по запросу котировок	$\frac{P_{ЗанК} ^9}{Q_{ЗанК}}$	Характеризует степень конкурентности товарных рынков
	Доля участников, зарегистрированных в данном субъекте федерации	$\frac{P_P}{P_{общ}}$	Позволяет оценить влияние госзаказа на развитие региональной экономики

<sup>5</sup> Q – количество; ОК – открытый конкурс; ЗК – закрытый конкурс; OA – открытый аукцион; ЗА – закрытый аукцион; PЗ – размещенные заказы;

<sup>6</sup> V – стоимость контрактов; МЗ – малые закупки;

<sup>7</sup> НОА – несостоявшиеся открытые аукционы; НЗА – несостоявшиеся закрытые аукционы;

<sup>8</sup> ЭОА – открытый аукцион в электронной форме;

<sup>9</sup> PЗанК – количество участников запроса котировок; Pp – число региональных участников.



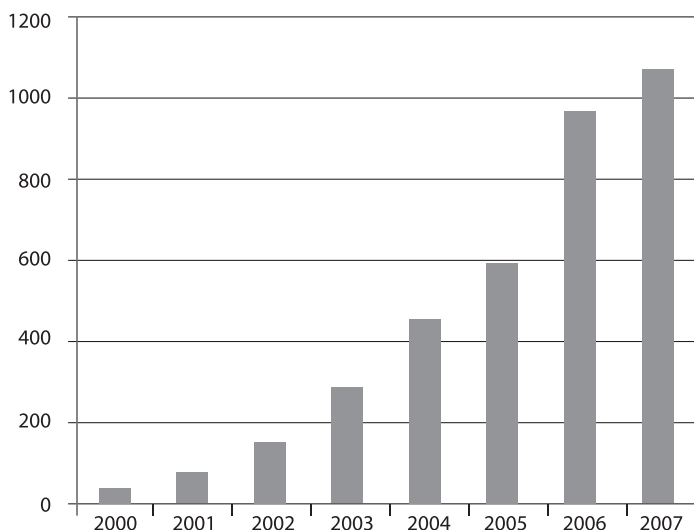
Таблица 5 Продолжение

Уровень воздействия	Показатель	Формула для расчета	Целевая характеристика
	Доля малых предприятий среди участников размещения заказа	$\frac{P_{СМП}}{P_{общ}}$	Оценка степени гос.поддержки малого предпринимательства
Макроуровень (федеральный)	Доля отечественных участников размещения заказа	$\frac{P_{ОУ}}{P_{общ}} * 100\%$ <sup>10</sup>	Позволяет оценить влияние госзаказа на развитие национальной экономики
	Средняя стоимость контракта, заключенного по результатам конкурса	$\frac{\sum_{\text{контрактов по конкурсам}}}{Q_{ОК} + Q_{ЗК}}$	Оценка соблюдения законодательства по торгам и степени централизованности размещения заказа
	Средняя стоимость контракта, заключенного по результатам аукциона	$\frac{\sum_{\text{контрактов по аукционам}}}{Q_{ОА} + Q_{ЗА}}$	
	Удельный вес государственного заказа в общей сумме бюджетных расходов	$\frac{\text{Стоимость госконтрактов}}{\sum \text{расходов бюджета}}$	Характеризует долю государственного заказа в общей сумме расходов бюджета, позволяет оценить значимость функционирования системы размещения госзаказа

Анализ эмпирических данных по размещению заказа в Челябинской области представлен на рисунке 6.

Анализ развития системы государственного заказа в России позволил авторам выявить наиболее часто встречающиеся нарушения законодательства в сфере размещения государственного заказа [1]:

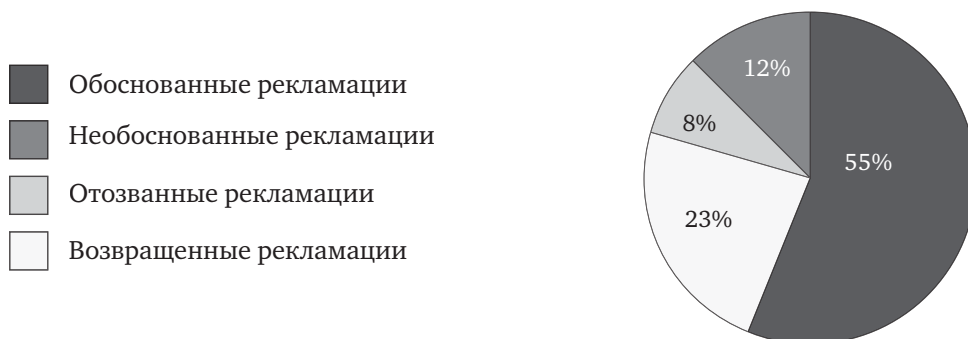
<sup>10</sup> Роу – число отечественных участников; Рообщ. – общее число участников.



**Рис. 6** Динамика роста числа торгов

1. нарушение сроков опубликования и размещения на сайте извещений о проведении конкурсов, что приводит к уменьшению шансов отдельных поставщиков получить заказ, и, как следствие, сокращение уровня конкурентности;
2. нарушение заказчиком сроков отказа от проведения конкурса, что приводит к росту транзакционных издержек получения госзаказа поставщиками;
3. нарушение требований к содержанию конкурсной документации, то есть усиление асимметрии информации на данном рынке;
4. требование от поставщиков документов, не предусмотренных действующим законодательством, повышающее транзакционные издержки совершения операции поставщиком;
5. необоснованный допуск либо необоснованный отказ в допуске участников размещения заказа к участию в конкурсе, что приводит, как правило, к коррупционным действиям, связанным со сговором с заранее определенным победителем.

Анализ информации, размещаемой заказчиками на официальных сайтах показал, что 85% документов разработаны с нарушением законодательства. Это свидетельствует не только о деформации существующей системы размещения заказа, но и об отсутствии специальной подготовки государственных служащих в области размещения заказа. Эти и другие последствия требуют теоретического обобщения первопричин и разработки мер по повышению результативности взаимодействия частного сектора и государства, что в конечном счете обеспечит развитие государственного сектора в целом.



**Рис. 7** Результат рассмотрения рекламаций участников размещения государственного заказа Челябинским отделением УФАС в 2006 году

В результате исследования системы размещения государственного заказа в транзитивной экономике России с позиций методологии институционального анализа, были сгруппированы транзакционные издержки заключения государственных и муниципальных контрактов в рамках государственного заказа, причем данные издержки имеют место, как со стороны поставщиков, так и со стороны заказчиков в силу несовершенства организации и функционирования механизма поставки благ государственным сектором. Теоретическая классификация издержек и их практическое проявление в российской экономике наглядно представлены в таблице 6. В качестве критерия классификации издержек авторами синтезированы подходы российских и зарубежных экономистов (Т. Эггертссона [5] и Р. Капелюшникова [3]).

С позиции институционального подхода для создания эффективной системы госзаказа необходимо разработать механизм, обеспечивающий мотивацию экономического поведения участников данного процесса. В трансформируемой экономике России подобная мотивация необходима не только для госзаказчиков, но для участников размещения заказа, так как экономические стимулы расширения рынка сбыта не всегда срабатывают, как в силу причин, связанных с особенностями психологии российских предпринимателей, так и в силу высоких транзакционных издержек участия в торгах. В качестве факторов повышения мотивации участников размещения заказа предлагается реализация мероприятий по снижению транзакционных издержек и введение статуса «Поставщик продукции для государственных нужд», который фирма может использовать в своей рекламной кампании. Деятельность по мотивации госзаказчиков целесообразно организовать по двум направлениям: 1) создание материальных стимулов сокращения расходов на покупаемую продукцию и повышения ее качества; 2) повышение вероятности выявления нарушений, связанных с размещением заказа посредством увеличения числа контролируемых мероприятий, в том числе реализуемых в заочной форме посредством анализа документации,

**Таблица 6** Классификация транзакционных издержек и меры по их нейтрализации

Виды издержек	Субъект издержек	Содержание транзакционных издержек	Меры по нейтрализации
Издержки поиска информации	Госзаказчик	Составление базы для расчета начальной цены контракта, исследование рынка для определения степени его конкурентности	Организация функционирования обновляемой базы цен по группам закупаемой продукции, маркетинговые исследования рынков силами уполномоченных на размещение заказа органов
	Поставщик	Поиск информации о размещенных заказах, оплата стоимости конкурсной документации, изучение конкурсной документации, составление заявки	Создание системы фильтров на официальных сайтах, объединение информации по заказам федеральных, областных и муниципальных заказчиков региона, разработка электронных бланков заявок
Издержки ведения переговоров	Госзаказчик	Расчет начальной цены контракта	Отмена обязательного требования публикации начальной цены контракта, возможность ее использования как ориентировочной, а не максимальной
	Поставщик	Отсутствуют (резервная позиция покупателя определена начальной ценой контракта)	—
Издержки измерения	Госзаказчик	Затраты на разработку технического задания, оценку представленных заявок и организацию системы контроля качества при приемке продукции	Внесение поправок в законодательство, расширяющих возможности включения качественных характеристик в критерии оценки, предоставление возможности заказчику применять сертификаты системы менеджмента качества при оценке заявок
	Поставщик	Затраты на разработку образцов продукции, сбор документов, подтверждающих качество поставляемых товаров	Повсеместное внедрение международных систем контроля качества продукции

Таблица 6 Продолжение

Виды издержек	Субъект издержек	Содержание транзакционных издержек	Меры по нейтрализации
Издержки составления контрактов	Госзаказчик	Работа по составлению проекта контракта, прогноза возможных негативных последствий по ходу его исполнения	Создание региональной базы типовых контрактов по основным группам закупаемой продукции. Предоставление заказчикам юридической поддержки со стороны уполномоченных органов
	Поставщик	Принятие рисков, связанных с невозможностью изменить проект контракта	Введение пунктов контракта «на согласование»
Издержки контроля за выполнением условий контракта	Госзаказчик	Финансирование службы приемки поставляемой продукции, оплата экспертизы качества	Организация работы региональной экспертной лаборатории по контролю качества поставляемой продукции
	Поставщик	Затраты на работу по управлению дебиторской задолженностью	Оптимизация управления финансовыми потоками Казначейства
Издержки принуждения к выполнению условий контракта	Госзаказчик	Содержание судебной системы	Оптимизация распределения функций между контролирующими органами в сфере размещения и судами
	Поставщик	Издержки, связанные с ведением дел в суде	Повышение оперативности работы с жалобами контролирующими органами
Издержки защиты прав собственности от посягательств третьей стороны	Госзаказчик	Затраты на организацию охраны складов	Оптимизация логистики материальных запасов
	Поставщик	Риск приостановки исполнения контракта при жалобе третьей стороны	Снижение коррупции в сфере размещения заказа посредством увеличения вероятности выявления нарушений
Издержки оппортунистического поведения	Госзаказчик	Невыполнение в должной мере должностных обязанностей	Четкая формулировка распределения функций между сотрудниками в организации, разработка и внедрение системы материальной мотивации труда
	Поставщик	Затраты, связанные с вымогательством заказчиков у поставщиков вознаграждения за победу	Усиление контроля за отсутствием переговоров и расчета балльной оценки заявок

размещаемой на официальных сайтах. Последнее предложение позволяет снизить транзакционные издержки контроля, так как анализ нарушений осуществляется без выезда на место проверки и без возможности заказчика провести переговоры с контролирующей организацией.

Результаты проведенного исследования могут явиться теоретической базой разработки концепции развития государственного сектора, так как синтезируют теоретико-экономический анализ и эмпирический материал объектом которого являются государственные закупки. Существенным фактором развития государственного сектора является преодоление противоречий системы государственного управления, связанных с рентоориентированным поведением экономических агентов. К таким противоречиям можно отнести: 1) асимметрия информации между субъектами госзаказа и поставщиками; 2) несоответствие процедурных требований к размещению заказов степени развития товарных рынков; 3) невозможность одновременного достижения цели экономии бюджетных средств и максимизации удовлетворения потребностей населения в благах, поставляемых государственным сектором.

Развитие экономических систем развитых и транзитивных стран осуществляется в направлении передачи производства общественных и смешанных благ частному сектору при сохранении за государством финансирования их поставки населению. Создание теоретической базы в области механизма взаимодействия государственного и частного секторов в рамках размещения государственного заказа позволит оптимизировать существующий механизм реализации функций государства, связанных с поставкой конкретных благ и услуг при заданной сумме бюджетных расходов, что является наиболее существенным с экономической точки зрения резервом развития государственного сектора.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» //Собрание законодательства РФ. Изд-во «Юридическая литература», 25 июля 2005 года, N 30, ст. 3105.
2. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2007 № 1965-р «Об утверждении перечнястроек и объектов ФАИП на 2008 год и на 2009-2010 годы»// Собрание законодательства РФ. Изд-во «Юридическая литература», 07 января 2008 года, N 1, ст. 47.
3. Капелюшников Р. Категория транзакционных издержек //Сб. науч. тр. Как это делается: финансовые, социальные и информационные технологии. — 1994. — Вып.3.
4. Кузнецов Владимир Иванович. Правовое регулирование института государственного заказа: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.14: М., 2005 226 с. РГБ ОД, 61:05-12/1663
5. Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. - М.: Дело, 2001. Гл.1.