

СОДЕРЖАНИЕ

2 **Демин А.А., Демина Н.К.**
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ
РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ

23 **Тихомиров А.С.**
К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЗАКАЗА И ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

31 **Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В.,
Гладкова Е.Г., Бурков А.В., Богорад Е.Л.**
МОНИТОРИНГ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ ПУТЕМ
ПРОВЕДЕНИЯ АУКЦИОНА В 1 КВАРТАЛЕ 2008 ГОДА

51 **Белокрылова О.С., Корытцев М.А.**
ПОЛУЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕНТЫ И
МИНИМАЛЬНАЯ ГРАНИЦА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ТЕНЕВЫХ
СДЕЛОК В СФЕРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСЗАКАЗА

64 SUMMARY

Демин А.А., Демина Н.К.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ

Коренные 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.

¹ 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).

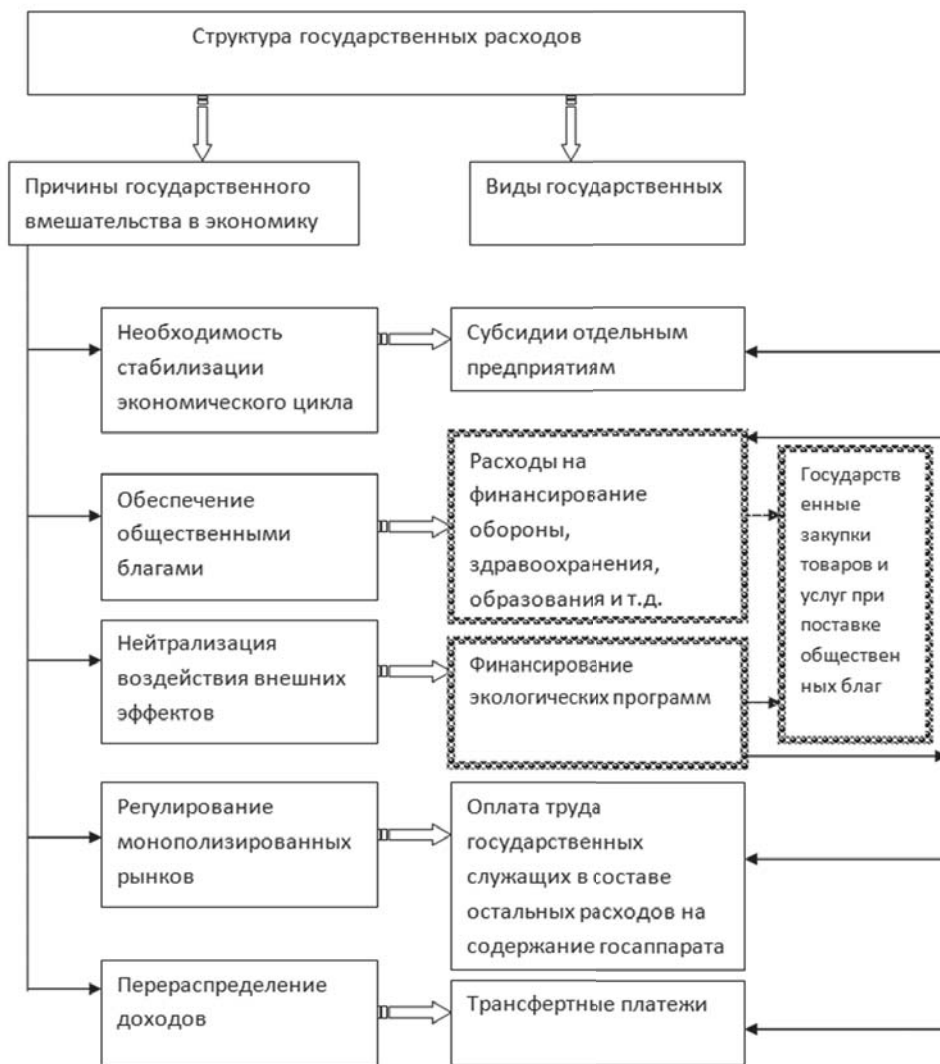


Рис. 2. Теоретические аспекты структуры государственных расходов и сферы государственных закупок

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

³ 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, оружие, 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

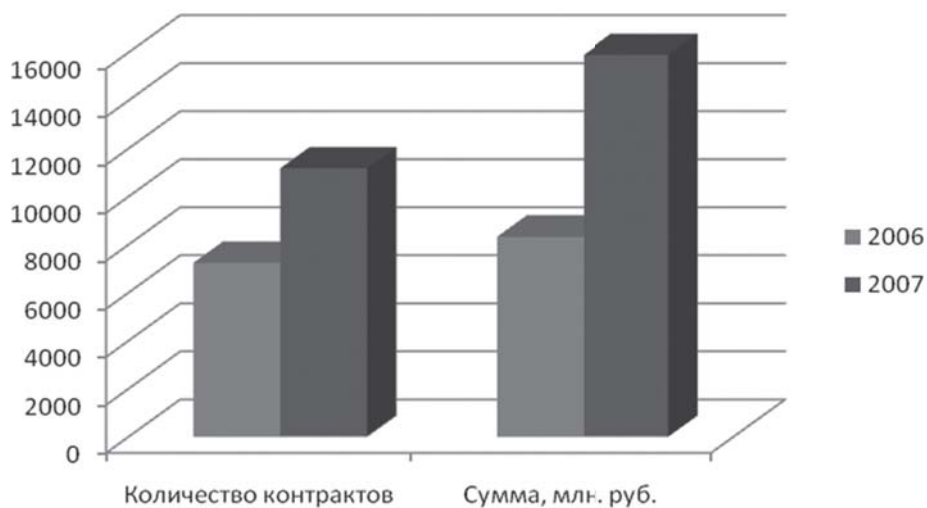


Рис. 4 Динамика заключенных государственных контрактов в Челябинской области

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: аутсорсинг², контракт на управление, концессия³, прокьюремент⁴.

² это передача частной фирме некоторых функций или частей бизнес-процесса государственной организации.

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

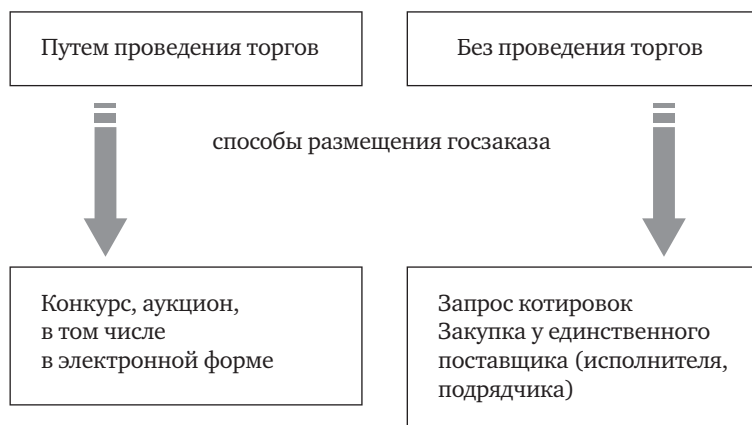
⁴ практические методы и приемы, которые позволяют обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании посредством открытых торгов.

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

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

⁶ V – стоимость контрактов; МЗ – малые закупки;

⁷ НОА – несостоявшиеся открытые аукционы; НЗА – несостоявшиеся закрытые аукционы;

⁸ ЭОА – открытый аукцион в электронной форме;

⁹ 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	$\frac{P_{ОУ}}{P_{общ}} * 100\%$ ¹⁰	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]:

¹⁰ Роу – число отечественных участников; Робщ. – общее число участников.

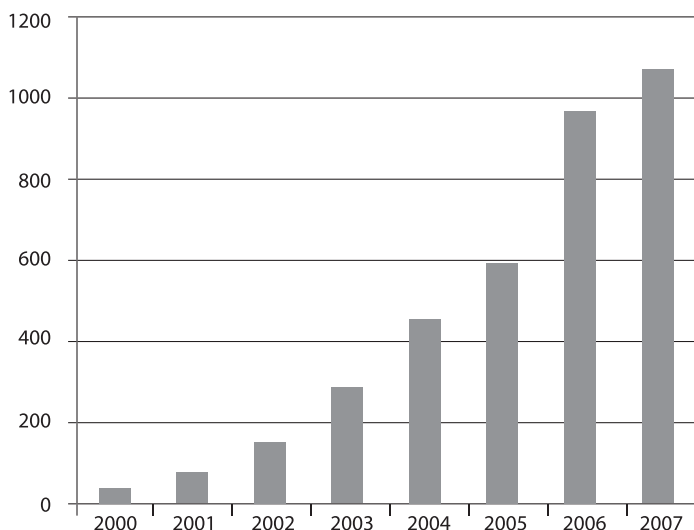


Рис. 6 Динамика роста числа торгов

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.

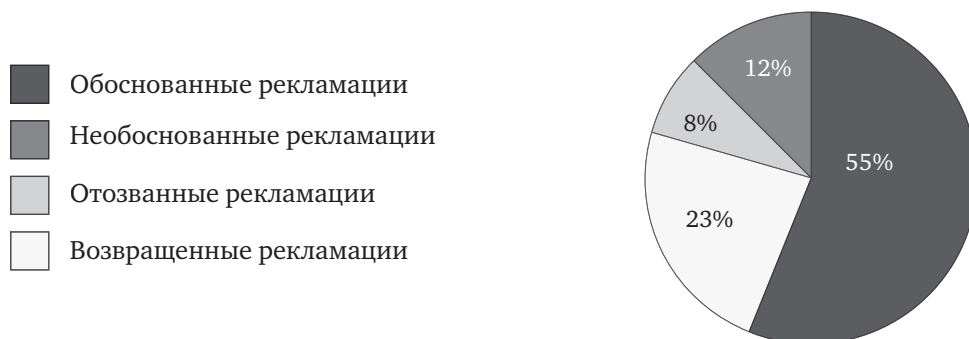


Рис. 7 Результат рассмотрения рекламаций участников размещения государственного заказа Челябинским отделением УФАС в 2006 году

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 рентаориентированным 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 перечня строек 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.

Тихомиров А.С.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА И ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) устанавливается единый порядок размещения заказов. При этом частью 3 статьи 1 Закона сделана оговорка о возможности установления особенностей размещения государственного оборонного заказа, заказа на поставку материальных ценностей в государственный резерв иными федеральными законами. Представляется необходимым рассмотреть характер данных особенностей и соответствие сложившегося порядка размещения государственного оборонного заказа единому порядку размещения заказов.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе», под государственным оборонным заказом понимается правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с ино-

ТИХОМИРОВ АЛЕКСЕЙ СЕРГЕЕВИЧ

адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России

странными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 2 указанного Закона в состав оборонного заказа могут включаться, как товары, работы и услуги, имеющие исключительно военное назначение, так и товары, работы и услуги для которых существует функционирующий рынок, и оборот которых не ограничен действующим законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» вводит понятие «федеральные государственные нужды». На основании анализа части 2 статьи 1 данного Закона можно сделать вывод о том, что понятия «федеральные государственные нужды» и «государственные нужды» являются различными по своему содержанию. В понятие «государственные нужды», предусмотренное Законом, включены нужды субъектов Российской Федерации и не входит обеспечение экспортных поставок. При этом рассматриваемые Федеральным законом нужды субъектов Российской Федерации выделены в отдельную категорию – региональные нужды (часть 3 статьи 1). Данные термины имеют принципиально отличное значение, но применяются в законодательстве Российской Федерации как синонимы, что является недопустимым и приводит к неопределенности применения отдельных нормативных правовых актов.

Частью 1 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» установлено, что данным нормативным правовым актом осуществляется регулирование размещения заказов для государственных нужд.

На основании состава государственного оборонного заказа можно сделать вывод о том, что для большинства из перечисленных выше товаров, работ и услуг функционирующий рынок отсутствует. Государственный оборонный заказ как правовой акт, в соответствии с пунктом 7 «Правил разработки проекта государственного оборонного заказа и его основных показателей», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 724 и абзацем 4 части 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1, на всех этапах разрабатывается в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Закон устанавливает ряд особенностей, связанных с данной категорией торгов – заключение международного договора, особенности проведения закрытого конкурса (статья 30), закрытого аукциона (статья 39), а так же случаи размещения заказа у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика (статья 55), а именно выполнение работ по мобилизационной подготовке, возникновение потребности в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться только органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными

предприятиями, осуществляется размещение заказа на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов, и производство которых осуществляется единственным производителем, у поставщика таких вооружения и военной техники, включенного в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники; осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд у поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации; особенности размещения заказа на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка у единственного исполнителя (статья 551).

Порядок ведения реестра единственных поставщиков таких вооружения и военной техники, порядок формирования цены на такие вооружение и военную технику, в соответствии с пунктом 16 части 2 статьи 55 Закона, установлен Постановлением Правительством Российской Федерации от 14 января 2008 года № 7 «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники».

«Правилами формирования цен на российские вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов, и производство которых осуществляется единственным производителем», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 года № 29 предусмотрен следующий порядок формирования цены: после получения уведомления о намерении заключить государственный контракт на поставку военной продукции от государственного заказчика единственный поставщик формирует цену в отношении единицы предлагаемой продукции исходя из затрат на ее производство и реализацию. Затраты определяются с учетом особенностей производства отдельных видов военной продукции, либо путем индексации цены по статьям затрат с использованием соответствующих индексов цен производителей по видам экономической деятельности. Прибыль при расчете цены определяется единственным поставщиком по согласованию с государственным заказчиком и не может превышать 25 процентов затрат. После чего государственным заказчиком производится проверка расчета цены и документов, связанных с расчетом цены. После чего данные документы передаются в Федеральную службу по тарифам для регистрации цены. При этом отсутствуют основания для принятия решения об отказе в регистрации цены. Данный порядок не предполагает процесса согласования затрат, не определяет критериев отказа в регистрации цены, что, на наш взгляд, является его существенным недостатком, так как может привести как к необоснованным отказам в регистрации цены, так и возможности сговора представителей государственного заказчика и единственного поставщика о завышении цены.

Некоторыми учеными, например Д.Г. Павловым, высказывается мнение о необходимости проведения «независимой аудиторской проверки ценообразования на дорогие виды оборонной продукции» [5; с.140].

Представляется необходимым дополнение процесса формирования цены

проведением независимой оценки данного расчета, обоснованности расчета цены, подготовленного единственным поставщиком, и заключения государственного заказчика Федеральной службы по оборонному заказу перед принятием Федеральной службой по тарифам решения о регистрации цены. Представляется необходимым привлечение организации, обладающей сведениями об особенностях производства отдельных видов военной продукции и затрат на ее производство. В связи со спецификой предмета закупок по государственному оборонному заказу привлечение организаций, оказывающих аудиторские услуги представляется нецелесообразным, так как сотрудники указанных организаций в большинстве случаев не обладают правами на ознакомление с информацией, содержащейся в соответствующих расчетах, а так же у них отсутствуют специальные знания в области вооружения и иной продукции специального назначения. Представляется возможным привлечение к указанной работе научно-исследовательских и производственных предприятий смежных отраслей, что позволит решить указанные проблемы с аудиторскими организациями. Представляется логичным привлечение Федеральной службой по оборонному заказу, как уполномоченного на осуществление контроля за проведением конкурсов (торгов) на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд по государственному оборонному заказу, по аналогии с Федеральной антимонопольной службой, согласующей, в соответствии с пунктами 5.3.3. и 5.3.3.4. «Положения о Федеральной антимонопольной службе», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331, проведение закрытых конкурсов и аукционов, решений «заказчика о размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в случае, если конкурс (аукцион) признан несостоявшимся в соответствии с законодательством Российской Федерации».

К особенностям размещения государственного оборонного заказа, установленными другими федеральными законами можно отнести: часть 4 статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» обязательность заключения государственного контракта (контракта) на работы по поддержанию мобилизационных мощностей для всех организаций в случае, если размещение оборонного заказа не влечет за собой убытков от его выполнения (т.е. покрывает фактические затраты на его исполнение), статьей 8 указанного Закона предусмотрено, что по важнейшим видам материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа организациям независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющим поставки (производство) этих ресурсов, Правительством Российской Федерации устанавливаются квоты (перечень, количество, сроки поставок) обязательных поставок указанных ресурсов государственному заказчику, головному исполнителю (исполнителю) по складывающимся на товарном рынке ценам, в соответствии с частью 4 статьи 3, если претенденты на уча-

стие в торгах на размещение оборонного заказа отсутствуют, а также в случае, если по результатам проведения указанных торгов не определен головной исполнитель (исполнитель), оборонный заказ обязателен для принятия государственными унитарными предприятиями, а также иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке или обладающими монополией на производство продукции (работ, услуг) по оборонному заказу, при условии, что оборонный заказ обеспечивает установленный Правительством Российской Федерации уровень рентабельности производства этих видов продукции (работ, услуг). Данный перечень не является исчерпывающим, и включает только наиболее яркие, на наш взгляд, примеры.

Многие ученые считают, что государственный оборонный заказ является частью государственного заказа. По мнению А.Г. Тищенко «...в соответствии с Законом статус заказчика, размещающего государственный оборонный заказ, и статус заказчика, размещающего заказ на поставку компьютерной техники для нужд сельских школ, ничем не отличаются. Ссылка Закона на то, что особенности размещения государственного оборонного заказа могут устанавливаться иными федеральными законами (ч. 3 ст. 1), по своей сути является формальной» [6]. Т.А. Московец утверждает, что «государственный оборонный заказ следует рассматривать как составную часть общего государственного заказа, направленного на удовлетворение государственных нужд посредством осуществления соответствующих поставок продукции для государственных нужд» [4]. Директор Федеральной службы по оборонному заказу С.А. Маев указал, что «в связи с вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» все задания гособоронзаказа на 2007 год будут размещаться на конкурсной основе» [3; с.25].

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» размещение государственного оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном Законом.

При этом, на наш взгляд, регулирование отношений, связанных с размещением государственного оборонного заказа не может быть отнесено к институту государственного и муниципального заказа. Несмотря на частичное совпадение задач двух данных институтов – эффективное использование бюджетных средств и предотвращение коррупции – остальные задачи данных институтов имеют существенные отличия, отраженные в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие общественные отношения. Во-первых, государственный оборонный заказ, в силу соблюдения законодательства Российской Федерации о государственной тайне, не преследует цели обеспечения гласности и прозрачности его размещения, во-вторых, в силу поддержки обороноспособности и мобилизационной подготовки, развитие добросовестной конкуренции не является основной целью, особенно в отношении иностранных производителей.

Необходимо отметить, что особенности размещения государственного оборонного заказа, установленные законодательством Российской Федерации, по нашему мнению, не могут считаться «формальностью». Подтверждением данной позиции является, на наш взгляд, определение в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» Федеральной службы по оборонному заказу уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль в сфере государственного оборонного заказа.

Представляется необходимым рассматривать государственный заказ в части удовлетворения нужд федеральных органов власти, и государственный оборонный заказ как механизм удовлетворения федеральных государственных нужд. Концепция о равенстве государственных и федеральных государственных нужд, на наш взгляд, не верна. Представляется ошибочным и закрепление Закона в качестве основного регулятора размещения государственного оборонного заказа. В настоящее время оно осуществляется фактически по принципу исключения из правил и установления особенностей, что способствует усложнению его размещения и порождает возможности для коррупции.

Представляется возможным обратиться к опыту Украины [1; с.106]. Закупки товаров, работ и услуг, которые осуществляются предприятиями военно-промышленного комплекса, регулируются самостоятельно, а не в общем порядке, устанавливаемом Законом Украины от 22.02.2000 года № 1490-III «О закупках товаров, работ, услуг за государственные средства».

На основании изложенного, представляется возможным сделать вывод о несоответствии порядка размещения государственного оборонного заказа единому порядку размещения заказов, установленному Законом.

Представляется необходимым осуществить более полное регулирование процесса размещения государственного оборонного заказа в Федеральном законе от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и осуществить реформирование системы финансирования государственного оборонного заказа. В ходе такого реформирования необходимо, на наш взгляд, разделить государственный заказ на две составные части: государственное задание, включающее товары, работы и услуги, закупка которых производится в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации, размещение заказа на которые возможно только на особых условиях, и заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, закупка которых возможна на функционирующем рынке, например поставки (или) производство вещевого имущества, продовольственных и непродовольственных товаров. Распространить особенности, предусмотренные действующим за-

конодательством только на государственное задание, а не на государственный оборонный заказ в целом. Предложение о включении такого термина в законодательство Российской Федерации в более широком смысле было сделано В.И. Кузнецовым в диссертационном исследовании [2; с.75-76]. Термин «государственное задание», на наш взгляд, более точно отражает сущность отношений по размещению государственного оборонного заказа, закрепленную действующим законодательством в отношении указанной категории товаров, работ и услуг. Так, контрагент по договору фактически лишен возможности отказаться от заключения соответствующего договора, что является нарушением принципа свободы договора и однозначно свидетельствует об отличной от гражданско-правовой формы данных правоотношений. Данные меры, на наш взгляд, будут способствовать повышению уровня гласности, расширению возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, стимулированию такого участия и, в конечном итоге, повысит эффективность расходования бюджетных средств.

Институты государственного и муниципального заказа и государственного оборонного заказа имеют и ряд сходных черт, которые дают возможность не только сравнивать данные институты, но и в некоторых случаях производить заимствования способов регулирования отношений. Однако нельзя забывать о том, что институт государственного оборонного заказа имеет существенное отличие – большинство товаров, работ и услуг, входящих в предмет государственного оборонного заказа, не имеют функционирующего рынка, так как являются предметами ограниченными или изъятыми из оборота. Несмотря на это, при рассмотрении института государственного и муниципального заказа необходимо учитывать данный опыт, так как институт государственного оборонного заказа в Российской Федерации имеет несравнимо большую историю и является целостным правовым институтом, тогда как система государственного и муниципального заказа претерпевает стадию коренных изменений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Давыдова В.В. «Размещение государственного заказа на Украине. Краткий обзор» // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 9.
2. Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дисс... к.ю.н. – М., 2005.
3. Маев С.А. Проверка на прочность: интервью // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 7.
4. Московец Т.А. О правовом понятии государственного оборонного заказа // Российский военно-правовой сборник N 9: Военное право в XXI веке. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». «За права военнослужащих». 2007.
5. Павлов Д.Г. Экономическая безопасность в сфере размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд: дисс...к.э.н. – СПб. 2006.
6. Тищенко А.Г. О некоторых проблемах размещения государственного оборонного заказа // Право в Вооруженных Силах. 2006 г. № 6.

**И.В. Кузнецова, Т.Н. Трефилова,
Н.В. Еременко, Е.Г. Гладкова,
А.В. Бурков, Е.Л. Богорад**

**Институт управления закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ**

МОНИТОРИНГ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ АУКЦИОНА В 1 КВАРТАЛЕ 2008 ГОДА

Актуальность исследования

Два года реализации реформы системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации значительно изменили ее методологию, экономику, административные регламенты, методы совершения закупок. При фактически полной преобладности целеполагания (эффективное использование средств, борьба с коррупцией, прозрачность и гласность процедур, развитие конкуренции) вторая реформа закупок в нашей стране в последние 15 лет иначе расставляет приоритеты в целях и методах ее реализации. Так, если реформа российских закупок 97-99 года в качестве необъявленного, но основного принципа поставила приведение закупочной системы России в соответствие с международными нормами, вторая реформа явно «пошла своим путем» и на пути этом исходит из двух

КУЗНЕЦОВА ИРИНА ВЛАДИМИРОВНА, директор Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, доктор психологических наук;

ТРЕФИЛОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА, заместитель директора Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, кандидат психологических наук, MBA, член-корреспондент РАЕН;

ЕРЕМЕНКО НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА, заместитель руководителя Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

ГЛАДКОВА ЕЛЕНА ГРИГОРЬЕВНА, ведущий специалист Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

БУРКОВ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ, ведущий электроник Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

БОГОРАД ЕЛЕНА ЛЬВОВНА, ведущий специалист Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

основных принципов – уменьшение коррупции и расширение возможностей для участия в государственном и муниципальном заказе любым поставщиком.

Необходимо отметить, что эффективность размещения государственного и муниципального заказа авторы реформы видят, в первую очередь, в снижении коррупции (из выступления М.Я. Евраева на II международном форуме по государственным закупкам, май 2008), повышении их прозрачности, развитии конкуренции [1]. К сожалению, ни в законодательных и иных нормативных правовых актах, ни в публичных выступлениях авторы реформы не указывают на достижение основной цели закупочных систем – полное удовлетворение нужд государства, муниципалитетов и общества, явно полагая, что прогресс в реализации указанных выше двух принципов, автоматически является прогрессом в удовлетворении наших потребителей.

Исходя из этих двух принципов, новая закупочная система России из всех возможных методов размещения государственных и муниципальных заказов законодательно нормировала преимущество методу (способу) аукциона [2]. Авторы реформы закупок полагают, что аукцион - наиболее прозрачный, а значит и наименее коррупционный, по отношению к заказчику и поставщику, наиболее либеральный по отношению к поставщику и наименее зависимый от заказчика способ размещения заказа. С этой точки зрения, только аукцион позволит обеспечить достижение поставленных реформой целей.

Таким образом, исследование практики применения аукциона является крайне актуальным для страны с позиции доказательства реальности возложенных на аукцион надежд и оценки его фактической эффективности в:

- А) снижении коррупции;
- Б) повышении прозрачности;
- В) расширения возможностей участия в государственных и муниципальных закупках;
- Г) экономии ресурсов заказчика, поставщика;
- Д) удовлетворении потребностей заказчика и потребителя.

Массовое использование данного способа размещения заказа с мая 2007 года позволяет уже в этот период приступить к практическому исследованию эффективности данного способа размещения заказа, однако, с нашей точки зрения, более показательны и более надежны результаты проведения аукционов в 2008 году, с учетом адаптации заказчиков к новеллам законодательства, повышения квалификации и накопления опыта проведения аукционов, а также включения размещения строительных подрядов в аукционный перечень.

Цель и задачи мониторинга

Цель мониторинга - исследование эффективности аукциона как основного метода закупок для наиболее массовых (в отношении заказчиков, объема закупок) и наиболее постоянных во времени закупок (осуществляемых как сезонно, так и круглогодично).

Основные задачи:

При составлении матрицы мониторинга мы, исходя из имеющихся экспертных ресурсов и объема работ, остановились только на следующих основных задачах исследования:

1. Определение предмета и цены контракта в объявленных аукционах;
2. Определение достижимости конечного результата размещения заказа – определение поставщика и заключение контракта;
3. Анализ конкуренции при проведении аукционов;
4. Анализ снижения начальной (максимальной) цены контракта;

Диаграмма 1. Распределение аукционов (4130 аукционов)
по группам предмета контракта

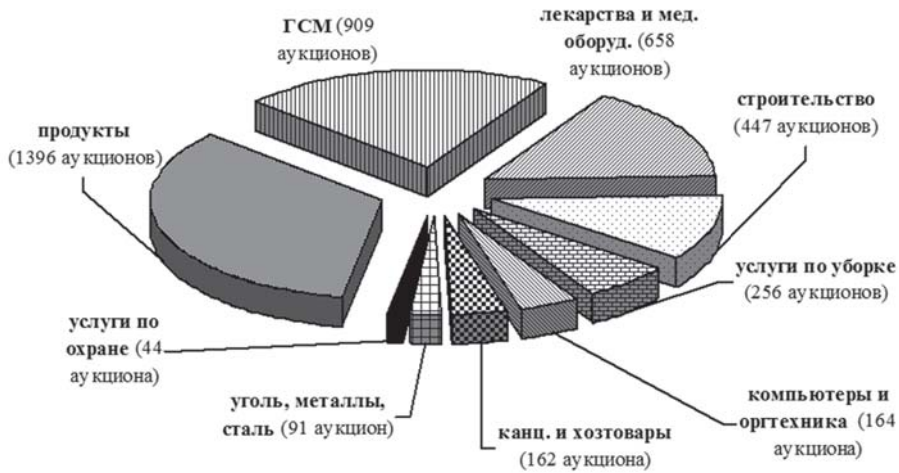


Диаграмма 2. Распределение электронных аукционов (1841 аукциона)
по группам предмета контракта

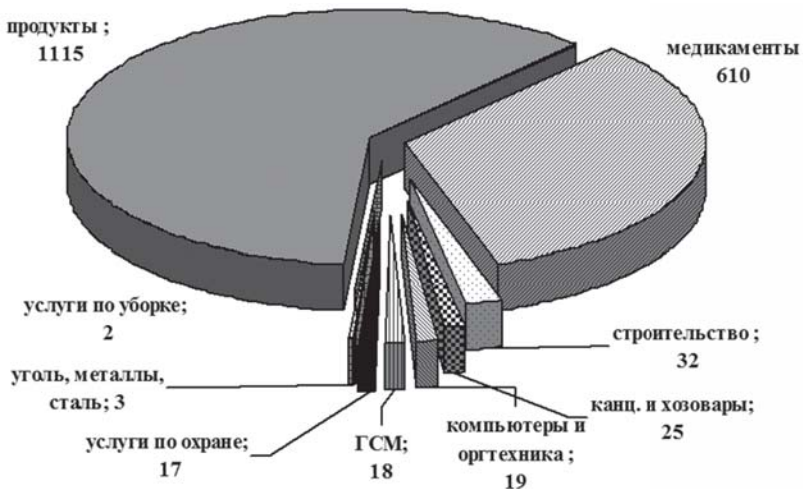
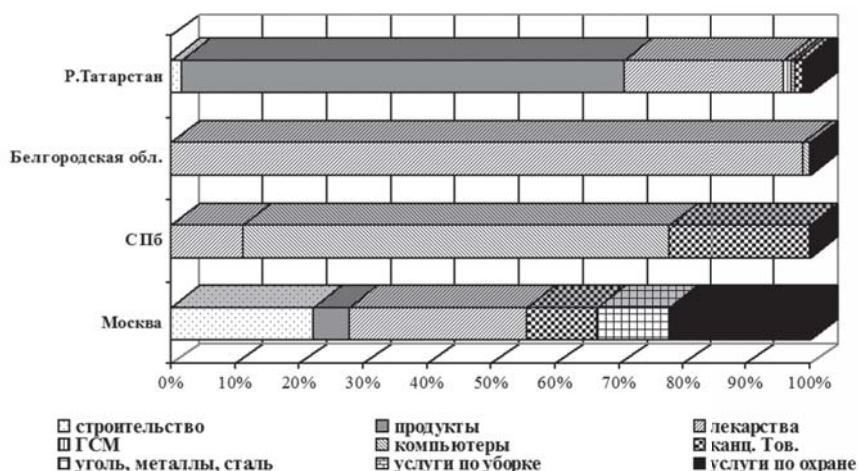


Диаграмма 3. Распределение аукционов по группам предмета контракта в регионах (на что проводились аукционы в каждом регионе)



Следует отметить, что при наличии распределенных ресурсов при продолжении мониторинга перечень основных задач можно и нужно значительно увеличить.

Гипотезы

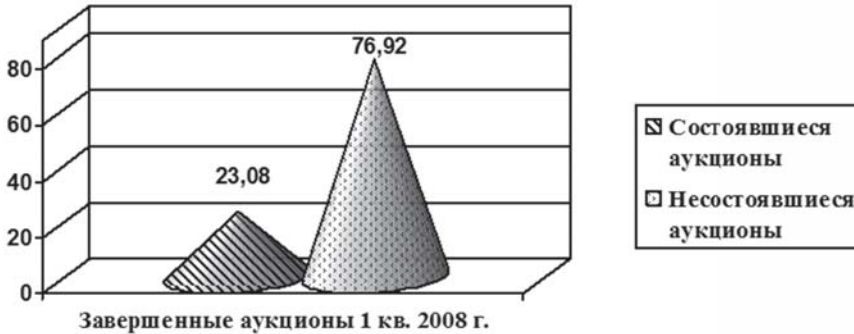
Как уже указывалось выше, официальная гипотеза преимущества аукциона предполагает более высокую эффективность аукциона по сравнению с другими способами размещения заказа и исходит из следующего:

1. Аукцион способствует снижению коррупции за счет уменьшения возможности сговора поставщика и заказчика;
2. Аукцион более привлекателен для поставщика и увеличивает конкуренцию за счет прозрачности процедуры и меньшей ее зависимости от заказчика;
3. Аукцион более привлекателен для поставщика и более прост по проведению, что ведет к обязательному завершению процедуры (заключению контракта) и снижению транзакционных издержек (со стороны заказчика и поставщика);
4. Аукцион в связи отсутствием сговора поставщика и заказчика, прозрачности процедуры, увеличивает возможности поставщика неоднократно снижать цену, дает большую экономию средств.
5. Электронный аукцион, как наименее зависимая от заказчика и поставщика процедура имеет меньшие издержки, более стабилен по возможности завершения процедур, дает большую экономию, имеет большую конкуренцию поставщиков, чем обычный аукцион [4].

Рабочая гипотеза авторов исследования исходит из того, что на эффективность аукциона оказывает значительное влияние

- 1) экономическое позиционирование закупки, диктующее необходимость выбора способа размещения заказа по экономическим, а не административным основаниям или запретам;

Диаграмма 4. Соотношение состоявшихся и несостоявшихся завершённых аукционов (всего в %)



2) защитная стратегия поведения поставщика и заказчика при проведении аукциона.

Экономическое позиционирование закупки включает как минимум прогноз результатов закупки, анализ рисков закупки, анализ рынка, привлекательность предмета и условий контракта для поставщика, стоимость, сложность заказа. Применение аукциона для закупок с трудно прогнозируемыми результатами, высокими рисками, в отсутствие развитого рынка, непривлекательных для поставщика, высокой стоимости, высокой сложности заказа неэкономично и ведет к снижению эффективности аукциона за счет:

1. Отсутствия конкуренции;
2. Увеличения издержек в связи с несостоявшимися процедурами;
3. Уменьшение (отсутствия) экономии ресурсов заказчика и поставщика;
4. Увеличения возможности сговора поставщиков между собой;
5. Увеличение риска несостоятельности контрактов (высокий риск расторжения контракта).

Защитная стратегия поведения поставщика и заказчика в условиях высоких рисков контракта, асимметрии информации о закупаемых товарах, работах, услугах у заказчика и поставщика, высокой неопределенности выбора из всех имеющихся, а не из всех лучших поставщиков может выражаться в форме сговора заказчика с «нужными» поставщиками либо с целью получения коррупционных доходов, либо с целью получения проверенного добропорядочного поставщика. Защитные стратегии поставщиков может также выражаться в форме сговора между собой либо с целью получения дополнительной прибыли (за счет уменьшения/отсутствия снижения цен на аукционе), либо с целью пресечения бесконтрольного расширения рынка за счет недобросовестных поставщиков, фирм однодневок.

Диаграмма 5. Распределение состоявшихся и несостоявшихся аукционов по группам предмета контракта



Поставленные авторами исследования задачи мониторинга позволяют адекватно оценить количественно и качественно состоятельность официальной гипотезы и рабочей гипотезы авторов исследования по пунктам 1-4. Пункт 5 рабочей гипотезы требует продолжения исследования с учетом фактического выполнения государственных и муниципальных контрактов.

Предмет мониторинга

Особенности размещения государственных заказов, проведенных в 1 квартале 2008 года способом открытого аукциона, в том числе в электронной форме.

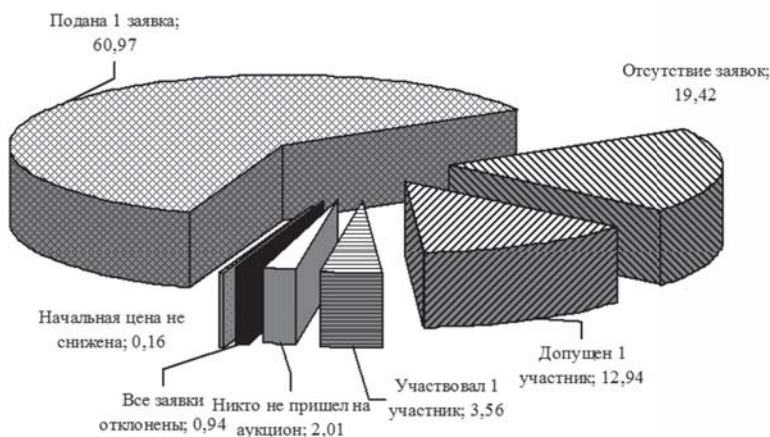
Объекты мониторинга

Открытые аукционы в обычной и электронной форме по 9 предметам контракта, составляющим основную часть закупок методом аукциона:

1. Аукционы на поставку продуктов питания;
2. Аукционы на поставку горюче-смазочных материалов;
3. Аукционы на поставку лекарственных средств и медицинского оборудования;
4. Аукционы на поставку компьютерного оборудования и оргтехники;
5. Аукционы на поставку канцелярских и хозяйственных товаров;
6. Аукционы на поставку угля, металлов, стали;
7. Аукционы по строительному подряду, включая капитальный и текущий ремонт;
8. Аукционы на оказание услуг по уборке и вывозу твердых бытовых отходов;
9. Аукционы на оказание услуг по охране.

Под аукционом в целях данного исследования понимается лот аукциона. В выборку вошли все завершённые в 1 квартале 2008 года:

Диаграмма 6. Объемы несостоятельности аукционов по случаям, указанным 94-ФЗ



1. открытые аукционы, информация о которых размещена на официальном сайте о размещении заказов Российской Федерации www.zakupki.gov.ru ;

2. открытые аукционы в электронной форме 4 субъектов Российской Федерации: Республика Татарстан, город Москва, город Санкт-Петербург, Белгородская область, информация о которых размещена на официальных сайтах о размещении заказов соответствующих регионов.

Экспертная группа

Мониторинг проводится экспертами Центра мониторинга Института управления закупок и продаж им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ.

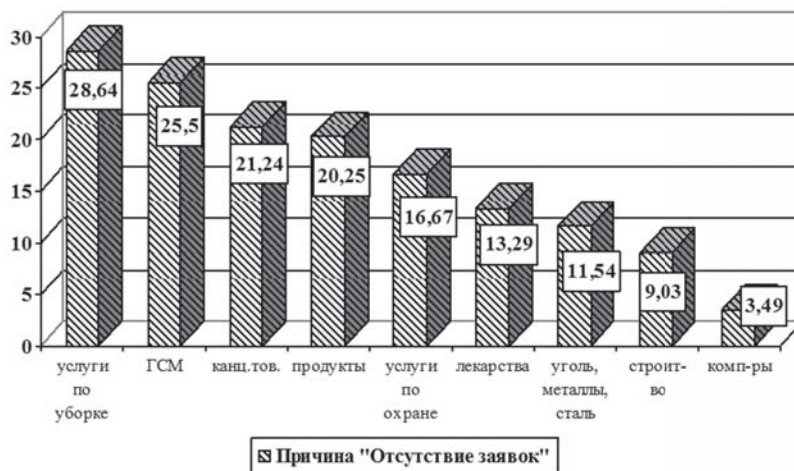
Результаты и обсуждение

1. Определение предмета и цены контракта в объявленных аукционах.

В 1 квартале 2008 года на официальном сайте Российской Федерации по размещению заказов объявлены и завершены по 9 группам предмета контракта 4130 аукционов. В завершённые процедуры попали все аукционы, процедуры по которым завершены любым образом, вне зависимости от результата аукциона, а также вне зависимости от признания аукцион состоявшимся или нет.

Большая часть проводимых в начале года аукционов проводилась на закупку продуктов питания – 34% от общего количества объявленных по всем исследуемым группам предмета контракта. Закупка ГСМ (22% от общего количества аукционов), лекарственных средств и медицинского оборудования (16%), строительные аукционы (11%) также составила значительную часть объема закупок. По всем остальным исследуемым группам предметам контракта совокупный объем закупок составил всего 11% (Диаграмма 1). Можно с уверенностью полагать, что ГСМ, лекарства и продукты большими объемами будут закупаться не только в 1 квартале, но и в течение всего года, поскольку относится к срочной потребности.

Диаграмма 7. Распределение несостоявшихся аукционов по причине отсутствия заявок (в % от общего числа несостоявшихся аукционов внутри каждой группы).



Большой объем закупок строительных подрядных работ в первом квартале, равно можно предположить, что и во втором, связано с потребностью заказчика как можно ранее приступить к реализации долгосрочных строительных контрактов, чтобы успеть освоить в течение года выделенные средства.

Результаты мониторинга электронных аукционов показывают более жесткую структурированность закупок: 93% от всех объявленных аукционов составили электронные аукционы на закупку продовольствия и медикаментов.

Распределение закупок в регионах показывает, что в Республике Татарстан более 90% всех аукционов проводились именно по этим двум группам закупок, тогда как в Белгородской области с применением электронного аукциона закупались фактически только медикаменты и медицинское оборудование. Более ровно представлены на электронном аукционе разные группы закупок в Москве и Санкт-Петербурге.

Общая начальная (максимальная) цена контракта по всем исследуемым группам предмета контракта составила 14 315,6 млн. руб. для федеральных государственных нужд, и 618,4 млн. руб. по аукционам в электронной форме в 4 субъектах Российской Федерации для нужд субъектов Российской Федерации. Всего на аукцион в 1 квартале 2008 года были выставлены закупки на общую сумму 14934,6 млн. рублей.

2. Определение достижимости конечного результата размещения заказа – определение поставщика и заключение контракта.

Смысл размещения любого заказа – определение поставщика, конечным результатом которого является заключенный контракт [3]. Таким образом, основным

Диаграмма 8. Распределение несостоявшихся аукционов по причине допуска к участию в аукционе только одного участника (в % от общего числа несостоявшихся аукционов внутри каждой группы).



количественным показателем результата процесса размещения заказа является количество заключенных контрактов по каждой начатой процедуре размещения заказа. Завершение процедуры аукционов возможно как с заключением контракта при определении победителя, так и при признании аукциона несостоявшимся. Объявленные аукционы, признанные несостоявшимися по различным причинам могут приводить или не приводить к заключению контракта, однако в любом случае, снижают потенциальную эффективность аукциона.

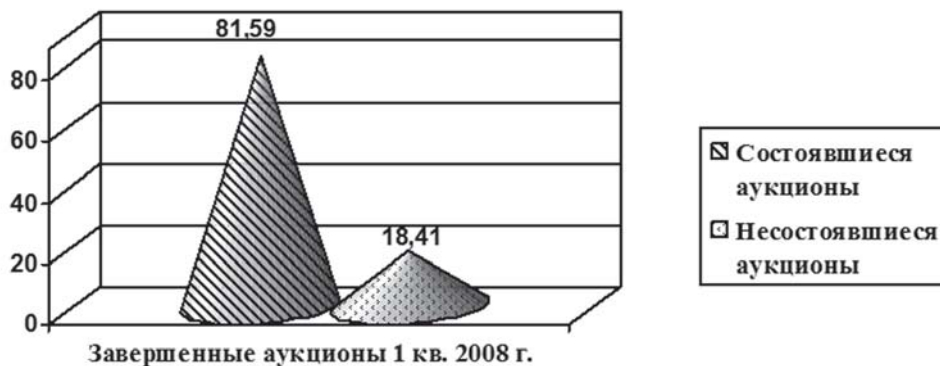
Рассмотрим соотношение состоявшихся и несостоявшихся аукционов и причин, по которым они не состоялись в 1 квартале 2008 года

Из всех 4130 объявленных обычных (не в электронной форме) открытых аукционов состоялись (то есть победитель определен в результате проведения процедуры аукциона) всего 23% аукционов (954 аукциона). Почти 77% аукционов признаны несостоявшимися (диаграмма 4). Лучшее положение по сравнению с другими группами занимают аукционы, проводимые на поставку компьютерной техники (состоялась почти половина), худшее – аукционы на поставку ГСМ - состоялась всего около 6% от объявленных аукционов (диаграмма 5). Закупка продуктов питания, медикаментов, строительных подрядов, канцелярских товаров состоялась по аукциону только в среднем в 30% случаев.

Случаи, при которых аукцион может быть признан несостоявшимся, перечислены в 94-ФЗ, среди них:

- 1) отсутствие заявок на аукцион (не подана ни одна заявка);
- 2) подача на аукцион единственной заявки;
- 3) отклонение всех поставщиков, подавших заявки на аукцион от участия в аукционе;
- 4) допуск к участию в аукционе одного поставщика из нескольких,

Диаграмма 9. Распределение состоявшихся и несостоявшихся электронных аукционов



желающих принять участие;

5) присутствие на аукционе только одного поставщика из нескольких допущенных;

6) отсутствие на аукционе всех допущенных поставщиков;

7) отсутствие снижения начальной (максимальной) цены контракта при проведении аукциона (ни один поставщик не снизил цену).

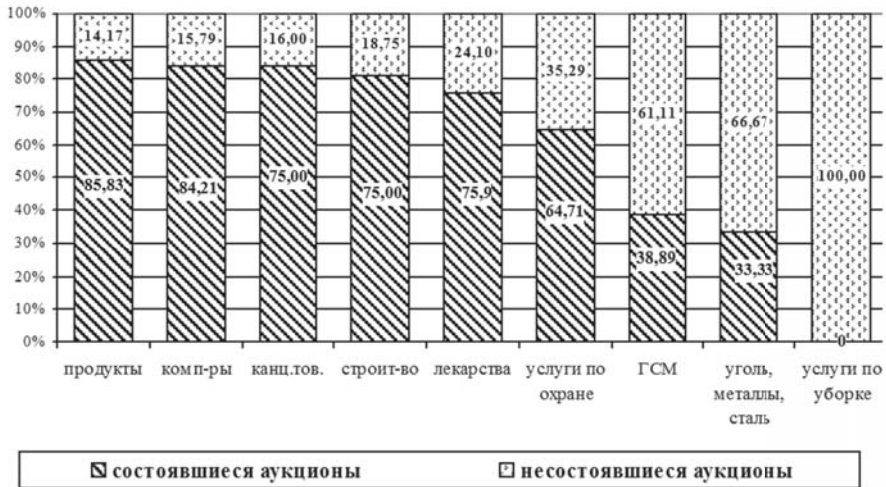
По иным основаниям признать аукцион несостоявшимся закон не допускает.

Указанные в законе случаи признания аукционов несостоявшимися, являются следствиями серьезных для прокьюремента явлений: отсутствия конкуренции (рынка), непривлекательности (проблемности) поставки, наличие сговора поставщиков, наличие сговора поставщиков и заказчиков, наличие мотива у заказчика отметить аукцион, неясные (противоречивые) правила закупки (условия документации об аукционе и условия контракта), неверное бюджетирование контракта. Каждая из этих причин поднимает весь пласт проблем государственных и муниципальных закупок: коррупция, некомпетентность заказчика и поставщика, сложность правил, отсутствие норм формирования контракта, отсутствие экономических оснований выбора способа размещения заказа и т.д.

По данным мониторинга (Диаграмма 6) большая часть обычных (не электронных) аукционов не состоялась в связи с отсутствием или малым числом заявок на участие: 61% - подана одна заявка, 19% - вообще нет заявок на объявленный аукцион, 13% - из небольшого числа участников допущен к участию в аукционе только 1. Все остальные случаи признания аукциона несостоявшимся составляют менее 7% .

Данные по группам предмета контракта показывают, что большая часть аукционов по каждой группе не состоялась в связи с подачей 1 заявки на аукцион: от 47% по закупке компьютерной техники до 75% по закупке угля и стали. Часть

Диаграмма 10. Распределение причин признания аукциона несостоявшимся (в %)

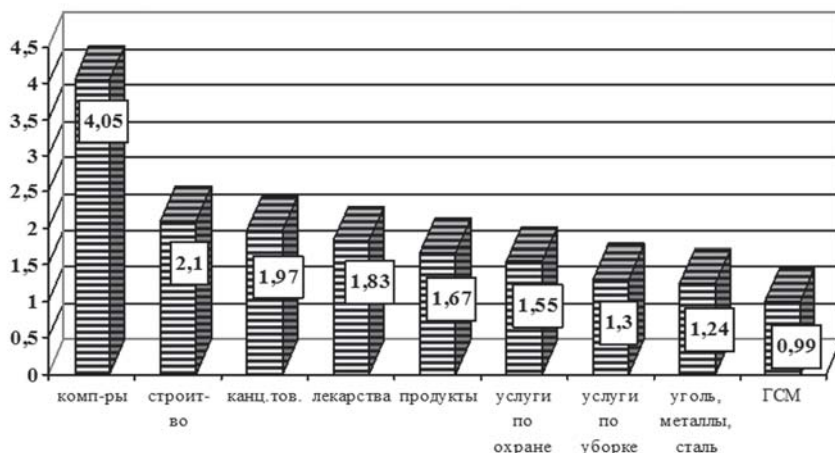


аукционов, не состоявшихся по причине полного отсутствия заявок тоже очень велика – от 29% по услугам уборки и 26% по ГСМ до 4% по поставке компьютерной техники (Диаграмма 7). Эти данные, могут свидетельствовать по большей части о нежелании поставщиков идти на государственный заказ либо в связи со сложностью, неясностью условий заказа и поставки, либо в связи с невыгодностью условий контракта, в том числе твердой цены контракта в условиях быстро растущей инфляции, высокими рисками выполнения контракта, жесткими мерами обеспечения.

Совсем иное распределение несостоявшихся аукционов внутри групп по предмету контракта по случаям 3-6: отклонение всех поставщиков, подавших заявки на аукцион от участия в аукционе; допуск к участию в аукционе одного поставщика из нескольких, желающих принять участие; присутствие на аукционе только одного поставщика из нескольких допущенных; отсутствие на аукционе всех допущенных поставщиков.

При подаче нескольких заявок на аукцион больше всего «страдают» допуском только одной заявки на участие в аукционе торги на поставку именно компьютерной техники – 22%, канцелярских товаров – 19,5%, строительных подрядных работ – 19% и менее всего торги на закупку ГСМ (Диаграмма 8). Такое разнообразие распределений обусловлено кардинально иными причинами: там, где заказчик боится «потерять» торги (ГСМ, уголь, металлы, сталь), допускаются по максимуму все участники. Там, где имеет место конкуренция – включаются иные мотивы деятельности, включая «настройку» торгов на конкретного поставщика с благими или корыстными мотивами. В этом случае все иные поставщики не допускаются до участия в торгах (компьютеры, канцелярские товары...). Основная причина недопуска - сговор заказчика и поставщика, хотя исключить некомпетентность

Диаграмма 11. Среднее количество поданных заявок на аукционы по группам предмета поставки.



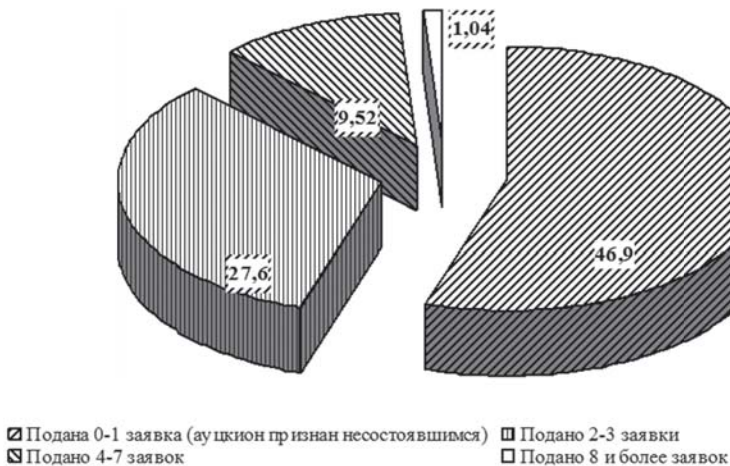
поставщика (неспособность подготовить заявку) или некомпетентность заказчика (неправомерное усложнение условий) как причину наличия только одной устраивающей условиям аукциона заявки нельзя.

Еще более остро эта тенденция проявляется в случае, когда на аукцион из нескольких допущенных является один участник размещения заказа, либо не приходит никто (возможность заключения контракта при этом с подавшими заявку поставщиками в соответствии с законом остается). Объем таких случаев достигает 16% и 9% соответственно от всех несостоявшихся аукционов по группе при проведении аукционов на поставку компьютерного оборудования. Основная причина такого неожиданного поведения поставщика – сговор поставщиков между собой, хотя исключить рост риска исполнения заказа, в связи с инфляцией и низкой начальной ценой контракта тоже нельзя.

Отклонение всех участников размещения заказа путем проведения аукциона по каждой группе предмета заказа колеблется от 3% максимум при аукционах на поставку лекарств до 0,7% случаев минимум – на поставку ГСМ, т.е. практически не оказывает влияния на эффективность аукциона.

По сравнению с обычными, электронные аукционы гораздо более результативны. Только в 18% случаев электронные аукционы не состоялись (Диаграмма 9). Распределение несостоявшихся аукционов по группам предмета контракта повторяет тенденции, выявленные при мониторинге обычных аукционов (Диаграмма 10). Подавляющее большинство случаев несостоявшихся электронных аукционов связано либо с отсутствием – 61%, либо с подачей 1 заявки на электронный аукцион – 37%. Признание электронного аукциона несостоявшимся в связи с тем, что начальная (максимальная) цена контракта ни разу не снижалась, составляет менее 3%.

Диаграмма 12. Распределение аукционов в зависимости от количества поданных заявок (в %).



3. Анализ конкуренции при проведении аукционов.

Общее число лотов во всех аукционах (не включая электронные) по всем группам составляет 4130. В данном исследовании не ставилась задача выявить среднее число лотов, приходящихся на каждый аукцион, поэтому каждый отдельный лот учитывался как отдельный аукцион, о чем уже говорилось выше.

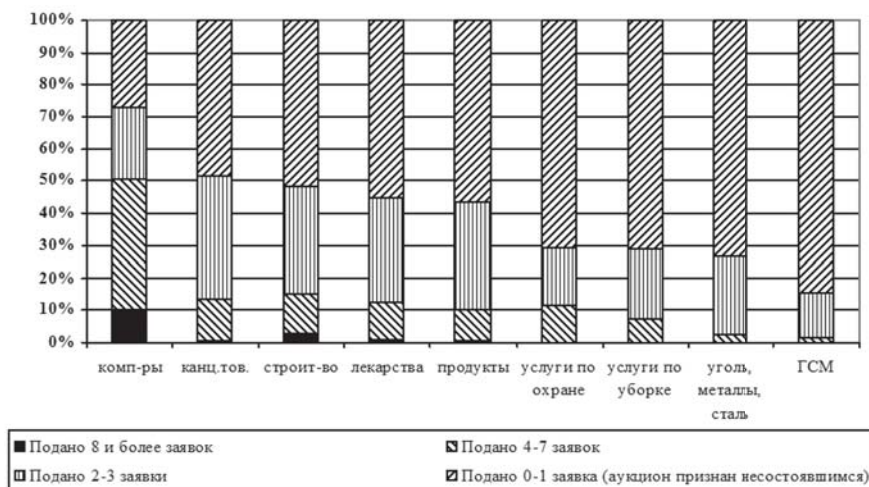
Общее число поданных заявок на 4130 аукционов составляет 6887. В среднем на 1 лот (аукцион) приходится 1,67 заявки. Картина еще более удручающая при рассмотрении распределения среднего количества поданных заявок на аукционы по отдельным группам предмета поставки (контракта) (Диаграмма 11).

Только на поставку компьютерного оборудования в среднем подается 4 заявки на аукцион (лот аукциона). По 7 из 9 групп по предмету закупок количество среднее количество заявок менее 2 на лот аукциона, а на поставку ГСМ – меньше одной.

Конкуренция в аукционах отражается с помощью двух основных индикаторов. Первый из них – количество поданных заявок на аукцион – свидетельствует о потенциальной привлекательности аукциона для участников размещения заказа. Второй – количество допущенных заявок – может отражать подготовленность участников размещения заказа к участию в торгах, что сказывается в способности подготовить заявку на участие в аукционе в соответствии с требованиями документации об аукционе. Однако в большей степени этот фактор зависит от соблюдении законодательства о размещении заказов членами аукционной комиссии.

В целях данного исследования авторы выделили четыре уровня состояния конкурентной среды при проведении аукционов: аукционы, на которые было подано 0-1 заявка (аукцион признан несостоявшимся, конкуренция невозможна), 2-3 заявки (низкий уровень конкуренции); 4-7 заявок (средний уровень конкуренции);

Диаграмма 13. Распределение аукционов по группам направлениям изучения конкурентной среды в %.



8 и более заявок (высокий уровень конкуренции). Данные мониторинга (Диаграмма 12) свидетельствуют о том, что почти в половине случаев (47%) проведения аукционов конкуренция на аукционе места не имеет, в 28% случаев – она минимальна, и только в 10% случаев – она адекватна ожиданиям и позволяет проводить нормальные торги. Крайне показательна для подтверждения рабочей гипотезы авторов исследования Диаграмма 13.

При проведении обычных аукционов конкуренция значительно снижена при поставке ГСМ, угля, металлов, стали, оказании услуг по уборке и охране. Чуть лучше положение по конкуренции при закупке на обычных аукционах лекарств, канцелярских товаров, размещении строительных подрядов. Только закупка компьютерной техники дает нормальное распределение по уровням конкуренции.

Сравнение индикаторов конкуренции обычных и электронных аукционов в случае подтверждения официальной гипотезы должно показывать:

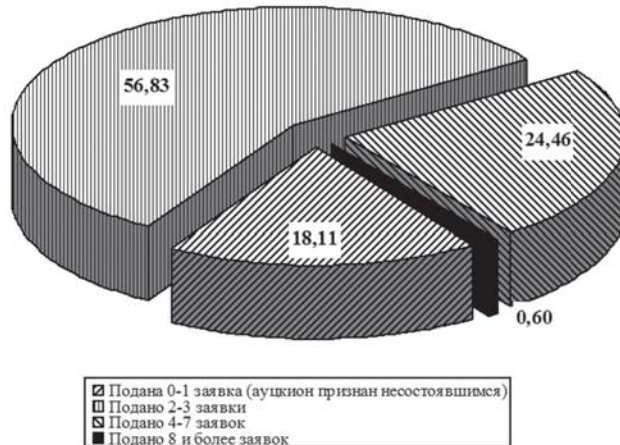
1) значительное увеличение конкуренции на электронных аукционах по сравнению с обычными, поскольку на них фактор сговора поставщиков или поставщиков и заказчиков минимизирован (хотя исключить его тоже нельзя);

2) уменьшение зависимости уровня конкуренции от предмета закупки (предмета контракта).

Рассмотрим данные мониторинга конкурентной среды по электронным аукционам в 1 квартале 2008 года.

При проведении электронных аукционов отсутствует понятие «рассмотрения» заявок и «допуска» участников к участию в аукционе. Вместо этого участники регистрируются на сайте в сети «Интернет» в порядке, указанном в извещении о проведении открытого аукциона, причем могут сделать это в любое время с даты и времени начала регистрации, указанных в извещении о проведении открыто-

Диаграмма 14. Распределение электронных аукционов в зависимости от количества поданных заявок (в %).



го аукциона в электронной форме, до окончания проведения открытого аукциона [5].

Таким образом, количество участников электронного аукциона, зарегистрировавшихся в системе, учитывалось при проведении мониторинга, как количество поданных заявок, а также количество участников явившихся на аукцион. Естественно, все три величины совпадают.

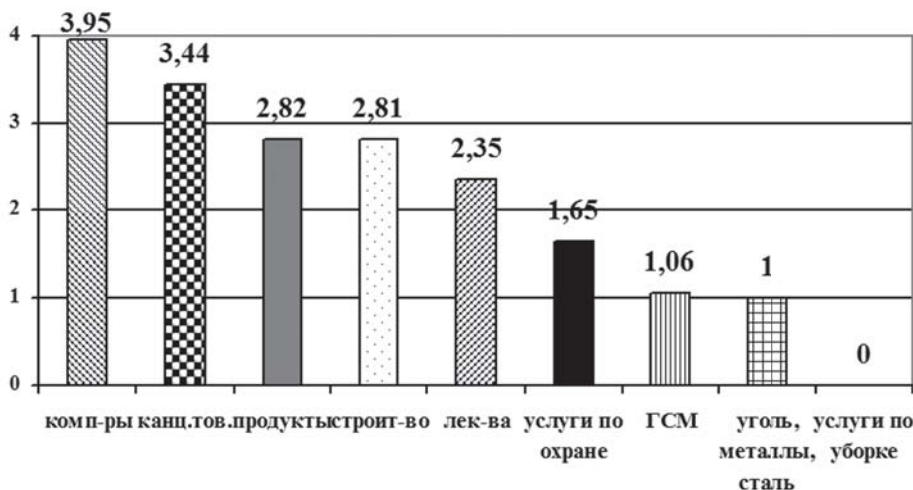
Количество поданных на аукцион заявок (зарегистрировавшихся участников) изменяется в зависимости от предмета закупки, но также специфично для каждого региона. К сожалению, в связи с малым количеством проведенных аукционов в регионах г. Москва (18) и г. Санкт-Петербург (9) данные по этим регионам обладают малой репрезентативностью и не могут считаться достоверными, поэтому они учитываются только в общих показателях.

Всего за 1 квартал 2008 года в регионах исследования было проведено 1841 открытый аукцион в электронной форме по группам предмета контракта, включенным в мониторинг. На указанных аукционах зарегистрировано 4886 участника. В среднем на 1 аукцион приходится 2,65 участника, что с одной стороны в 2 раза выше, чем на обычных аукционах, с другой стороны, соответствует низкому общему уровню конкуренции (Диаграмма 14). Лишь в 25% случаев имеет место средний и высокий уровень конкуренции.

Среднее количество поданных заявок на электронные аукционы по группам предмета контракта на поставку ГСМ, уголь, металлы, сталь, услуги охраны и поставку компьютерного оборудования (!) те же самые, что и на обычных аукционах. (Диаграмма 15). Более выражены отличия при размещении заказа на строительные подряды, поставку лекарств, продуктов питания и канцелярские товары, где конкуренция на электронных аукционах выше, чем на обычных.

Распределение электронных аукционов по количеству участников в регионах

Диаграмма 15. Среднее количество заявок на электронные аукционы по группам предмета контракта.



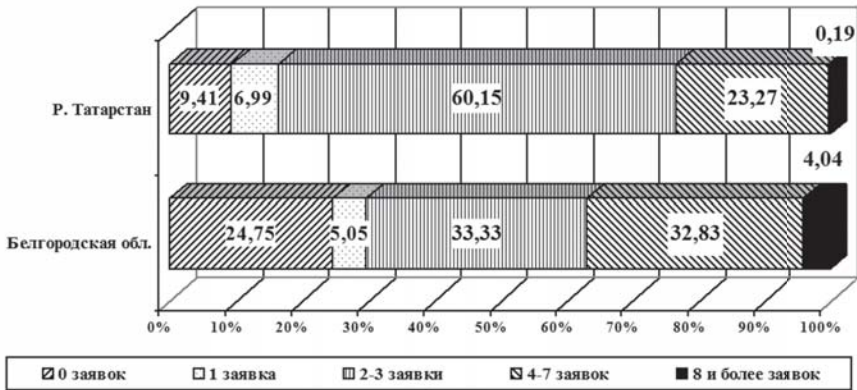
возможно рассматривать только для тех из них, где выборка была в достаточной мере репрезентативна. Это Белгородская область (198 процедур) и Республика Татарстан (1616 процедур) за исследуемый период. Оба региона показывают нормальное распределение уровней конкуренции (Диаграмма 16).

4. Анализ снижения начальной (максимальной) цены контракта.

Общая начальная (максимальная) цена контрактов по объявленным открытым аукционам всем группам составила 14 315,6 млн. руб. В среднем начальная (максимальная) цена объявленных на аукцион контрактов составила 3,47 млн. рублей. Из 4130 объявленных аукционов состоялось 953. Общая начальная (максимальная) цена контрактов состоявшихся аукционов по всем группам составила 2 217,38 млн. руб., что составляет всего 15,5% от общей суммарной начальной (максимальной) цены контрактов по всем объявленным аукционам. Средняя цена контракта состоявшихся аукционов составляет 2,33 млн. рублей. Общее снижение начальной (максимальной) цены контракта по результатам состоявшихся аукционов составило 13,1%. Изменение среднего значения начальной (максимальной) цены контракта составляют 33%. Разница между объявленной и «выигранной» ценой контракта в 1 квартале 2008 года (которую в нашей стране часто отождествляют с экономией средств) составила по обычным аукционам 290,5 млн. рублей. Структура общей стоимости закупок, проведенных по результатам состоявшихся аукционов в 1 квартале 2008 года, включает наиболее дорогие закупки строительных работ 548,72 млн. руб. и наименее дорогие закупки услуг по охране - 11,98 млн. рублей.

По электронным аукционам общая начальная (максимальная) цена контрактов составила 618,42 млн. рублей по 1841 аукциону. В среднем начальная (максимальная) цена объявленных на аукцион контрактов составила 0,34 млн. рублей. Из 1841 объявленного электронного аукциона состоялось 1501. Общая начальная

Диаграмма 16. Распределение количества зарегистрировавшихся участников в регионах исследования – республика Татарстан, Белгородская область (в %).



(максимальная) цена контрактов состоявшихся аукционов по всем группам составила 564,31 млн. руб. Разница между объявленной и «выигранной» ценой контракта в 1 квартале 2008 года составила по электронным аукционам 54,113 млн. рублей. Средняя цена контракта состоявшихся аукционов составляет 0,38 млн. рублей. Таким образом, экономия средств составляет - 10,73 % от общей суммарной начальной (максимальной) цены контрактов по всем состоявшимся электронным аукционам. Изменение среднего значения начальной (максимальной) составляет 10%.

Необходимо отметить следующие знаменательные факты:

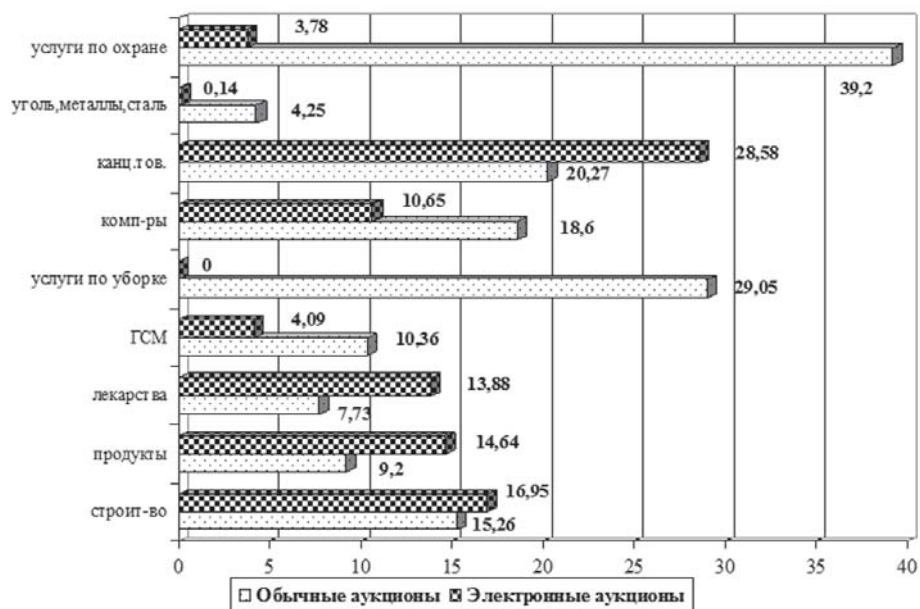
1. относительная экономия средств по электронным аукционам (в %) меньше таковой по обычным аукционам.
2. Средняя цена контракта, заключенного по результатам электронного аукциона выше средней цены контракта объявленной на торги.
3. Проведение обычных аукционов позволило «сберечь» заказчику 2217 млн. руб.
4. Проведение электронных аукционов позволило «сберечь» в 4 регионах 54 млн. рублей.

Значительная разница абсолютных и средних значений общей цены (стоимости всех) контрактов может говорить о трех явлениях: во-первых, «тяжелые» аукционы с большой ценой контракта признаются несостоявшимися реже, чем «легкие» с относительной малой ценой контракта. Во-вторых, бюджетирование контрактов выполнено заказчиками неверно, значительная часть дошедших до конца аукциона контрактов значительно «падает» в цене, в связи с завышенным бюджетом контракта или высокой конкуренцией, что для данных этого мониторинга не является ведущим фактором.

Сравнение падения цены контракта на обычных и электронных аукционах представляют интерес по группам закупок (предмета контракта) (Диаграмма 17).

Снижение цены максимально в группах закупок с низкой общей начальной це-

Диаграмма 17. Снижение начальной (максимальной) цены контракта по результатам состоявшихся аукционов по группам закупок (в %).



ной контракта (услуги) и значительно менее выражено в контрактах на поставку, исключая группу аукционов на поставку компьютерной техники и канцелярских товаров, где конкуренция более выражена.

Снижение цены контракта выше при проведении электронных аукционов на закупку широко представленных на рынке лекарств, продуктов, канцелярских товаров, строительных работ. Однако, снижение на закупку ГСМ, угля, стали, металлов, а также компьютерной техники при проведении электронных аукционов значительно ниже, чем при проведении обычных. Причина такой нелинейной зависимости кроется, с нашей точки зрения, в том, что заказчики закладывают риски невыполнения, инфляции в цену контракта по проблемным сделкам, и не рискуют значительно снижать на аукционе цену контракта.

Анализируя протоколы рассмотрения заявок на участие в аукционе, протоколы аукциона, в ряде случаев выявлено, что в данных документах содержатся сведения о согласованной цене контракта при признании аукционов несостоявшимися. Полностью определить цену заключенных контрактов по всем 4130 аукционам, исходя из данных анализируемых сайтов, не представляется возможным. Это объясняется тем, что для выявления цены контракта в случае, когда он заключается при признании торгов несостоявшимися по согласованной цене, необходим анализ реестра государственных контрактов и его согласование с официальными сайтами по размещению заказа (идентификационная привязка).

Анализ данных мониторинга показал, что общее количество случаев, когда возможно заключение контракта по согласованной цене – 2362 процедуры. Из

них аукционов, на которые была подана единственная заявка – 1937. Из этих 1937 единственных заявок признаны соответствующими аукционной документации – 1838. Признано несостоявшимися по причине допуска только одного участника к аукциону 411 аукционов. Признано несостоявшимися по причине участия в аукционе единственного участника аукциона – 113 процедур. Таким образом, вычисляется общая сумма несостоявшихся аукционов, по которым может быть заключен контракт по согласованной цене: $1838 + 411 + 113 = 2362$.

Ниже приведены данные, которые удалось выявить по 155 аукционам из 2362 несостоявшимся аукционов, по которым возможно согласование цены контракта.

Общая начальная (максимальная) цена контрактов несостоявшихся (155) аукционов, контракты по которым заключены по согласованной цене, по всем группам, составила 1 402,72 млн. руб.

Общая согласованная цена заключенных контрактов по этим 155 аукционам составила 1 383,14 млн. руб. Таким образом, среднее снижение начальной (максимальной) цены контракта по результатам несостоявшихся 155 аукционов по всем группам составил 1,4 %, в натуральных единицах – 19,58 млн. руб.

Необходимо отметить, что в группе «услуги по охране» не выявлено аукционов, приведших к заключению контрактов по согласованной цене. Кроме того, количество аукционов по другим группам также не может считаться валидным для каких-либо значимых выводов, а только для обозначения тенденции.

Больше всего количество аукционов по группам, приведшие к заключению контракта по согласованной цене в группах на выполнение строительных работ и поставку продуктов питания - (по 44 аукциона в каждой группе), ГСМ (34 аукциона).

Но, несмотря на небольшое количество аукционов, необходимо отметить, что процент снижения начальной (максимальной) цены контракта в результате согласования в группе «продукты» больше, нежели процент снижения начальной цены контракта на торгах в 1,7 раза. **Оказалось, для заказчика закупать продукты без торгов более экономично, чем на торгах(!)**. Этот факт свидетельствует о пока еще очень низкой эффективности проводимых российскими заказчиками конкурентных торгов, причем в самой «продвинутой» их форме.

Выводы и предложения:

1. Данные мониторинга размещения заказа путем проведения аукциона в 1 квартале 2008 года свидетельствуют о преобладающем низком общем уровне конкуренции на этих торгах, большом количестве несостоявшихся торгов. В их число входят торги на поставку ГСМ, угля, металлов, стали, оказание услуг по охране и уборке. Электронный аукцион, в связи с меньшей зависимостью от заказчика и поставщика более стабилен, с точки зрения возможности завершения конкурентных процедур

2. Официальная гипотеза преимущества аукциона как основного способа размещения заказа подтверждается частично: аукцион эффективен при закупке простых и стандартно сопоставимых товаров, широко представленных на рынке.

3. Рабочая гипотеза авторов исследования подтверждается данными мониторинга:

3.1. Аукцион не всегда способствует снижению коррупции, поскольку при его проведении возможен сговор поставщиков, сговор заказчика и поставщика. С

точки зрения борьбы с коррупцией, электронный аукцион более эффективен, чем обычный.

3.2. По некоторым группам закупок условия контракта непривлекательны (проблемны) для поставщиков, что ведет к снижению конкуренции, уменьшению экономии средств, увеличивает транзакционные издержки, несостоятельность аукциона – по возможности завершения процедуры. К проблемным непривлекательным закупкам на государственном рынке сегодня можно отнести закупки ГСМ, продуктов питания, угля, стали, металлов.

3.3. Аукцион не всегда более экономичен, чем иные способы размещения заказа;

4. Накопленный массив данных не позволяет пока делать окончательные выводы по эффективности аукционов, как преимущественного способа размещения заказа, однако дает возможность оценить общие тенденции динамики эффективности закупок с применением метода аукционов. Необходимо продолжить мониторинг аукционов, а также развернуть мониторинг размещения заказов иными способами и провести их сравнительный анализ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Евраев М.Я. Реформа госзаказа – сегодня и ближайшее завтра // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11. С. 46 – 47.
2. Ерофеева Т.П., Лобанова О.Л., Пластинина Е.А.. Аукционomanия. – Ярославль: Изд-во Академия Пастухова, 2008. - 142 с.
3. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд: Учебно-методическое пособие для государственных служащих / Под ред. В.И.Смирнова, Н.В.Нестеровича. – 2-е изд. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 332 с.
4. Серединцев Д.С. Электронные аукционы // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 10. С. 118 – 120.
5. Федеральный закон от 21.05.07 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.» // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 25 июля 2005, N 30, ст. 3105.

Белокрылова О.С., Корытцев М.А.

ПОЛУЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕНТЫ И МИНИМАЛЬНАЯ ГРАНИЦА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ТЕНЕВЫХ СДЕЛОК В СФЕРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСЗАКАЗА

Традиция исследования оппортунистического поведения бюрократии в экономической и в других социальных сферах (например, в политической) была заложена в 1960-70 гг. представителями новой институциональной теории (Дж. Бьюкенен, [6] Г. Таллок, [15] Р. Нисканнен [11; 12]). Эти исследователи исходили из того, что действующие факторы в своём поведении склонны преследовать, прежде всего, свои интересы. Эта предпосылка традиционно использовалась при анализе поведения рыночных агентов в экономике, однако заслугой исследователей новой волны институционализма стало стремление применять элементы экономической методологии для изучения нетрадиционных для рыночной экономики сфер – в том числе поведения государственных служащих.

Традиционно оппортунистическое поведение в экономической теории трактуется как склонность экономических агентов, обычно участников контрактных отношений, нарушать контрактные соглашения [16, с.172; 14]. Однако в случае с анализом поведения бюрократии оппортунистическое поведение воспринимается как отклонение чиновников от выполнения своих должностных целей или функций, либо попытки использовать служебное положение в корыстных целях. В последнем случае чиновник может стремиться к получению дополнительного дохода, благодаря занимаемому им должностному положению [13, с.381-382; 16, с.605]. Такое поведение характеризуется в западной экономической теории также понятием «поиск

БЕЛОКРЫЛОВА ОЛЬГА СПИРИДОНОВНА, д.э.н., профессор, зав. кафедрой экономической теории Южного федерального университета, руководитель Пилотного центра госзакупок ЮФУ, заслуженный деятель науки РФ.

КОРЫТЦЕВ МАКСИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ, к.э.н., ст. преподаватель кафедры экономической теории Южного федерального университета, докторант кафедры экономической теории Южного федерального университета, преподаватель Пилотного центра госзакупок ЮФУ.

административной ренты» (“administrative rent-seeking”). Этот подход обладает высокими разрешающими способностями при анализе особенностей поведения госслужащих в сфере государственных закупок с учётом специфики действующих здесь формальных законодательных правил и процедур.

Причины возникновения проблемы

Следует констатировать, что реформы в сфере государственных закупок проводившиеся в 1997-2004 г.г. фактически спровоцировали рост коррупции в этой сфере. На фоне ухудшения качества государственного управления (по качеству государственных институтов Россия находится на 114 месте из 125 стран в рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума) в ходе проведения радикальных реформ возрос масштаб злоупотреблений со стороны госслужащих. В сфере государственных закупок это происходило по ряду конкретных причин институционального характера:

1. Поскольку институт госзакупок был импортирован институциональной структуры развитых стран, то нормативно-законодательные акты, регулирующие отношения в сфере госзакупок, по своей форме воспроизвели стандартные нормы, установленные в этих странах. Так, президентский Указ № 305, вступивший в силу в мае 1998 г., впервые в современной России законодательно определил порядок проведения конкурсных процедур государственных закупок. Однако этот указ практически дословно воспроизводил типовой международный закон *Unsitral*, представляющий собой своеобразный международный стандарт для нормативных актов, регулирующих сферу государственных закупок и рекомендуемый ООН в качестве именно стандартного регламентирующего акта в этой сфере. Данным документом совершенно не учитывалась российская специфика.

2. Законодательство в сфере размещения госзаказа в период до 2005 г., в целом, отличалось неполнотой и непоследовательностью [9]. Например, фактически сосуществовали ряд законодательно-нормативных документов (Указ 305, Закон 97-ФЗ, региональные и местные нормативно-законодательные акты (НЗА), в которых содержались взаимно трудно согласующиеся, а порой и противоречивые нормы. Кроме того, ряд положений, прописанных в этих НЗА, не имели механизма реализации, что позволяло чиновникам их игнорировать, выступая негативным прецедентом в данной сфере. Так, ст. 5 Закона 97-ФЗ, согласно которой, заказчики обязаны были закупать продукцию только у производителей, была сформулирована недостаточно четко, что и позволяло её игнорировать заказчикам. В целом многие из законодательных положений вследствие некорректных формулировок допускали неоднозначное толкование, что позволяло чиновникам трактовать их в свою пользу, видоизменяя процедуры закупок. Причём даже на уровне федеральной власти имелись принципиальные расхождения в трактовках правоприменительной практики отдельных НЗА и положений. Эта неоднозначность также способствовала росту коррупционной практики [10].

3. Наконец, распространение конкурсных процедур некоторые проце-

дурные этапы которых, с одной стороны, были недостаточно чётко законодательно регламентированы, а с другой, допускали возможность реализации субъективных предпочтений государственных чиновников, ориентированных на присвоение административной ренты, при выборе победителя, также имело существенные негативные эффекты. Использование нечётких квалификационных требований, которые заказчики могли произвольно толковать в свою пользу, излишне ужесточая или смягчая их, критериев оценки качества и квалификации, которые также свободно устанавливались заказчиками при проведении закупочных процедур, - все это расширяло пространство для манипуляций результатами конкурсных закупок. Безусловно, в сфере оценки критериев и применения квалификационных требований существуют объективные сложности, детерминированные качественной неоднозначностью этих параметров [5, с.207]. Опыт показывает, что качество поставляемой продукции, зачастую, не соответствует декларируемым критериям, а квалификация участников торгов также оценивалась неадекватно [4].

В конечном счёте, это приводило к тому, что заказчики получили широкое поле для свободы действия в главном вопросе – в выборе победителя, т.е. конкретного поставщика, с которым заключается контракт на закупки для государственных и муниципальных нужд. Особенности национального менталитета, слабость государства в условиях переходного периода способствовали росту коррупции.

Традиционно более высокая для России склонность госслужащих к коррупционным действиям по сравнению с развитыми странами, наряду с проблемным законодательством, провоцировали высокий уровень коррупции в сфере госзакупок [8]. Рост коррупционных отношений начала и середины 1990-х годов не затормозился радикальной реформой системы государственных закупок на её первом этапе. Более того, полагаем, что именно вследствие указанных выше причин коррупционные процессы получили дальнейшее развитие, наряду с проводимыми реформами госзакупок. Законодательство в этой сфере, импортированное из практики развитых стран, было нацелено на предотвращение коррупции и не предполагало оппортунистического поведения госзаказчиков в процессе использования стандартных процедур, например, оценки квалификации и качества закупаемой продукции, как это произошло, однако, в России. Новационный институт рыночного механизма осуществления бюджетных закупок внедрялся в условиях отсутствия системы налаженного контроля в этой сфере. Наконец, в России отсутствовали как формальные, так и неформальные стандартные нормы и правила поведения госслужащих, нацеленные на реализацию общественных интересов и осуществление эффективных, экономящих бюджетные средства закупок. Декларирование критериев экономии и эффективности использования бюджетных средств на федеральном уровне не входило в систему интересов чиновников более низких уровней властной вертикали, не стимулировалось, слабо контролировалось и не реализовывалось в связи с недостатком квалификации госслужащих в решении таких вопросов [7], в силу чего практика

коррупционных действий получила широкое распространение на всех уровнях системы бюджетных закупок.

Новый этап реформы

Осложнение ситуации в системе государственных закупок потребовало проведения нового этапа ее реформирования на основе углубления рыночных принципов функционирования института госзакупок, что потребовало в первую очередь адаптации законодательства к российским реалиям, его ужесточения с целью ограничения возможностей госслужащих по свободной интерпретации правоприменительных норм. Новое законодательство (Закон 94-ФЗ) [2] обеспечивает приоритет аукционов как основной закупочной процедуры по сравнению с конкурсами. Кроме того, при проведении конкурсов использование таких нечетких критериев, как качество и квалификация жёстко лимитировалось. Новый закон устранил множество противоречий и неоднозначных положений, связанных с проведением формальных закупочных процедур, упорядочил, регламентировал и ужесточил контроль в сфере размещения госзаказа. Реально заработала процедура досудебного обжалования действий заказчиков, а сами закупочные процедуры стали более открытыми и прозрачными благодаря размещению необходимой информации в сети Интернет, а также снятию излишних ограничений допуска поставщиков к участию в этих процедурах.

Однако подобные законодательные изменения наряду с положительным эффектом усиления четкости и жесткости регламентации закупочных норм, практически исключая возможные злоупотребления без фиксации формальных нарушений, одновременно характеризуются и обратными последствиями. Это проявляется в снижении эффективности проведения определённых видов закупок, а в некоторых случаях – в четком тестировании склонности чиновников к профанации достижения эффективного результата вообще. Типичным примером этого являются подрядные аукционы.

Проблемы проведения подрядных аукционов

Как известно, проведению подрядной закупки предшествует составление проектно-сметной документации, определяющей структуру и величину цены закупки в связи, прежде всего, с соблюдением технологических норм выполнения подрядных работ, что должно обеспечить впоследствии безопасность эксплуатации объекта.

Однако сложившаяся практика проведения аукционов приводит к тому, что в них побеждает участник, предложивший наименьшую цену, хотя предел снижения цены ничем не ограничивается. Естественно, это провоцирует высокую степень вероятности демпингового снижения цен. Поскольку доступ к участию в подрядных аукционах открыт для любого участника, имеющего соответствующую лицензию (которые отменяются с 2009г.), то в процедурах торгов возможно участие подрядчиков, не отличающихся контрактной дисциплиной. Снижение ими цены до демпинговых значений без достоверной оценки ее способности покрыть необходимые издержки на

уровне хотя бы безубыточности стало повсеместной практикой обеспечения победы в торгах. Объективным следствием этой институциональной практики выступает оппортунизм подрядчиков, стремящихся изменить условия контракта, в том числе его цену в ходе проведения работ, снижение качества используемых ими материалов и нарушение технологических норм и т.д. [3, с.67; 5, с.206-208].

Вероятность того, что такая модель поведения подрядчиков институционализируется как массовая практика, достаточно велика, особенно на первом этапе введения обязательности проведения подрядных аукционов с 1 января 2008 г. Во-первых, осознание подрядчиками неэффективности оппортунистического поведения возможно лишь по истечении определённого периода практики проведения подрядных аукционов – не менее двух-трех лет. Во-вторых, даже осознание приоритетности ответственного контрактного поведения большинством подрядчиком не исключает появления новых «случайных» участников в рамках открытой аукционной процедуры, которые будут воспроизводить указанные модели оппортунистического поведения и в дальнейшем. Это позволяет прогнозировать сохранение проблемности проведения подобных закупок в среднесрочном периоде, что объективно требует пересмотра соответствующих законодательных норм.

Однако следует отметить, что законодатель находится в заведомо неоптимальной ситуации. Установление жёстких законодательных норм, обуславливающих, например, возникновение указанных проблем в сфере подрядных закупок, является оборотной стороной борьбы с коррупцией. Смягчение этих нормативных положений приведёт к расширению коррупционной практики. Очевидно, что из двух зол приходится выбирать меньшее, и коррупция признаётся как раз этим более опасным для общества злом.

Ответственность в сфере размещения заказа

Современное законодательство в сфере размещения госзаказа, принятое после 2005 г., на наш взгляд, обеспечивает достаточно жёсткую регламентацию деятельности заказчиков, не оставляющую им возможности для коррупционного поведения без формального нарушения законодательных норм. Однако встаёт вопрос о санкциях, которым будут подвергаться нарушители закона. К важным изменениям в сфере размещения госзаказа следует отнести усиление ответственности через увеличение штрафных санкций, утверждённых изменениями, внесенными в Кодекс об административных правонарушениях [1]. Утверждённый в 2006 г. перечень таких нарушений в сфере размещения госзаказа стал более актуальным для госслужащих в связи с резким ростом размеров штрафов в 2007 г. – в среднем они выросли почти на порядок - с 5-10 тыс. до 30-100 тыс. руб., а для организаций штраф вырос ещё значительно. В Кодексе перечислены примерно два десятка случаев нарушений, предполагающих вынесение штрафных санкций. Причём эти нарушения являются в основном типичными для ситуаций, которые могут создать заказчики, стремясь к обеспечению преференций конкретному участнику. Например, речь идет о нарушениях установленного порядка

оценки заявок или проведения аукциона, нарушениях порядка и сроков публикации информационных материалов и рабочих документов в официальном печатном органе или размещении их в сети Интернет, либо публикации (размещении) такой информации в неполном объёме, предоставлении недостоверной информации и т.д. Конечно, в Кодексе перечисляются и иные наказуемые случаи, в частности, для ситуаций, когда заказчики пытаются разместить заказ посредством более простых способов закупок (котировок или у единственного поставщика) без проведения торгов, несмотря на требования законодательства. Однако, по нашему мнению, антикоррупционная направленность перечисленных норм всё-таки четко прослеживается.

Однако эти санкции будут работать только в том случае, если значительная часть нарушений неотвратимо фиксируется уполномоченными по контролю органами, прежде всего, Федеральной антимонопольной службой РФ, имеющей полномочия применять данные административные санкции. Нарушения должны выявляться в ходе проведения плановых и внеплановых проверок, которые могут инициироваться, как правило, в связи с поступающими от участников размещения заказа жалобами на действия заказчиков.

Эффективность механизма санкций

Очевидно, гарантировать, что ужесточение законодательных норм, наряду с упорядочиванием и усилением административных санкций в сфере размещения госзаказа, станет надёжной профилактикой коррупции в этой сфере, даже при выявлении значительного числа имеющих место нарушений, достаточно сложно.

Возможности для злоупотреблений закладываются уже на этапе планирования закупок, в процессе формирования начальных цен контрактов. Государственные служащие, конечно, не обладают способностью предвидеть уровень цен, который будет установлен на рынках через год – два, поскольку при составлении бюджета они вынуждены прогнозировать будущие бюджетные расходы примерно на этот срок. Не вменяется им в обязанность и корректировка начальной цены непосредственно перед началом проведения закупочных процедур, в связи с чем начальная цена контракта может не совпадать с выделенной суммой финансирования. Хотя экономико-социологические опросы, проводимые среди государственных и муниципальных служащих Южного Федерального округа (свыше 90 % выборки - Ростовская область и Республика Дагестан) показали, что лишь 37,5 % респондентов отказывается сопоставлять начальную цену контракта с рыночными ценами. Соответственно 41,7 % респондентов указали, что главным методом определения цены для них является сопоставление цены закупки с ценой закупки продукции в прошлом периоде с поправкой на инфляцию. Остальные респонденты с различной периодичностью склонны осуществлять маркетинговые обследования рынков, получая из различных источников информацию о рыночных ценах, и сопоставлять с ними устанавливаемые начальные цены контракта. Таким образом, в практике работы бюджетных учреждений при формировании начальных цен всё большее распространение получает ори-

ентация на рынок, хотя такое поведение госзаказчиков ещё не стало общепринятой нормой.

Полагаем, тем не менее, что практика коррупционных договорённостей и в сфере ценообразования получила широкое распространение, превратившись в норму для целых регионов и отраслей социальной сферы. Известны даже «нормальные» ставки «отката» - принятые процентные отчисления от величины заказа в пользу руководителей государственных или муниципальных структур, колеблющиеся в пределах от 10 до 20 %, а иногда и выше. Однако, на наш взгляд, Закон 94-ФЗ создал некоторые предпосылки снижения устойчивости этой практики посредством повышения степени транспарентности, открытости системы госзаказа. Любой поставщик через Интернет может узнать о проводящихся закупочных процедурах и принять участие в них, при этом у заказчиков практически отсутствуют способы законного ограничения доступа к участию в торгах «посторонних» поставщиков. Если участник торгов хорошо знаком с нормами действующего законодательства в сфере размещения заказа, то он легко может обнаружить нарушения со стороны заказчика, сообщив о фактах нарушения уполномоченному по контролю органу. Кроме того, в случае победы участник закупочной процедуры может отказаться от достижения коррупционной договорённости с заказчиком, и в этом случае отказ от заключения контракта со стороны заказчика также будет очевидным нарушением законодательства.

Моделирование поведения госслужащего исходит из неоклассической предпосылки о его нацеленности на максимизацию индивидуальной, в данном случае коррупционной, полезности (выгоды) при заключении государственного (муниципального) контракта. Очевидно, в рамках неоклассического подхода чиновник принимает (или инициирует) теневую сделку лишь при условии, что его выгода превышает величину возможных издержек, в качестве которых выступают в современных условиях штрафные санкции и отстранение от должности. Абстрагируясь от криминальных коррупционных сделок, влекущих гораздо более значительные потери для чиновников вследствие ничтожного количества раскрытых случаев на фоне общей массовой институциональной практики теневизации экономических связей в России, следует отметить, что они также должны учитываться при проведении более детального анализа.

Поскольку совершение теневых сделок непрозрачно, а число их раскрытий ничтожно, то контролирующие органы осуществляют профилактику подобных правонарушений косвенно, посредством фиксации процедурных нарушений при размещении госзаказа и применяя штрафные санкции по этим фактам. Это означает, что даже при отсутствии возможности непосредственного раскрытия теневых сделок, контролирующие органы способны косвенно повлиять на их динамику посредством штрафных санкций по фактам нарушения процедур, зафиксировать которые достаточно легко. Таким образом, штрафные санкции оказывают лишь косвенное влияние на состояние теневых коррупционных сделок.

Графическое представление взаимосвязи объёмов размещаемого заказа

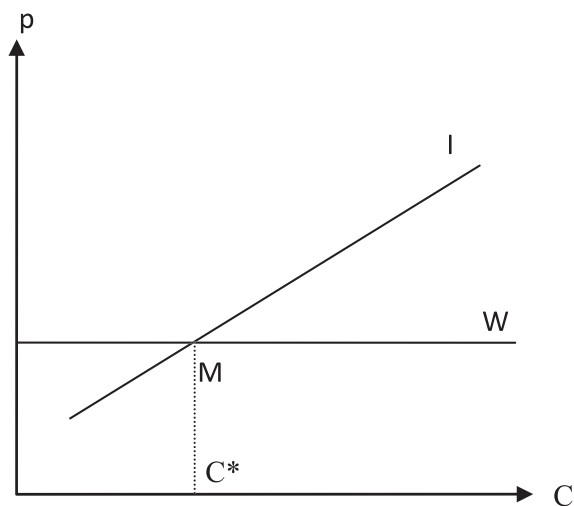


Рис. 1 - Определение минимальной границы заключения теневых сделок

теневому доходу чиновника позволяет идентифицировать минимальную границу заключения теневых сделок с участниками торгов. Отложим по оси абсцисс значения объёмов размещаемого заказа (C), процент от суммы которого составляет теневой доход служащего, а по оси ординат - величину теневому доходу, либо, соответственно, денежных потерь от штрафов при нарушении формальных норм процедуры закупки (p).

Линия W на рис. 1 графически отражает функцию издержек чиновников, связанных с выплатой штрафов за нарушение процедур размещения бюджетных заказов. Горизонтальное положение этой линии обусловлено тем, что размер установленных штрафов является стандартным вне зависимости от величины сделки (цены контракта). Линия I – график функции теневому доходу госслужащего, измеряемого нами в процентах от величины заказа, т.е. это графическое представление функции административной ренты («отката»). Очевидно, абсолютная величина административной ренты объективно возрастает при увеличении объёмов заказа. Как представлено на рис. 1, пересечение указанных линий в точке равновесия M показывает, что при превышении величины закупки некоторых пороговых значений (C^*) чиновник оправданно может идти на нарушение установленных формальных процедур, поскольку выгода от «комиссионных» при совершении теневой сделки превышает величину уплачиваемых штрафов.

Следовательно, штрафные санкции позволяют ограничить склонность госслужащих к совершению теневых сделок лишь при сравнительно небольших суммах размещения госзаказов, когда теневой доход или административная рента ниже размеров штрафных санкций. Но при более значительных размерах закупки чиновники могут сознательно идти на совершение нарушений, поскольку полученная выгода компенсирует потери от штраф-

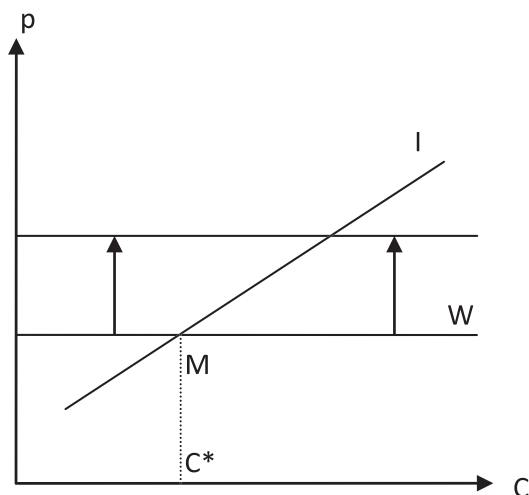


Рис. 2 Эффект штрафных санкций на минимальную границу заключения теневых сделок

ных санкций.

Перемещение линии W вверх-вниз (рис. 2) обусловлено лишь количеством нарушений, которые допускает организация при размещении заказа. Так, увеличение количества нарушений автоматически ведет к росту издержек для чиновников и организации, поскольку увеличивает совокупную величину штрафов. На рис. 2 это отражается перемещением точки пересечения линий теневого дохода и величины штрафа вправо вверх, что увеличивает нижнюю предельную сумму заказа, при которой коррупционное поведение экономически оправдано (рис. 2). В этих условиях, очевидно, существенную роль играет компетентность чиновников в сфере теневых сделок, обеспечивающая выбор «нужного» поставщика при наименьшем числе нарушений, так как такая компетентность снижает «цену» допускаемых нарушений, а, следовательно, и минимальный уровень заказа, оправдывающий заключение теневых сделок.

Конечно, в рамках предложенной графической модели можно проиллюстрировать возникновение и иных ситуаций. Например, ужесточение законодательства, а также рост штрафных санкций может повлиять на увеличение «административной ренты» чиновников. Графически это приведёт к смещению линии I влево вверх и соответственно к снижению предельной границы получения теневого дохода. На практике получает распространение рост доли таких «рентных» платежей относительно заказа, что, на наш взгляд, обусловлено повышением риска нарушения ужесточающегося законодательства наряду с сохранением склонности чиновников к присвоению теневых доходов, в том числе при размещении сравнительно небольших заказов.

Оценка абсолютной величины минимальной границы заключения тене-

вых сделок при размещении госзаказа показывает, что если доля административной ренты («отката») составляет 10 %, то при условии совершения одного нарушения, обеспечивающего выбор требуемого поставщика, издержки от такого нарушения будут колебаться в пределах 50-200 тыс. руб. Минимальный размер заказа (C^* на рис. 1) соответствует предельной границе теневых доходов (W), совпадающей с размером штрафных санкций, которые придётся заплатить в обмен на возможность присвоения административной ренты. Минимальный размер заказа в этих условиях колеблется в пределах 500-2000 тыс. руб. Это та величина госзаказа, при которой экономически оправдано получение административной ренты. Если размер административной ренты вырастет до 20 % (например, у субподрядчиков в городе Ростов-на-Дону), то минимальная величина «коррупционного» заказа снизится до 300-1000 тыс. руб.

Существенным фактором, который должен учитываться в предложенной модели, выступает степень жёсткости контроля в сфере размещения госзаказа. Очевидно, контролирующие структуры не способны зафиксировать все имеющие место нарушения, поскольку это возможно при создании автоматической интеллектуальной системы проверки и контроля, которое при современном уровне развития информационно-коммуникационных технологий вполне возможно. К тому же, информация об основных объёмах госзакупок, проводимых в стране, переводится в электронный формат и открыта в сети Интернет в свободном доступе.

Очевидно, как и любая экономико-теоретическая модель, предложенная графическая модель имеет существенные ограничения. Так, она не будет репрезентативной, если в обществе сформировалась устойчивая институциональная практика массовой выплаты административной ренты, с которой согласны все потенциальные поставщики, готовые участвовать в процедурах размещения госзаказа. Трудно оценить, каковы масштабы распространения этой нормы в российских госструктурах различного уровня вследствие отсутствия достоверной информации. Однако, на наш взгляд, при незначительных объёмах закупок, – как показано выше, 300-500 тыс. руб. (что соответствует границе проведения закупок методом котировок - 500 тыс. руб. по действующему законодательству), размер получаемой чиновником выгоды недостаточен для стимулирования заключения теневой сделки. Причина этого в том, что существуют также своеобразные издержки по сохранению конфиденциальности сделок, и для малых объёмов закупок они могут быть несопоставимы с получаемой административной рентой.

Таким образом, введение штрафных санкций, даже достаточно значительных размеров, само по себе не является эффективным средством профилактики коррупции в сфере размещения госзаказа. В лучшем случае, если практика взимания административной ренты ещё не стала массовой институциональной нормой в той или иной сфере или регионе, подобные меры способны остановить коррупционную практику при закупке продукции методом котировок (до 500-1000 тыс. руб.). При условии организации эффективного контроля, позволяющего реагировать на значительное число имею-

ших место нарушений, минимальная граница заключения теневых сделок может несколько вырасти - до 2 млн. руб. Учитывая планы правительства поднять предельный максимальный размер закупки для метода котировок до 1 млн. руб., можно заключить, что такая минимальная граница будет немногим выше максимального размера закупки методом котировок, причем, при условии, что контроль в этой сфере будет эффективным, а санкции будут применяться в большинстве случаев нарушений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс об административных правонарушениях РФ. - М., 2005.
2. Федеральный Закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94 – ФЗ.
3. Антонов Д. Г. О размещении заказов на выполнение строительных работ на аукционах // Госзаказ. – 2007. - № 10 (октябрь/декабрь). – С. 66 – 71.
4. Белокрылова О. С., Горшкова А. Ю. Конкурсная система государственных закупок на Юге России и её роль в борьбе с коррупцией // Материалы международной научно-практической конференции «Борьба с коррупцией на Юге России как системная проблема. Препятствия и стратегии». – Ростов н/Д.: ЦПИИС, 2001. – С. 92 – 123.
5. Белокрылова О.С. и др. Инновационные технологии в размещении государственных и муниципальных заказов. – Ростов н/Д.: Содействие XXI век, 2008.
6. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. – М.: Таурус Альфа, 1997.
7. Гуцелюк Е. Ф. Роль системы подготовки специалистов по государственным закупкам в повышении эффективности использования бюджетных средств // Материалы международной научно-практической конференции «Борьба с коррупцией на Юге России как системная проблема. Препятствия и стратегии». – Ростов н/Д.: ЦПИИС, 2001.
8. Из госзаказа «утекло» 300 миллиардов // Известия. - 22.12.2006. - № 238. – С. 6.
9. Корытцев М. А. Проблемы законодательного обеспечения сферы государственных закупок // Материалы международной научно-практической конференции «Борьба с коррупцией на Юге России как системная проблема. Препятствия и стратегии». – Р-н/Д., ЦПИИС, 2001. – С. 153 – 159.
10. Корытцев М. А. Этика госзакупок: коррупция и механизмы её профилактики // Совершенствование системы бюджетных закупок. Материалы итогового семинара по проекту «Региональная система бюджетных закупок». – М.: ООО «Компания Мюрэл», 2005.
11. Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии. / Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. – СПб.: Экономическая школа. 2004. – С. 477 – 494.
12. Нисканен В. А. Пересмотр. / Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. /Под общ. ред. А. П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа. 2004. – С. 537 – 560.
13. Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.
14. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. – М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
15. Таллок Г. Потери благосостояния от тарифов, монополий и воровства. / Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. – СПб.: Экономическая школа. 2004. – С. 435 – 448.
16. Фурботн Э. Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории – СПб: Издат. Дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005.

SUMMARY

Institutional reorganizations of the state procurement system in Russia

Demin A.A., Demina N.K.

The aim of this article is the study of state procurement system in Russia and its specific features by means of theoretical and economic analysis.

The authors suggest adjusting the method of choosing the optimal way to place procurements. This should be done taking into account the specifics of the purchased products and the possibility or impossibility to estimate the quality of the goods. Using the tools of institutional theory, the authors managed to identify the transactional expenses and reveal the contradictions in the organizational and economic mechanisms of placing the state procurement. Consequently, the system of measures has been developed to neutralize their impact on the state sector of Russian economy and its further development.

On the issue of correlation between the state procurement and the state defense procurement

Tihomirov A.S.

This article covers the correlation between the state procurement and the state defense procurement. While analyzing the regulatory legal acts and the practice of the state procurement as well as the state defense procurement placement, the author states that the inclusion of the entire state defense procurement into the state procurement is erroneous. Furthermore, he provides grounded arguments for reforming the system of state defense procurement and suggests the concept of its appropriate alteration.

Monitoring of procurements placement by means of holding an auction in the 1-st quarter of 2008

**Kuznetsova I.V., Trefilova T.N.,
Eremenko N.V., Gladkova E.G.,
Burkov A.V., Bogorad E.L.**

The article focuses on analyzing the results of the state procurement placement, which was organized in form of open auction and electronic form of open auction in the first quarter of 2008. The authors use the open part of the Russian Federation official website on procurements placement and the data from the proper websites of Moscow, Saint-Petersburg, Belgorod region and the Republic of Tatarstan. The auctions have been studied as the major method of the most mass and constant purchases of different groups of products. As a result, the effectiveness of purchases via auctions has been examined and the general tendencies of its dynamic have been estimated. The criteria of this effectiveness are: the definition of accessibility of the procurement's placement's final result, the competitors' analysis and the reducing of the contract's initial price.

The receipt of the administrative rent and the minimal limit of the shadow transactions in the sphere of the state procurement placement

Belokrylova O.S., Korytsev M.A.

The work of O.S. Belokrylova and M.A. Korytsev «The receipt of the administrative rent and the minimal limit of the shadow transactions in the sphere of the state procurement placement» is based on analyzing different theories of the bureaucracy's opportunistic behavior. As a result, there has been revealed a number of reasons why the corruption behavior of the officials has reached in Russia the level of a mass institutional practice. These reasons have been concretized by the examples of the state-financed procurements placement – and first of all the holding of contract work auctions. The authors argue the lack of effect in the mechanism of imposing sanctions on the government customers. This allowed building a graphical model to define the minimal limit of the shadow transactions and revealing the increasing effect of the punitive measures on the minimal limit of latent agreements between the customer and one of the auction's participants.

ТРЕБОВАНИЯ К ПУБЛИКУЕМЫМ МАТЕРИАЛАМ

1. Направляемые для публикации статьи должны быть научными и иметь соответствующий инструментарий (ссылки, библиографию таблицы, графики, иллюстративный материал).

2. **Объем рукописи**, включая список цитированной литературы, не должен превышать 24 страниц, то есть не более 40 000 знаков (без пробелов).

3. К статье прилагается резюме (аннотация) объемом не более 0,5 с., а также сведения об авторе (фамилия, имя и отчество, домашний почтовый адрес с индексом, телефон, специальность, ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), место работы и должность, дата рождения и паспортные данные).

4. **Текст статьи** в формате Word for Windows шрифтом Times New Roman, размером 14pt, через 1,5 интервала. Красные строки абзаца должны быть сделаны только абзацными отступами (а не пробелами или табуляциями). Необходимые смысловые выделения можно делать полужирным и курсивным начертаниями, но не цветом (он «потеряется» при верстке). Не делайте фреймы (рамки с текстом), так как после удаления фреймов находящийся в них текст может попасть в другое место. Сноски не должны находиться в конце статьи, а должны быть сделаны по тексту.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Необходимо, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. В таблице выделение цветом не используется, он «потеряется» при верстке.

Графики и иллюстративные рисунки. По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Воспользуйтесь Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется, не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdg и не экспортируйте файлы *.cdg в другие форматы). Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта, иначе при малейшем сдвиге границ страницы, неизбежном при работе с документом, элементы могут смещаться. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Internet графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев не пригодно для полиграфии.

Цитированная в статье литература (автор, название, место, издательство и год издания) приводится в алфавитном порядке в виде списка в конце статьи. Литература на иностранных языках дается после отечественной. В тексте ссылка на источник делается путем указания (в квадратных скобках) порядкового номера цитируемой книги или статьи через точку с запятой — цитируемых страниц.

Материалы, не соответствующие вышеизложенным требованиям, к публикации в Приложении не принимаются и направляются авторам на доработку.

5. **Редакция также не принимает:**

- ксерокопии, рукописные и машинописные экземпляры
- статьи без аннотаций

6. Статьи, направленные авторам на доработку и не возвращенные в редакцию к обозначенному сроку, исключаются из портфеля редакции.

Редакция знакомится с письмами читателей, но в переписку не вступает.

Главный редактор **Махов А.В.**

Выпускающий редактор **Бабякина Е.И.**

Подписано в печать 31.10.2008. Формат 70х100/16.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ. л. 5,0. Тираж 600 экз.

Отпечатано в типографии ООО «ПолиграфКом»

ГУ ВШЭ 115230, г. Москва, Варшавское шоссе, 44а

Тел. (499)6111528, Тел./факс (499) 6112462