

В. В. МЕЛЬНИКОВ

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ
ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ**



Министерство образования и науки Российской Федерации
НОВОСИБИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

В.В. МЕЛЬНИКОВ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ
ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

НОВОСИБИРСК
2008

ББК 65.41
М 482

Рецензенты:

И.В. Князева, д-р экон. наук, проф., проректор по научной работе
Сибирской академии государственной службы,
С.Н. Чирихин, канд. экон. наук, доц., начальник отдела
товарных и финансовых рынков УФАС РФ по Новосибирской области

Мельников, В.В.

М 482 Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России : монография / В.В. Мельников. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. – 220 с.

ISBN 978-5-7782-0966-4

В монографии обобщены результаты исследования институциональных изменений в сфере государственных закупок в Российской Федерации. Показана взаимная обусловленность вынужденной модернизации финансовой сферы постсоветской России и необходимости изменения правил предоставления благ общественным сектором. Приведены основные предпосылки и подходы к проведению российского варианта институциональной модернизации сферы закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. Анализируется влияние процессов глобализации на действенность таких изменений и их перспектив. На моделях показаны способ определения социально-эффективного числа участников торгов, эффект от закрытости национальной системы государственных закупок, а также действие механизмов ценовых предпочтений и их влияние на конкурентоспособность отечественных товаров. Исследуется как международный опыт организации закупок общественным сектором, так и специфика российской системы конкурсных торгов в последнее десятилетие. Делается вывод о возможности отрицательного воздействия на национальный доход предоставления Россией режима наибольшего благоприятствования иностранным компаниям – участникам торгов.

Книга может быть полезна преподавателям-экономистам, аспирантам и студентам для дальнейших исследований в сфере государственных финансов, специалистам по размещению государственного заказа, а также тем, кто интересуется перспективами развития сферы закупок продукции для государственных и муниципальных нужд в современной России.

ББК 65.41

ISBN 978-5-7782-0966-4

© Мельников В.В., 2008
© Новосибирский государственный
технический университет, 2008

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Список основных сокращений.....	8
Глава 1. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	9
1.1. Основы конкурентного финансирования общественных потребностей.....	9
1.2. Механизмы конкуренции и конкурсные процедуры.....	22
1.3. Международные подходы к проведению государственных закупок	50
Глава 2. ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	66
2.1. Изменение формальных правил торгов и экономическая политика.....	66
2.2. Современное состояние системы размещения государственных заказов	85
2.3. Особенности формирования региональных систем организации закупочных процедур	95
Глава 3. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ ПЕРСПЕКТИВ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ	102
3.1. Подход к определению величины транзакционных издержек проведения закупочных процедур.....	102
3.2. Моделирование институциональных изменений при предоставлении предпочтений.....	111
3.3. Определение экономического эффекта от проведения недискриминационной политики государственных закупок.....	128
Заключение.....	146
Библиографический список	149
Приложения.....	164

ПРЕДИСЛОВИЕ

Являясь крупнейшим рыночным агентом и осуществляя закупки продукции на общую сумму 15–20 % от ВВП и до 65 % от суммы расходов федерального бюджета, государство использует систему конкурсных закупок продукции для сокращения бюджетных расходов, что обеспечивается, в первую очередь, за счет повышения конкурентности данных процедур, способствуя одновременно предотвращению коррупции. Перспективы России по вступлению во Всемирную торговую организацию также напрямую зависят от соответствия отечественного рынка государственных закупок международным принципам и стандартам. Учитывая разработку в рамках ВТО многостороннего Соглашения о государственных закупках, предусматривающего обязательства стран-участниц по предоставлению национального режима иностранным поставщикам при размещении государственных заказов, необходимо предварительно оценить влияние таких изменений на систему конкурсных торгов.

Совершенствование системы управления конкурсными торгами окажет влияние на поведение всех экономических агентов, принимающих участие в закупочных процедурах. Государственные заказчики при увеличении числа потенциальных поставщиков будут вынуждены нести дополнительные издержки на сбор, сопоставление и оценку конкурсных заявок; кроме того, возможно изменение существующих инструментов государственного регулирования данной сферы. Отечественные государственные поставщики окажутся в ситуации возрастающей конкуренции и необходимости делить доходы от государственных контрактов с новыми участниками. Политика либерализации при проведении конкурсных торгов, в свою очередь, может привести к изменению экономического эффекта для страны в целом, перераспределяя доходы экономических агентов.

При анализе теоретических основ управления государственными закупками использовались отдельные положения неоклассической экономической теории по проблемам рыночного равновесия, неоинституциональной экономической теории по проблемам институтов, трансакционных издержек и оппортунистического поведения.

Базовые положения современной теории управления государственными закупками представлены в работах Ж.-Ж. Лаффонта и Ж. Тироля, П. Макафи и Дж. Макмиллана, Р. Майерсона, Дж. Стиглица, П. Баджари и С. Таделиса, Дж. Энтоня и Д. Яо; германская школа представлена, в частности, в работах О. Соудри, Д. Боса, М. Кольмара и др.

Исследование вопросов, связанных с влиянием государственных закупок на национальное благосостояние, представлено в трудах С. Эвенетта, Б. Хекмана, П. Мавройдиса, Дж. Делтаса, Р. Болдуина, Д. Ричардсона, Ф. Трионфетти. Влиянию коррупции на структуру и динамику бюджетных расходов посвящены многочисленные работы П. Мауро, В. Танзи, Х. Давуди и др.

Теоретический и эмпирический анализ процессов реализации международных соглашений в данной сфере проводили Е. Мойзе и М. Гелозо-Гроссо, А. Матту, Д. Франсуа, Д. Нельсон, Д. Палметер, В. Сривастава, И. Чой и ряд других, в том числе В. Корделл, М. Буссе, Ж.-М. Виайен исследовали вопросы международной конкурентной политики и потребительских предпочтений.

Вопросы организации и проведения конкурсных торгов в России и за рубежом освещены в работах отечественных специалистов В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, Н.В. Афанасьевой, А.А. Гладкова, К.А. Перова, В.М. Дидковского, П.И. Талерова, Л.И. Шевченко, Г.Н. Гредина, В.А. Федоровича, А.П. Патрона и В.П. Заварухина, Е.Ю. Гончарова, в том числе вопросы эффективности государственных закупок – в работах Л.И. Якобсона, Р.В. Хрущева, Д.А. Абдрахимова и др.

Современные подходы к размещению государственного заказа и, в частности российский опыт наблюдения за проведением закупочных процедур, связаны с реализацией контрольных функций со стороны антимонопольных органов, обеспечивающих корректное проведение закупочных мероприятий и исполнение правил, предписанных законами. Вопросы антимонопольного регулирования закупочной сферы отражены в работах С.Б. Авдашевой, А.Е. Шаститко, И.В. Князевой, С.Н. Чирихина и ряда других исследователей.

Применение методов институционального анализа для описания данной сферы хозяйственной деятельности становится возможным в первую очередь благодаря существенному вкладу в развитие этого направления экономической науки со стороны ряда отечественных ученых: Р.М. Нуреева, В.Л. Тамбовцева, А.Н. Олейника, А.Е. Шаститко, М.М. Юдкевич, Ю.В. Латова, О.Э. Бессоновой, С.Г. Кирдиной, О.С. Белокрыловой, В.В. Вольчика, Г.П. Литвинцевой и многих других, прививающих культуру институциональных исследований в России.

Для решения исследовательских задач в монографии применен междисциплинарный подход, основанный на сочетании методов экономико-статистического, системного, сравнительного, исторического и графического анализа, экономико-математического моделирования, анализа динамики и структуры исследуемых параметров, а также нормативно-правового анализа.

Книга состоит из введения, трех глав, заключения, обширного списка литературы и приложения. В первой главе обосновывается необходимость осуществления закупочных процедур на конкурентной основе и неизбежность такого решения при постановке задачи эффективного расходования государственных средств. В качестве подтверждения этого приводится международный опыт регулирования указанной сферы, в том числе рассматриваются подходы к проведению отдельных закупочных мероприятий и построению системы государственных закупок в целом. Исследуются механизмы конкуренции на торгах и делаются выводы об оптимальном количестве участников закупочных процедур и о последствиях ограничительных решений на рынках факторов производства и готовой продукции. Во второй главе приводятся анализ изменения нормативной правовой базы, регулирующей государственные закупки в России до настоящего времени, ее достоинства и недостатки на разных этапах развития, а также современные подходы к формированию региональных закупочных систем. Третья глава посвящена методам количественной оценки перспектив институциональных изменений в сфере размещения государственного заказа. Приводятся процедурный подход к определению размеров транзакционных издержек, расчет оптимальной величины закупочных предпочтений, а также эмпирический анализ последствий предоставления национального режима иностранным компаниям – участницам государственных закупок в РФ.

Автор выражает искреннюю благодарность коллегам по кафедре экономической теории Новосибирского государственного технического университета, коллегам из Новосибирского Центра подготовки кадров для системы государственных закупок при НГТУ, Института госзакупок ГУ-ВШЭ им. А.Б. Соловьева, участникам международного семинара «Институциональная теория и ее практическое применение на постсоветском пространстве» (Новосибирск, НГУ, 2003–2006 гг.), принимавшим участие в обсуждении результатов исследования и отдельных его частей, уважаемым рецензентам – Ирине Владимировне Князевой и Сергею Николаевичу Чирихину, взявшим на себя труд предварительного прочтения книги и сделавшим ценные замечания, редколлегии и рецензентам журналов «Экономический вестник Ростовского государственного университета», «Госзаказ», «Научный вестник НГТУ», а также ежегодного альманаха «Постсоветский институционализм», объединяющего результаты исследований по институциональной экономической теории ученых России, Украины, Беларуси, Казахстана и других постсоветских республик.

СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

БК РФ	– Бюджетный кодекс Российской Федерации
ВВП	– валовой внутренний продукт
ВНП	– валовой национальный продукт
ВТО	– Всемирная торговая организация
ГАТС	– Генеральное соглашение о торговле услугами
ГАТТ	– Генеральное соглашение о тарифах и торговле
ГК РФ	– Гражданский кодекс Российской Федерации
ГФЗН	– Государственный фонд занятости населения
ЕС	– Европейский союз
ЕСН	– единый социальный налог
КД	– конкурсная документация
КОАП РФ	– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КРУ Минфина РФ	– Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Российской Федерации
МВФ	– Международный валютный фонд
МРОТ	– минимальный размер оплаты труда
МЭРИТ РФ	– Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации
НДС	– налог на добавленную стоимость
НИОКР	– научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
НСО	– Новосибирская область
НЭП	– новая экономическая политика
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ПКО	– предварительный квалификационный отбор
ПФ РФ	– Пенсионный фонд РФ
СГЗ	– Соглашение о государственных закупках
СМИ	– средства массовой информации
ТАИ	– трансакционные издержки
ФАС РФ	– Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации
ФОМС РФ	– Фонд обязательного медицинского страхования РФ
ФОТ	– фонд оплаты труда
ФСС РФ	– Фонд социального страхования РФ
ЦСУ СССР	– Центральное статистическое управление Союза Советских Социалистических Республик

Глава 1

ОРГАНИЗАЦИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

1.1. ОСНОВЫ КОНКУРЕНТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Процесс формирования рыночных институтов в переходной экономике сопряжен со значительным изменением функций государства в экономической системе. Данные изменения связаны в том числе и с поиском удовлетворительной формы предоставления государством различных видов товаров и услуг, которые не могут быть обеспечены рынком в количестве, достаточном для удовлетворения потребностей общества.

В 1950-е гг. К. Эрроу и Ж. Дебре заложили основы экономической теории благосостояния, в рамках которой доказаны две фундаментальные теоремы, определившие общие условия, при наличии которых частное производство благ более эффективно, чем предоставление благ государством. Первая фундаментальная теорема экономики благосостояния гласит, что при определенных условиях любое конкурентное равновесие экономической системы является Парето-эффективным, иными словами, никто не может увеличить собственного благосостояния, не ухудшив благосостояния другого. Вторая фундаментальная теорема экономики благосостояния утверждает, что при некоторых условиях любое Парето-эффективное распределение ресурсов может быть достигнуто посредством функционирования децентрализованного рыночного механизма. Из этих теорем следует, что в условиях, при которых они верны, никакое правительство, осуществляющее централизованное вмешательство в экономику, не способно достичь лучших экономических результатов, чем те, которые достигаются в рамках

функционирования свободного рынка. По замечанию А.Е. Шаститко, эти теоремы не отрицают в принципе роли государства в экономике, поскольку одной из неявных предпосылок указанных теорем является условие хорошо специфицированных и защищенных прав собственности производителей – условие, которое наиболее эффективно обеспечивается действиями государства [96, с. 42]. В реальном же мире условия, при которых справедливы фундаментальные теоремы экономики благосостояния, выполняются далеко не всегда и не полностью. В частности, существуют так называемые провалы рынка, то есть ситуации, в которых хозяйствующие субъекты, использующие рыночный механизм, не могут или не имеют стимулов производить блага в социальном оптимальных объемах или с должным качеством.

Принято выделять такие основания для существования провалов рынка, как несовершенство конкуренции, наличие внешних эффектов (экстерналий), неполнота и несовершенство информации, а также существование общественных благ [31, с. 225]. Дж. Ю. Стиглиц выделяет еще два мотива государственной деятельности: перераспределение доходов, чтобы отдельные граждане не лишались источников существования, а также производство «обязательных товаров», в частности начального образования [116, с. 85].

Как следствие изъяна рыночного механизма в виде недопроизводства общественных благ государство является их непосредственным поставщиком: производителем или закупщиком. Таким образом, возникает необходимость в регулярном приобретении товаров, работ и услуг для государственных нужд в рамках выполнения государством своих функций. Расходы государства должны как можно точнее соответствовать предъявляемым гражданами потребностям в общественных благах и использоваться для удовлетворения этих потребностей. Определять направления, формы, структуру и масштабы этих расходов призваны целевое начало и непрерывно связанные с ним идеи рациональности и эффективности. При этом, как отмечает Л.И. Якобсон, важно, чтобы общественные средства использовались в соответствии с интересами и предпочтениями основной массы налогоплательщиков-избирателей, а также чтобы достигать намеченных результатов при возможно более низком уровне затрат, избегая расточительности и сводя к минимуму влияние поиска ренты [144, с. 213].

Общественный сектор берет на себя как финансирование, так и непосредственную организацию процессов производства отдельных то-

варов и достаточно широкого круга услуг. Целенаправленность и целесообразность расходов достигаются при этом в рамках программного подхода к их формированию и осуществлению [5, с. 549]. Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно разделить на три группы.

Во-первых, это оказание социальной помощи тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые определенным группам людей, представляющие, по сути, практическую реализацию института редистрибуции.

Во-вторых, это обеспечение обязательного страхования на случай болезни, безработицы и т.п. Для этой категории расходов в отличие от предыдущей суть процесса не сводится к перераспределению, а имеет место своеобразное предварительное аккумуляирование средств, в том числе иногда и личных средств застрахованных с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая.

В-третьих, это производство и приобретение материальных благ и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых берет на себя государство (в более широком смысле, общественный сектор) исходя из реального уровня общественного спроса. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ (отдельный патрон не является общественным благом, но создание их запаса представляет собой один из компонентов оборонных усилий).

Общественные расходы помимо финансирования эксплуатационных расходов организаций общественного сектора, субсидирования и различных денежных компенсаций направляются на закупку частных благ, потребление которых связано со значительными позитивными экстерналиями. В качестве примеров можно привести бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, здравоохранение и культуру. Как представитель потребителей государство способно действовать либо в качестве покупателя-монопсониста, оказывающего влияние на цены данных товаров [29, с. 304], либо как инстанция, детально регулирующая и контролирующая условия производства и продажи.

Г. Шмольдерс, анализируя проблемы финансовой психологии, отмечал, что представители государства обычно оправдывают прямой

административный контроль над некоторыми производствами, ссылаясь при этом на то, что избиратели склонны фактически возлагать на правительство политическую ответственность за бесперебойное функционирование таких производств [189, с. 129]. Ответственность предполагает полномочия по управлению, поскольку рыночные силы действуют не вполне эффективно. Этот аргумент может быть довольно весом, если культура выполнения контрактных обязательств невысока и существуют серьезные угрозы стабильности производства. По мнению А.Е. Шаститко, важно также иметь в виду, что государство должно рассматриваться как «конечный» агент, вмешивающийся тогда, когда предотвращение или смягчение какого-либо несовершенства не может быть обеспечено за счет работы рынка [96, с. 43].

В странах с рыночной экономикой контракты с частными фирмами на поставку товаров и услуг, ответственность за удовлетворение которых несет общественный сектор, имеют очень широкое распространение. В условиях контрактации партнерами общественного сектора, берущими на себя за плату часть возложенных на него функций, становятся предприятия и организации, не находящиеся в собственности государства. Вместе с этим внутри самого общественного сектора все чаще формируются квазирынки на основе разделения покупателя и поставщика. Тогда основной вопрос, возникающий в процессе обеспечения граждан общественными товарами, заключается в эффективности такого разделения для налогоплательщика.

Если государство выступает в роли заказчика и контролера, особенно когда чиновник, осуществляющий закупку, материально заинтересован в заключении наиболее выгодных контрактов, оно должно выбирать тех поставщиков, которые просят наименьшую плату за товары приемлемого качества. В международной практике этот принцип получил название «лучшей стоимости за деньги» (best value for money).

Л.И. Якобсон видит идею контрактации и квазирынков в возможности освобождения правительственных агентств от представительства интересов производителей и в побуждении их сосредоточиться на защите интересов потребителей, передав функции арбитра рыночным силам [144, с. 246]. Однако контрактация и квазирынки способны приносить значительный эффект лишь в том случае, если существует реальная конкуренция между потенциальными поставщиками и их преимущество способно реализоваться лишь в той мере, в какой удастся сформировать рыночные структуры, функционирующие в интересах

потребителей. Контрактация и квазирынки способны адекватно отразить эти интересы в контрактах между заказчиками и исполнителями, а также гарантировать точное выполнение контрактов. Если же конкуренция отсутствует, то разделение покупателя и поставщика может свестись к формальности; уровни издержек, формируемые в условиях двухсторонней монополии, могут оказаться даже менее выгодными, чем при организации производства внутри общественного сектора.

Кроме того, в самой конкурентной системе заложено одно существенное противоречие: конкуренция при проведении закупочных процедур способствует выживанию сильнейшего, и в свободной конкурентной борьбе таких сильнейших становится все меньше [127, с. 7]. Это находит свое отражение в проблеме фундаментальной трансформации, отмеченной О. Уильямсоном, превращающей ситуацию совершенной конкуренции перед заключением контракта в ситуацию двухсторонней монополии после ее заключения, когда в результате роста специфичности активов определенных предприятий – поставщиков государства другие предприятия становятся неконкурентоспособными при очередных размещении аналогичных заказов [190, с. 442]. Необходимо отметить и снижающийся интерес поставщиков, участие которых в предыдущих торгах не было успешным.

До настоящего времени в мировом сообществе не выработано общепризнанного определения «государственных закупок». Об этом свидетельствуют протоколы многосторонних переговоров, осуществляемых в настоящее время в рамках Всемирной торговой организации [32, с. 7]. Это связано со следующими вопросами.

1. Какие сделки составляют государственные закупки?
2. Что представляет собой закупочная организация?
3. Какая продукция при этом закупается?

Проблема заключается в том, что в зависимости от предшествующего пути развития роль государства в различных странах различна. Формальные и неформальные взаимоотношения между государственным и частным секторами, как уже отмечалось ранее, также претерпевают заметные изменения: сегодня все большее число компаний оказывает услуги, традиционно предоставлявшиеся государством.

Генеральное соглашение по торговле и тарифам 1994 г. определяет государственные закупки товаров как «закупки государственными агентствами продукции, покупаемой для государственных нужд, которая не предназначена для коммерческой перепродажи или для исполь-

зования в производстве товаров для коммерческой продажи». А статья XIII Генерального соглашения о торговле услугами определяет государственные закупки как «услуги, закупаемые для государственных нужд без цели коммерческой перепродажи или использования при предоставлении услуг для коммерческой продажи» [32, с. 8].

Конкурсные торги (тендеры) при этом становятся механизмом распределения заказов на поставку товаров, закупку услуг или сдачу подрядов на производство определенных работ по заранее объявленным в специальном документе условиям, предполагающим привлечение к определенному сроку наиболее выгодных вариантов сделки для их организатора на принципах состязания предложений от нескольких участников торгов.

Для описания системы организации конкурсных торгов в международной практике широко используется понятие «прокьюремент». На заседании круглого стола с участием представителей Организации экономического сотрудничества и развития и Всемирного банка в Париже в январе 2003 г. понятие прокьюремента, который изначально был определен в очень узком смысле как конторская деятельность, относящаяся к торгам и стадиям предоставления контрактов, было уточнено с точки зрения его направленности на все стадии проектного цикла. Кроме того, подтверждено влияние прокьюремента на национальное развитие, бюджет, государственные расходы и уровень бедности [153, с. 15; 174, с. 3; 183, с. 16].

Общепринятые принципы прокьюремента зафиксированы в ряде международных документов, таких как Директивы ЕС, Многостороннее Соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и др. [139].

Рассмотрим принципы прокьюремента.

1. *Транспарентность*, или прозрачность, под которой понимается обеспечение доступности всей относящейся к закупкам информации для всех потенциальных участников, а также для общественности, включая обязательность публикации соответствующих нормативных актов, извещений о предстоящих закупках, условий конкурсов, информации об их результатах. Ближайшим русским эквивалентом термина «транспарентность» является понятие «гласность», или «открытость».

Выгоды государства от существования прозрачной системы государственных закупок были детально исследованы Е. Моизе и М. Гелозо-Гроссо в аналитическом отчете для ОЭСР «Транспарентность в государственных закупках: преимущества эффективного управления и ориентация на его достижение» [183]. Пользуясь их обзором, можно выделить следующие преимущества открытости:

- привлечение новых поставщиков к участию в торгах благодаря информации о действиях, которые нужно предпринять для улучшения привлекательности своих заявок;
- рост конкуренции и улучшение качества закупаемой продукции;
- увеличение объема предоставления общественных благ для граждан страны и возможность снижения налогов на население;
- повышение конкурентоспособности местных поставщиков;
- сокращение взяточничества и коррупции.

2. *Подотчетность и соблюдение процедур*, под которыми подразумевается строгое соблюдение закупающими организациями установленного порядка проведения закупок, включая применение методов, соответствующих объемам и характеру приобретаемых товаров и услуг. По мнению Г. Вестринга и Г. Джедауна, вся относящаяся к закупкам документация должна быть доступна для государственного и общественного контроля, а в случаях, требующих режима секретности, должен быть установлен порядок доступа к такой документации [201, с. 18]. Устанавливается также состав информации, доступ к которой не может быть ограничен.

3. *Открытая и эффективная конкуренция*. Считается, что открытая конкуренция поставщиков и подрядчиков является наиболее действенным инструментом повышения эффективности закупок и приводит к «справедливым», иначе говоря, обоюдовыгодным умеренным ценам. Такой подход к проведению закупок имеет важный методологический посыл, вытекающий из самой сути рыночного товарного механизма. Проведение конкурсных торгов – та мера, которая призвана стимулировать усиление конкуренции путем максимального привлечения потенциальных претендентов к получению заказа на поставку товаров или выполнение работ. Однако значительная концентрация претендентов на получение заказа – это только необходимое условие обеспечения конкуренции, но еще не достаточное. Требуется также формирование эффективной конкурентной среды, то есть правил, позволяющих всем участ-

никам равноправно и эффективно участвовать в этом состязании, включая формализованную систему наказаний за их неисполнение.

4. *Справедливость* понимается как обеспечение равных возможностей для всех предприятий и фирм на получение заказов для поставки продукции или услуг для государственных нужд, а также равное и справедливое отношение ко всем потенциальным поставщикам и подрядчикам при квалификационном отборе в ходе проведения конкурсов и определении победителей. Принцип равноправия (справедливости в духе классического либерализма) подразумевает, что условия проведения торгов, принципы, критерии и порядок определения победителя устанавливаются заранее и для всех участников они одинаковы. Кроме того, принципы прокьюремента не позволяют менять эти условия в ходе проведения конкурсных торгов. Категорическим требованием является недопущение дискриминационных мер по отношению к кому-либо из участников.

5. *Экономичность* означает, что сами процедуры конкурсных торгов должны осуществляться с минимально возможными затратами. В мировой практике одним из основных путей решения проблемы удешевления конкурсных торгов является унификация. Она касается всех конкурсных процедур: подготовки конкурсной документации, подготовки конкурсных предложений, проведения квалификационных отборов, определения систем оценки конкурсных предложений, выявления победителя и заключения контракта. Необходимо стремиться к минимизации затрат на проведение конкурсных торгов, но это не должно идти в ущерб их конечной цели – эффективности.

6. *Эффективность* – условие, которое нацеливает на максимальный конечный результат при проведении конкурсов, чтобы в итоге были осуществлены закупки требуемой продукции запланированного качества с максимальной экономической выгодой для покупателя.

Стоит отметить, что для общества в целом помимо выгод, выражающихся в экономии бюджетных средств, эффективный прокьюремент дает и нефинансовые улучшения, в частности:

- предоставление лучшей продукции за деньги налогоплательщиков;
- рост производительности труда;
- сокращение использования средств от различных финансовых доноров;
- дополнительные возможности для стимулирования отечественного промышленного производства;

- стимулирование научно-технического прогресса;
- рост доверия во взаимоотношениях власти и общества;
- сокращение коррупции и риска оппортунистического поведения [174, с. 5].

Таким образом, эффективность конкурсных торгов для агента-государства может быть нами определена как способность торгов обеспечить своевременное приобретение продукции в необходимом количестве и необходимого качества при условии минимального сокращения финансовых ресурсов соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов. Для общества в целом данный подход выглядит несколько однобоким, поскольку весьма успешное выполнение предыдущего условия может сопровождаться рядом негативных побочных эффектов: от роста безработицы до свертывания целых отраслей национальной экономики. В этой связи наиболее перспективным критерием мог бы выступать рост показателя валового национального дохода.

По словам В.М. Дидковского, «...Если рыночной экономике не сделана прививка в виде прокьюрента – рынка нет, существует коррумпированная экономика» [16, с. 29]. В систематическом исследовании, проведенном В. Танзи и Х. Давуди в статье «Коррупция, общественное инвестирование и рост», отражена идея зависимости темпов развития страны и степени коррумпированности ее государственного аппарата. Существует несколько каналов, через которые коррупция препятствует экономическому развитию, в том числе за счет снижения эффективности общественных расходов и качества существующей инфраструктуры [195, с. 21–22]. Точно так же П. Мауро обнаружил, что коррупция имеет тенденцию искажать общественные расходы, забирая их у здравоохранения и образования, потому что они более трудны для манипуляций с целью получения взятки, чем другие проекты [177].

Профессор Гарвардского университета Ш. Вэй, анализируя роль коррупции в общественном развитии, показывает, что индекс коррупции и индекс правительственного регулирования положительно взаимосвязаны [200, с. 17]. Согласно Р.М. Нурееву, чтобы снизить опасность коррупции при заключении соглашений между представителями государственных органов и фирмами-производителями, процесс закупок не должен предполагать большой свободы действий чиновника, во всяком случае, он не должен иметь возможность независимо формулировать общественные потребности [50, с. 462].

Современная система организации закупочной компании дважды предполагает возникновение отношений агентства: между принципалом-государством и агентом-чиновником ввиду разнообразия рыночных цен и преследования агентом собственных экономических интересов, а также между государством и агентом-поставщиком из-за аналогичных проблем скрытых действий или скрытой информации. Следует обратить внимание и на то, что введение контрактации предполагает *ex-ante* и *ex-post* транзакционные издержки, связанные с заключением контрактов и контролем за их исполнением [128, с. 56]. Успешность сокращения транзакционных издержек оппортунистического поведения, являющегося прежде всего недостатком внешней контрактации, а также поиск решения проблемы информационной асимметрии ввиду ограниченной рациональности членов того же государственного аппарата зависят от правильно разработанной схемы взаимодействия между экономическими агентами с использованием эффективных институтов [156, с. 24]. При этом инструментом ограничения, если не ликвидации доконтрактного оппортунизма, может быть конкуренция. В ходе конкуренции асимметрия информации между потенциальным продавцом (соискателем контракта) и покупателем может сокращаться – первый вынужден заявлять имеющуюся у него правдивую информацию об издержках, ценах, условиях, качестве, сроках поставки и оплаты, для того чтобы преуспеть в конкурентной борьбе. Здесь стоит повторить, что организация эффективной конкуренции является зачастую очень непростой задачей, к тому же ее механизм не применим для корректировки постконтрактного оппортунизма. Несоответствие стимулов агента целям принципала-государства приводит к возникновению проблемы морального риска. Компания, честно выигравшая конкурентную борьбу, может либо вовсе не намереваться следовать заключенному контракту, либо же, сначала рассчитывая честно выполнять взятые на себя обязательства, может затем изменить свои намерения.

Для предотвращения подобной ситуации необходимо составлять контракт таким образом, чтобы он стимулировал агента государства к поставке качественной продукции [142, с. 72]. Для этого обязательен текущий мониторинг, а для ликвидации отступлений от него необходимо применение соответствующих предусмотренных санкций. Кроме того, завоеванная фирмой репутация может служить известной гарантией от постконтрактной недобросовестности [119, с. 30]. Проблема, однако, заключается и в том, что штрафы и возмещения не всегда могут компен-

сировать убытки от неисполнения контракта. Более подробно вопросы контрактации будут рассмотрены нами в разделе 1.2.

В процессе осуществления закупок продукции для государственных нужд возникает и такое понятие, как «государственный заказ». В широком смысле государственный заказ – это выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. В узком смысле государственным заказом называют конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются на контрактной основе конкретным органом государственной власти [138].

В.А. Федорович в фундаментальном исследовании «США: федеральная контрактная система и экономика» в качестве целей государственного финансирования заказов выделяет, во-первых, мобилизацию финансовых ресурсов частного сектора – банковско-промышленного капитала, во-вторых, субсидирование государством-предпринимателем частного капитала – подрядчика из средств соответствующего бюджета. Подобные субсидии, обставленные формально жесткими рамками финансово-хозяйственного контроля государством и многочисленными юридическими ограничениями, могут стать главным источником внешних заемных средств подрядчика государства, а в ряде случаев и основой его хозяйствования [132, с. 60].

Государственное регулирование предусматривает многочисленные методы финансирования и оплаты заказов казны предпринимателям на поставки товаров и услуг. Одни из них предлагают покрытие затрат поставщиков и подрядчиков в прямой форме, другие – в косвенной, в частности:

- за счет собственных средств поставщиков;
- заемных средств коммерческих банков, предоставляемых под гарантию государства;
- прямых займов;
- поэтапного покрытия заказчиком расходов по мере выполнения договора;
- полного или частичного авансирования под заказ;
- ускоренной амортизации основных средств компании-поставщика при выполнении правительственных заказов;

- льготного налогообложения и предоставления права списания затрат, связанных с выполнением государственного заказа, как текущих хозяйственных расходов, не подлежащих налогообложению;

- выдачи государством заказов на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок [131, с. 316].

На сегодняшний день государственное потребление представляет собой стабильный рынок, менее подверженный колебаниям открытой рыночной конъюнктуры. Кроме того, это гарантированный рынок, исключая масштабы и остроту открытой конкуренции товаропроизводителей частного товарного рынка. Это рынок, обеспечивающий высокие прибыли, а в ряде случаев и сверхприбыли. Наконец, государственный заказ – это узаконенный доступ компаний к заранее оплаченным за счет бюджета результатам достижений науки и техники на тех направлениях, где частные фирмы страшатся вкладывать свои средства, с удовольствием перенося ответственность на плечи налогоплательщиков [132, с. 207].

Риски поставщика здесь так же не столь существенны, как на конкурентном рынке. Использование в случае госзаказа практики предоплаты или оплаты по частям может освободить фирму от необходимости с самого начала инвестировать собственные денежные средства. В числе традиционных косвенных выгод следует выделить возможность роста научно-технического потенциала, обогащения производственного опыта в области новейшей техники и технологии, льготный доступ к некоторым общенациональным ресурсам, патентам и лицензиям, возможность государственного участия в финансировании научно-исследовательских работ, возможность пользоваться услугами и доступом к сетям государственных исследовательских центров. Косвенные выгоды для корпорации выступают как формы скрытого финансирования. В конечном счете, как прямые, так и косвенные выгоды существенно повышают конкурентоспособность и прибыльность участвующей в процессе размещения государственного заказа фирмы.

М. Вангеманн в работе «Поставщики федерального правительства» отмечает, что сложившийся экономико-правовой механизм государственных закупок может использоваться в качестве мощного рычага государственного управления и, в частности, обеспечивать:

- оптимизацию расходов государственного бюджета;
- координацию и централизацию в руках государства экономического, научно-технического и промышленного потенциалов;

- четкую плановую мобилизацию и централизацию управления оборонной промышленностью;
- помощь при периодическом проведении конверсии военно-промышленному комплексу в изменяющихся геополитических условиях;
- эффективное программирование, планирование и управление производством;
- эффективное использование научно-технического потенциала;
- ограждение национальных интересов экономики от растущего давления иностранной конкуренции на внутреннем и внешнем рынках;
- обеспечение контроля международных потоков технологий;
- закрепление за государством главенствующей с позиции прагматизма роли в системе «государство–промышленность–наука»;
- закрепление за государством функции гаранта постоянного развития фундаментальных наук;
- эффективное географическое размещение, использование и наращивание промышленного, научно-технического и военно-технического потенциалов страны;
- эффективное осуществление патентной политики и защиту прав интеллектуальной собственности [132, с. 372–373].

И несмотря на то что усилия государства сосредоточены по большей части на стимулировании новой техники и технологии в области военного производства, результаты НТП в этой сфере, очевидно, рано или поздно проникают в гражданские отрасли [118, с. 25].

На сегодняшний день существует ярко выраженная тенденция к расширению закупок государства на открытом рынке, поскольку с их помощью удастся приобретать товары по более низким ценам и более высокого качества. Анализируя контракты на закупку продукции для государственных нужд, Ф. Марешаль приводит следующие данные. В 1999 г. расходы на закупки для государственных нужд правительств по всему миру составили 5,433 триллионов долларов или примерно 18 % общего объема мирового производства [175, с. 2]. Сравнительная характеристика емкости рынков государственных закупок для ряда стран мира по данным 1998 г. представлена в Приложении (табл. П.1 – П.3, рис. П.1 – П.4).

Ориентация на товары, продающиеся в торговой сети, позволяет использовать преимущества коммерческого рынка – наличие массового сбыта и конкуренции, которые способствуют достижению экономии на масштабах и эффективности производства, а значит, низким ценам и прогрессивности продукции. Отметим, однако, подытоживая положительные аспекты реализации государственных программ, что подобно тому, как несостоятельность рынка привела к их массовой разработке в 1930–1960 гг., в западных странах в 1970-е гг. недостатки этих программ заставили экономистов исследовать несостоятельность государства. В частности, Дж. Стиглер в работе «Теория регулирования» настоятельно призывает государство воздерживаться от попыток компенсировать приписываемые рынку недостатки [116, с. 15].

Таким образом, единственным механизмом, обеспечивающим на сегодняшний день эффективность расходования бюджетных средств и предотвращение коррупции, является технология конкурсных торгов с приоритетом прозрачности и конкурентности закупок.

1.2. МЕХАНИЗМЫ КОНКУРЕНЦИИ И КОНКУРСНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

В большинстве стран формально-институциональные основы регулирования закупочной практики на ранних стадиях разрабатывались для поддержки отечественных предприятий (например, известный закон «Покупайте американское» 1930-х гг.). При этом конкуренция между национальными компаниями за государственные заказы усиливалась теми же темпами, что и рост государственных расходов на товары и услуги. Она компенсировала как невозможность правительства иметь какие-то обязательства по отношению к конкретной фирме, так и его неосведомленность о ценах, которые могут быть предложены.

Использование механизма выбора поставщика в процессе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд является фундаментальным фактором, определяющим эффективность всего процесса закупок. Это позволяет сэкономить значительные средства, а также достичь других положительных эффектов. Интенсивность и формы конкуренции являются определяющими для возникновения стимулов у контрагентов государства к снижению издержек, что в итоге влияет на эффективность использования общественных ресурсов. В разработке предложений, ко-

которые были бы полезны при осуществлении эффективных закупок продукции для государства, была довольно успешной теория аукционов.

Механизм аукциона был разработан для того, чтобы, проявляя власть со стороны его организаторов, извлечь потребительский излишек (излишек производителя). Анализируя работы по данному разделу экономической теории, можно выделить следующие традиционные методы проведения аукционов и оценки лотов: английский аукцион, голландский аукцион, аукцион первой заявленной цены (first-price auction), аукцион второй заявленной цены (second-price auction).

Характеристики механизма указанных аукционов приведены в табл. 1.1.

Т а б л и ц а 1.1

Типология и характеристики аукционных механизмов

Вид аукциона	Характеристика аукционного механизма
Английский	Цена поднимается до тех пор, пока не останется один участник торгов; упомянутый участник получает предмет продажи и платит за него наивысшую заявленную цену
Голландский	Цена уменьшается до тех пор, пока выступающий на торгах покупатель не согласится с ней; этот покупатель получает предмет продажи и платит установившуюся цену
Аукцион первой заявленной цены	Каждый участник торгов предлагает цену, указывая ее на бумаге. Заявка помещается в закрытый конверт; участник, предложивший наивысшую цену, приобретает лот, платя за него определенную им сумму. Здесь претенденты имеют стимул предлагать меньше, чем они готовы заплатить, надеясь на получение потребительского излишка
Аукцион второй заявленной цены	Каждый участник предлагает цену в закрытом конверте, но указавший наибольшую цену, приобретая лот, оплачивает вторую после наибольшей сумму. На таком аукционе каждый участник имеет стимул предложить максимальную цену, которую он готов заплатить

Составлена автором по [153].

Кроме того, П. Милгром и Р. Вебер различают следующие категории аукционов [181]. В *модели независимой личной оценки* каждый покупатель самостоятельно оценивает предлагаемые лоты, но не знает об оценках других. В противоположной *модели общей оценки* объект продажи имеет одну и ту же цену для всех покупателей, но никто из них не знает его реальной стоимости. Однако каждый имеет собственную информацию, соответственно и собственную оценку реальной стоимости. Между этими двумя моделями существует *модель частичной оценки*, согласно которой каждый покупатель обладает личной информацией, что связано с оценкой покупателем лота.

Очевидно, что аукционы государственного прокьюремета с поправкой на тот факт, что они являются аукционами, проводимыми покупателем, представляют собой, как правило, аукционы первой заявленной цены и независимой личной оценки.

Конкуренция среди покупателей – первая и самая необходимая гарантия того, что выставленный лот будет выигран тем участником, который дал ему наивысшую оценку. Большое число конкурирующих участников также необходимо для максимизации среднего дохода продавца (минимизации расходов покупателя). По мнению ряда экономистов, при приближении числа участников торгов к бесконечности цена стремится к наилучшему с точки зрения организатора торгов возможному значению. Так, П. Макафи и Дж. Макмиллан в работе 1987 г. отмечают, что безупречной конкуренцией на аукционе является несчетное количество участников [191, с. 4].

В то же время Дж. Макмиллан уже в статье 1998 г. «Конкуренция в системе государственных закупок» приводит пример рассчитанных при проведении одного из государственных тендеров транзакционных издержек. Согласно расчетам Р. Фокса, правительственный штат потратил около 182 000 часов, оценивая конкурсные предложения от четырех перспективных подрядчиков [180]. Некоторые оценки размеров затрат на сопоставление заявок в инфраструктурных проектах в соответствии с данными М. Кляйна, Д. Со и Б. Шина могут составлять более 100 миллионов долларов [171, с. 22]. Продолжая исследования в этом направлении, О. Соудри из университета в Гамбурге в статье 2003 г. высказывает в том числе следующее утверждение: «На аукционах за государственные поставки, где утвержденный заказчиком перечень критериев включает не только денежные средства, но и критерии качества, социально оптимальное число участников аукциона всегда ограничено, а возмож-

ные личные выгоды от престижа и репутации будут стимулировать чрезмерный вход участников» (рис. 1.1).

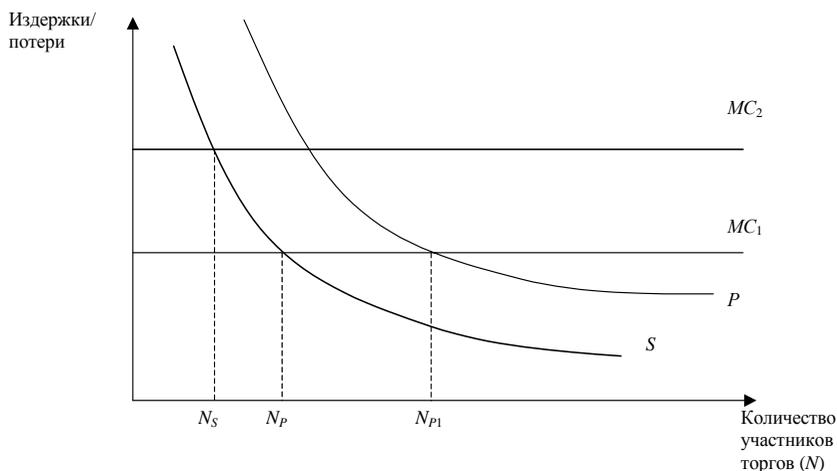


Рис. 1.1. Определение социально эффективного числа участников торгов [191, с. 19]

Кривая MC_1 отражает предельные издержки частной фирмы от участия в конкурсе, кривая MC_2 – социальные предельные издержки от проведения торгов, она отражает сумму предельных издержек частной фирмы и дополнительные переменные издержки организатора конкурсной процедуры, связанные с оценкой пакета конкурсной документации.

Каждая точка кривой социальных издержек S отражает потери благосостояния государства от нерационального использования бюджетных ресурсов в виде закупки по более высокой цене из-за недостатка участников. Идея формирования этой кривой была предложена Дж. Макмилланом в работе «Игры, стратегии и управление» 1992 г. [176]. P – кривая ожидаемых частных доходов участников. Для фирмы, которая выбрала участие в торгах, верно следующее утверждение:

$$EP_i = P\{B_i < B_j\} (B_i - V_i + R), \quad (1.1)$$

где B_i – ценовое предложение фирмы i ; B_j – минимальная цена, предложенная всеми другими фирмами; P – вероятность выигрыша торгов при цене, установленной на уровне B_i ; V_i – представление о себестоимости предмета торгов у участника i ; R – оценка выгод от улучшения репутации у победителя конкурса.

Таким образом, ожидаемая прибыль участника есть вероятность того, что он выиграет аукцион, умноженная на разницу между предложенной им ценой и его оценкой себестоимости.

Если мы не учитываем значение репутации, тогда равновесие для фирмы-участника будет характеризоваться точкой N_P на пересечении кривой S , фактически отражающей выгоды фирмы, и MC_1 . Однако престиж победы и заключение контракта с государственной организацией могут позволить фирме занять большую долю рынка в будущем. Ожидание выгод от улучшения репутации увеличивает количество участников с N_P до N_{P1} при желательном, социально оптимальном числе участников N_S , меньшем N_P , из-за существования издержек организатора торгов на поиск и обработку информации.

Таким образом, предполагается, что практически в любом проекте государственных закупок, в котором правительство предвидит, что издержки поиска и обработки информации будут достаточно низкими, оно может разрешить свободный доступ поставщикам для участия в процессе торгов. По мнению М. Кляйна, Д. Со и Б. Шина, в развитых экономических системах эти издержки составляют порядка 3–5 % от предполагаемой стоимости государственного контракта, в то время как во вновь формируемой системе закупок они могут достигать 10–12 % [171, с. 23]. Если ожидается, что издержки на проведение закупочной кампании будут составлять значительную долю от контрактной стоимости, то правительство должно ограничить доступ поставщиков, например, проводя закрытый конкурс. Хотя, допускает Дж. Макмиллан, в хорошо организованных с технологической точки зрения проектах эти издержки могут быть достаточно низкими для того, чтобы гарантировать очень высокую степень конкуренции [180].

Стимулирование конкуренции может осуществляться государственным заказчиком за счет роста прозрачности конкурсных процедур. Рекомендация о большей прозрачности основывается на идее «проклятия победителя» (winner's curse), высказанной в 1969 г. Р. Уилсоном и исследуемой позже П. Милгромом и Р. Вебером. Может оказаться, что фирма, которая предлагает самую низкую цену, больше всех недооценила издержки данного проекта. Победитель может довольно поздно обнаружить, что цена его заявки была слишком низкой, в то время как все другие поставщики рассматривали ее как более высокую. Выигрыш несет для победителя плохие новости. По существу, отмечают Х. Хонг и М. Шум, это может привести к проблеме неблагоприятного

отбора, и рациональные поставщики, которые предвидят «проклятие победителя», предлагают заказчику менее низкую цену [169, с. 2]. Кроме того, согласно мнению Дж. Энтону и Д. Яо, правительство может понести дополнительные издержки из-за низкого качества предоставляемой победителем продукции или вынужденных задержек в производстве [147, с. 71].

Из логики «проклятия победителя» следует, что действия правительства, сокращающие неопределенность в отношении поставщиков, будут приводить к более агрессивному предложению цены, так как поставщики имеют меньше причин бояться «проклятия». Правительство может снизить эту неопределенность, будучи точным и открытым, насколько это возможно, подробно уведомляя потенциальных участников торгов о правилах конкуренции, технической спецификации проекта, а также о тех обязательствах, которые выигравший поставщик должен будет взять на себя.

Таким образом, если правительство имеет какую-то информацию, которая помогла бы поставщикам определить примерную стоимость проекта, эта информация должна быть опубликована, что в результате может обеспечить более низкую стоимость государственной закупки.

Для того чтобы конкуренция служила своей цели снижения издержек государства при закупках продукции для общественных нужд, правительство должно устанавливать качественные правила для этого процесса. Дж. Энтон и Д. Яо приводят пример закупки у «двойного источника» (*dual sourcing* или *split awards*), применявшейся Министерством обороны США в 1980-е г., в противоположность закупке у единственного источника (*single sourcing*) или прямой контрактации. Идея разделения вознаграждения заключалась в том, что каждый из поставщиков получал долю от общего заказа, а конкуренция использовалась лишь для определения этой доли [148, с.547]. В результате достигался прямо противоположный эффект, поскольку поставщик мог получить более высокую прибыль, имея меньшую долю, но предлагая ее государству по большей цене. Следовательно, наиболее рациональной стратегией было предлагать более высокую цену, чем вторая фирма [146, с. 702]. Гарантирование некоторой доли закупки поставщику не было способом вызвать значительную ценовую конкуренцию. Подлинная конкуренция требует, чтобы поставщик сталкивался с риском не получить ничего.

Еще одним способом стимулирования конкуренции при государственных закупках, по мнению Дж. Макмиллана, является предоставление преференций (льгот) отдельным поставщикам [180].

Российские исследователи В.И. Смирнов и Н.В. Нестерович выделяют в качестве методов, получивших наибольшее распространение, *преференциальный процент* и *обязательный процент участия* [73, с. 50]. Метод преференциального процента состоит в том, что государственный заказчик устанавливает процентную дифференциальную надбавку, которая должна прибавляться к оценочной цене заявок претендентов, на которых не распространяется преференция. Объекты снабжения понимают, что цены, предлагаемые отечественными поставщиками, предпочтительнее цен иностранных поставщиков до тех пор, пока разница не превысит определенного предела льгот. Второй способ предполагает установление обязательного процента участия в закупках определенных преференциальных групп. Иногда это требование вытекает из законодательных актов, причем норма может предписывать определенные действия как для всех государственных заказчиков, так и для определенных видов закупок. Обязательный процент участия может требоваться при подаче конкурсных заявок или при исполнении контракта. Понимая, что обязательный процент участия не всегда достижим, законы предусматривают отклонение от установленного минимального уровня. Иногда на некоторых преференциальных претендентах распространяются оба указанных способа.

С другой стороны, как показывает практика, льготы при размещении государственных заказов, по существу, являются инструментами для проведения дискриминационной политики по отношению к иностранным поставщикам. Группа исследователей из торгового директора ОЭСР под руководством Э. Кляйца выделяет три формы дискриминационных или льготных методов осуществления закупок [196, с.14]. Согласно данному подходу, дискриминация при осуществлении государственных закупок имеет место, когда:

- правительство делает закупки из иностранных источников, если последние обязуются закупать некоторые компоненты у отечественных фирм;
- правительство использует преференциальные методы;
- используется метод «прямого исключения», если устанавливается законодательный запрет на прием конкурсных заявок у иностранных поставщиков.

Более детально дискриминационные меры против иностранных поставщиков рассмотрены в Приложении (табл. П.4).

Аналитики ОЭСР Е. Моизе и М. Гелозо-Гроссо отмечают: «...Зачастую считается, что практика общественных закупок способствует не развитию конкуренции, а, скорее, обслуживанию крупных предпринимателей и установлению нетарифных барьеров на международном уровне. Затраты на такие неэффективные и часто невыгодные закупки частично возлагаются на производителей, которые не получают экономические выгоды, и частично – на государственный сектор, получающий недостаточное финансирование» [145, с. 5].

Академическое исследование воздействия дискриминационных государственных закупок на международную сферу деятельности, внешне-торговые потоки и национальное благосостояние началось в 1970-х гг. В книге «Нетарифные барьеры в международной торговле» Р. Болдуин в 1970 г. оспорил предположение о том, что дискриминационные государственные закупки сокращают уровень импорта. По его мнению, если частный спрос достаточно высокий, а местные и импортные товары взаимозаменяемы, то расширение торговых преференций не снизит импорт, но увеличит внутренние цены, производство и занятость [176, с. 6]. Анализируя влияние на национальное благосостояние запрета на государственные закупки у иностранных производителей, Р. Болдуин и Д. Ричардсон в 1972 г., используя схему рыночного равновесия, делают два основных вывода:

- если предъявляемый государством спрос меньше, чем предложение на национальном рынке по рыночной цене, то запрет на государственные закупки не повлияет на цену на рынке, чистый экспорт и национальное благосостояние;

- если предъявляемый государством спрос превышает предложение на национальном рынке по рыночной цене, то введение запрета на государственные закупки вызовет увеличение цен, выплачиваемых государством, и рост ВВП, сокращение в долгосрочном периоде величины импорта, а также повышение национального благосостояния [158, с. 8].

П. Макафи и Дж. Макмиллан в работе 1989 г. «Государственные закупки и международная торговля» отмечают, что дискриминация в отношении действующих на рынке иностранных фирм проводится в национальных интересах, если для отечественных фирм производство закупаемой государством продукции связано с высокими издержками

и получить государственный заказ стремится ограниченное число фирм (как иностранных, так и отечественных). Политика, дающая льготы отечественным производителям, может создать стимул для понижения иностранными фирмами цены, по которой они готовы предлагать товар. В действительности преференция действует как инструмент для изменения дохода, обеспечивающий повышение национального благосостояния в результате протекционистской политики государственных закупок [178, с. 307].

Ф. Бранко в 1994 г. доказал, что даже если структуры издержек отечественных и иностранных производителей идентичны и в расчет принимаются социальные издержки от недополученных налогов, то дискриминация целесообразна просто потому, что доходы иностранных фирм не являются составной частью отечественного благосостояния [149, с. 65]. Кроме того, согласно А. Матту, в случае отсутствия дискриминации при осуществлении государственных закупок иностранные поставщики не будут иметь повода для снижения цен ниже среднерыночного уровня и указания своей себестоимости на уровне фактических затрат [176, с. 11].

Несмотря на ряд перечисленных работ, в которых утверждается, что дискриминационная политика государственных закупок приводит к росту благосостояния и снижению затрат на их осуществление, изучение данного вопроса на примерах моделей демонстрирует, что прирост благосостояния даже в самом лучшем случае будет несущественным. Возросшие доходы отечественных производителей будут нейтрализоваться за счет роста средних цен, уплачиваемых государственными организациями. В конечном итоге потенциальный прирост благосостояния будет сокращаться. Подобные выводы можно найти в работе Д. Делтаса и С. Эвенетта «Количественные оценки эффекта от преференциальной политики» 1997 г. [176, с. 14]. Самая существенная проблема заключается в том, что информация, необходимая для оценки выгод от политики (не)дискриминации, зачастую является недоступной, т. е. необходимость недискриминационных закупок определяется эмпирическим путем.

Долгосрочное влияние политики протекционизма на рынке государственных закупок наилучшим образом представлено в статье С. Эвенетта и Б. Хекмана 1999 «Государственный прокьюремент: как реализуется дискриминация» [158]. Используя методы микроэкономического анализа, авторы статьи объясняют эффект, оказываемый на

национальное благосостояние, проводимой политикой дискриминации по отношению к иностранным поставщикам. При этом в отличие от предыдущей модели Р. Болдуина и Д. Ричардсона 1972 г. к государственным закупкам применяется закон спроса.

Последствия введения прямого запрета на закупки у иностранных поставщиков представлены в табл. 1.2.

Т а б л и ц а 1.2

Долгосрочный эффект от введения прямого запрета на государственные закупки у иностранных поставщиков

Переменные	Исходная рыночная цена		
	Спрос государства меньше предложения отечественных фирм	Спрос государства больше предложения отечественных фирм	
		Доступ иностранных фирм ограничен	Доступ к торгам свободен для всех
Цена	0	+	0
Промышленное производство в стране	0	+	+
Величина импорта	0	–	–
Национальное благосостояние	0	–	0

Источник: [158, с. 11].

В результате запрета на закупки государством продукции у иностранных фирм эффект для национального благосостояния будет отсутствовать в том случае, когда спрос государства будет меньше предложения отечественных фирм. Никаких изменений не происходит ввиду того, что иностранные производители, ранее осуществлявшие поставки по заказу государства, будут предлагать свои товары отечественным потребителям по той же цене. В свою очередь, отечественные потребители, оставленные отечественными производителями, которые теперь снабжают государство, удовлетворяют потребность в данном товаре за счет предложения иностранных фирм. Отечественные производители не могут поднять цену товара, так как прочие фирмы предлагают товар по данной цене.

Если спрос государства больше объема производства отечественных фирм, то результатом введения запрета на государственные закупки у иностранных производителей станет формирование более высокой (по сравнению с первоначальной) цены, совокупный объем государственных закупок сократится, национальный выпуск вырастет, прибыль отечественных производителей в краткосрочном периоде будет положительна. Потребности частного сектора будут при этом удовлетворены за счет иностранных производителей, которые готовы продавать товар по более низкой цене, чем отечественные. При этом результатом подобной политики в долгосрочном периоде будет рост промышленного производства в отраслях, на которые распространится действие этого запрета.

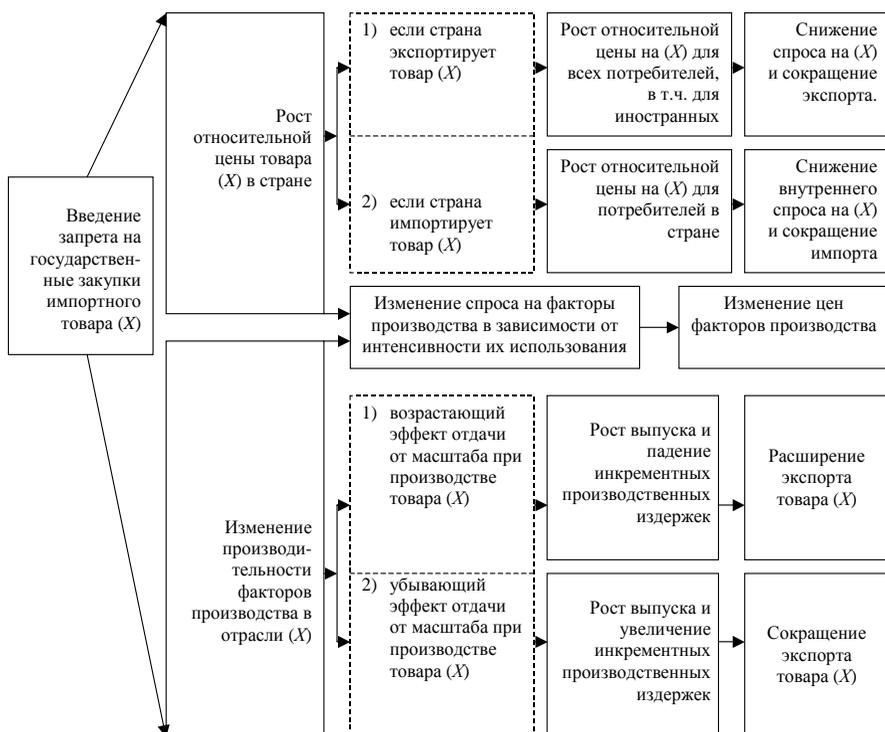


Рис. 1.2. Влияние запрета на государственные закупки у иностранных поставщиков на рынки факторов производства и готовой продукции

Составлен автором по [157].

С. Эвенетт в 2003 г. в исследовании влияния дискриминационных государственных закупок также делает вывод, что введение прямого запрета может оказать неблагоприятный эффект как на рынки факторов производства, так и на величину торгового баланса [157, с. 21]. Общая характеристика такого воздействия может быть представлена следующим образом (рис. 1.2).

Очевидно, что однозначная оценка последствий от введения прямого запрета закупок продукции для государственных нужд у иностранных поставщиков для всех товарных групп, закупаемых государством, является сложной задачей, особенно в случае, когда спрос государства больше объема производства отечественных фирм, и подобное решение правительства могло бы привести к негативному влиянию на национальное благосостояние.

В качестве альтернативного варианта поддержки отечественных производственных предприятий может выступать политика установления ценовых преференций. С. Эвенетт и Б. Хекман приходят к выводу, что политика введения преференциального процента в отличие от политики запрета государственных закупок у иностранных производителей может привести к значительному приросту отечественного производства и соответствующему сокращению импорта при отсутствии влияния в долгосрочном периоде проводимой политики на уровень национального благосостояния.

Анализ проводится с предпосылкой свободного входа фирм на рынок, если он приносит прибыль в краткосрочном периоде, а цены факторов производства и используемые технологии таковы, что кривая средних совокупных издержек (АТС) имеет *U*-образную форму. Изначально на рынке не действуют никакие ограничения, нет каких-либо преград для свободной торговли (рис. 1.3).

В рассматриваемой модели P^W – цена товара на мировом рынке;

P^G – цена, по которой товар приобретает государство;

D^G – график функции спроса, предъявляемого государством;

D^T – график функции общего спроса на товар, предъявляемый на национальном рынке;

SRS^N – краткосрочная кривая совокупного предложения отечественных производителей;

ATC – график функции средних общих издержек (полной себестоимости) отечественной фирмы;

MC – график функции предельных издержек отечественной фирмы;

π – прибыль в краткосрочном периоде действующей на рынке отечественной фирмы.

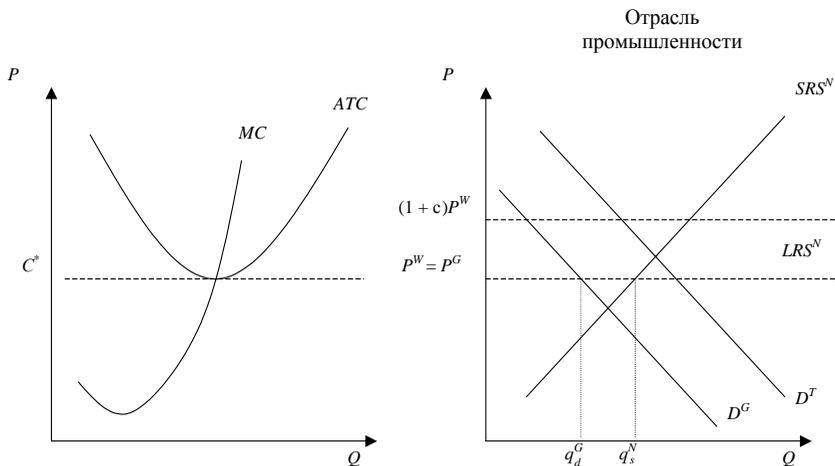


Рис. 1.3. Действие механизма ценовой преференции в случае, когда спрос государства меньше предложения отечественных производителей [150]

Кривая средних совокупных издержек фирмы имеет U-образную форму с минимумом при $P = C^*$. Государство рассчитывает цену продукции иностранных производителей с учетом коэффициента в размере $100(1 + \rho) \%$ от ее рыночной цены, где $\rho > 0$ – размер преференции.

В рассматриваемой ситуации величина спроса государства (q_d^G) меньше либо равна величине отечественного производства (q_s^N) при данном уровне цены. Государство будет оценивать продукцию, предлагаемую иностранными производителями по цене $(1 + \rho)P^W$, а у отечественных производителей – по цене P^W . Очевидно, если государство полностью переключится на отечественных поставщиков, это никак не повлияет на цену, величину импорта, национальный объем производства и благосостояние.

В ситуации, когда спрос, предъявляемый государством по рыночной цене, превышает предложение отечественных производителей по данной цене, следует рассмотреть два возможных случая. Первый случай, когда разница между P^W и P^G меньше величины преференциальной надбавки, изображен на рис. 1.4.

Исходное равновесие имело место в точке A . В результате проведения политики ценовых преференций расчетная цена предложения иностранных производителей повышается до $P^W(1 + \rho)$. Потребность

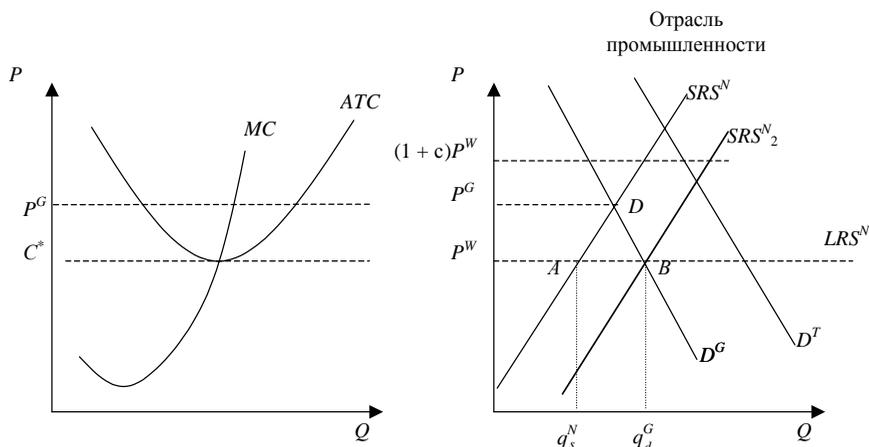


Рис. 1.4. Действие механизма ценовой преференции при вытеснении иностранных поставщиков с рынка государственных закупок [158]

государства в данном товаре удовлетворяется за счет предложения отечественных производителей по цене P^G . При отсутствии свободного доступа на рынок точка D будет точкой как краткосрочного, так и долгосрочного равновесия.

Если вход на рынок свободный, то в краткосрочном периоде на рынок проникают фирмы, привлеченные возможностью получения прибыли в результате проводимой политики. На графике это отражено сдвигом кривой краткосрочного предложения из SRS^N в SRS_2^N . Долгосрочное равновесие на рынке может быть достигнуто в точке B или на любой точке кривой долгосрочного предложения LRS^N правее точки B .

Второй случай, отражающий ситуацию, когда разница между P^W и P^G больше величины преференциальной надбавки, изображен на рис. 1.5. В этой ситуации величина ρ недостаточно велика, чтобы вытеснить иностранных производителей с рынка. Любая отечественная фирма-производитель, которая попытается установить цену ниже чем $P^W(1 + \rho)$, просто не найдет покупателей. Таким образом, цена в краткосрочном периоде стремится к $P^W(1 + \rho)$, а государство будет продолжать импортировать товар (величина импорта равна длине отрезка DE). Введение ценовых льгот вновь приводит к появлению прибыли для действующих на рынке фирм. Отечественные производители входят на рынок до тех пор, пока цена не снизится до уровня P^W с равновесием

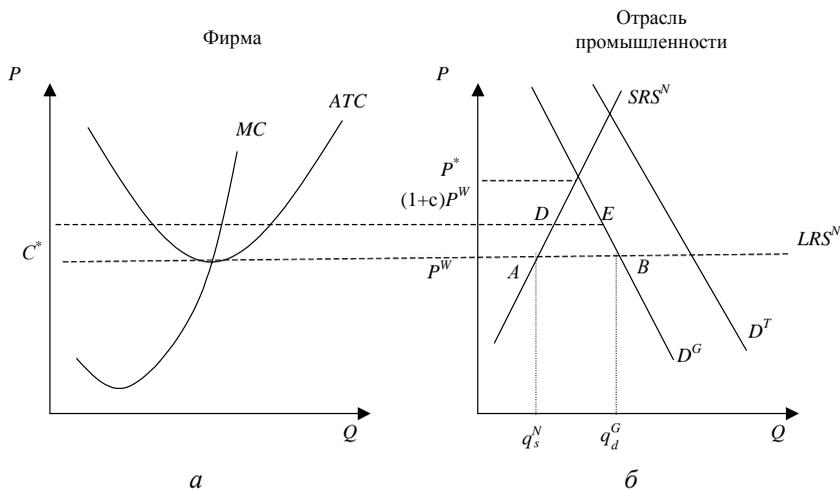


Рис. 1.5. Действие механизма ценовой преференции при разделении рынка государственных закупок с иностранными поставщиками [158]:

a – для фирмы; *б* – для отрасли промышленности

в точке *B* или любой точке кривой долгосрочного предложения LRS^N , расположенной правее точки *B*. В такой ситуации прекращение государством данной политики приведет к сдвигу равновесного положения из *D* в *A*, росту национального благосостояния и импорта. Последствия использования рассматриваемой политики отражены в табл. 1.3.

Поскольку невозможно точно определить, какая из двух рассмотренных схем будет реализовываться при данной величине преференциального коэффициента, невозможно и предсказать, произойдет ли в данной ситуации резкое сокращение импорта в краткосрочном периоде.

В итоге можно сделать вывод о нецелесообразности введения норм по ограничению доступа иностранных фирм на рынок государственных закупок в качестве средства поддержки отечественных поставщиков, однако использование метода ценовых льгот дает возможность как стимулировать объем национального производства, так и усилить конкуренцию за право заключения государственного контракта.

На вопрос, какого сокращения государственных расходов можно добиться в результате применения механизма преференций, дают ответ П. Макафи и Дж. Макмиллан, которые в результате моделирования аукционов пришли к выводу, что непосредственно снижение государственных расходов может быть не слишком велико: в некоторых

Т а б л и ц а 1.3

Эффект от проведения политики ценовых преференций

Переменная	Исходная рыночная цена			
	Спрос государства меньше предложения отечественных фирм (кратко- и долгосрочный эффект)	Спрос государства больше предложения отечественных фирм		
		Краткосрочный эффект	Долгосрочный эффект	
			Ограничение доступа иностранных фирм на рынок госзакупок	Свободный доступ иностранных фирм на рынок госзакупок
Цена	0	+	+	0
Промышленное производство в стране	0	+	+	+
Величина импорта	0	-	-	-
Национальное благосостояние	0	-	-	0

Источник: [158, с. 16].

экспериментах менее 1 % [178, с. 299]. К тому же Дж. Делтас и С. Эвнетт в статье «Количественные оценки эффекта преференциальной политики» пришли к выводу, что если правительство случайно выбирает неправильную ставку ценовой преференции, то затраты начинают увеличиваться даже при малых ошибках [157, с. 26].

Данное предостережение, однако, нечасто принимается во внимание на уровне непосредственной реализации организатором торгов своих функций по разработке схемы их проведения. В частности, Д. Маклахлан, анализируя государственный прокьюремент в ЕС, Канаде и США, пришел к выводу о том, что ввиду различия целей закупщиков, представляющих государство, и граждан, как правило, существует несоответствие между официально определенной степенью дискриминации и той, которая реально осуществляется бюрократией. При этом чиновники склонны прислушиваться к общественному мнению, всегда защищающему отечественного производителя [179, с. 372]. В частности, федеральное законодательство США гласит: «Целью государственного финансирования заказов является обеспечение корпораций-подрядчиков правительства оборотным капиталом», а «отсутствие финансовых средств у потенциального подрядчика, обладающего автори-

тетом и доверием государства, не должно служить причиной для ограничения его участия в торгах» [132, с. 311].

В этой связи фактические намерения государственного заказчика, осуществляющего процедуру конкурсных торгов, определяются на этапах планирования и реализации закупочной процедуры. В.А. Федорович на основе американской практики хозяйствования выделяет следующие этапы деятельности ведомства-заказчика [132, с. 231]:

- прогноз общехозяйственных потребностей;
- формулирование общехозяйственных потребностей;
- формулирование целей заказа (целевой программы);
- планирование затрат по заказу;
- обеспечение финансирования заказа;
- объявление о торгах;
- проведение конкурсных торгов;
- ведение переговоров;
- присуждение государственного контракта;
- управление государственным контрактом;
- выполнение и контроль контракта.

А.А. Гладков, анализируя процедуры размещения государственного заказа, выделяет стратегическую, управленческую, оперативную и административную составляющие (табл. 1.4).

Главной задачей при размещении государственного заказа является разработка тщательно взвешенного и обоснованного предложения (технико-экономического обоснования) по закупке конкретного вида продукции, которое способствовало бы наибольшей эффективности работы организации при имеющемся бюджете.

Государственные заказчики исходя из соответствующих прогнозов на основании данных прошлого года и перспектив развития определяют приоритеты, осуществляют выбор первоочередных целей, на которые следует направить требуемые бюджетные ассигнования, производят вариантные расчеты оценки возможностей обеспечения в соответствующем финансовом году государственных нужд, в том числе реализации целевых программ, в которых они участвуют, подготавливают и представляют проекты бюджетных заявок [4].

Подготовленные госзаказчиками бюджетные заявки являются основой разработки расходной части бюджета и представляются согласно установленному законом порядку. В формах бюджетных заявок должны быть предусмотрены проектируемые объемы бюджетных ассигнований,

Т а б л и ц а 1.4

**Виды деятельности при осуществлении закупок продукции
для государственных нужд**

Стратегические	Управленческие	Оперативные	Административные
Прогнозирование и перспективное планирование. Эффективное использование ресурсов. Развитие политики и практики. Определение стандартных ситуаций. Контроль (внутренний аудит)	Изучение рынка. Обучение и развитие персонала. Организация и планирование. Оценка результатов	Оценка заявок и поставщиков. Переговоры. Исполнение (мониторинг) контракта	Подготовка приглашений участникам. Рассылка приглашений и получение заявок. Учет счетов. Делопроизводство

Источник: [73, с. 119].

необходимых для реализации целевых программ, программ фундаментальных исследований, инновационных научно-технических программ, а также иных государственных нужд с их подробным обоснованием.

Алгоритм формирования потребности госзаказчика при управлении заказом выглядит следующим образом.

1. Государственный заказчик составляет сводную потребность в продукции (товарах, работах, услугах) путем сбора информации по каждому структурному подразделению и по каждому подведомственному или подчиненному потребителю (исполнителю целевой программы).

2. Все конечные потребители разрабатывают по установленной в ведомстве форме (возможно, с поквартальной или помесечной разбивкой) планы закупок на следующий год.

3. Планы представляются в главный закупочный комитет органа государственной власти, который на их основе составляет сводный государственный заказ ведомства на текущий год.

4. Комитет проводит экономический анализ, в результате которого выделяются группы однородной продукции и назначаются головные заказчики, ответственные за организацию конкурсных закупок по этим группам. Комитет также выполняет обязанности по координации и ме-

тодологическому руководству процессом закупок, сбору предложений поставщиков, установлению и развитию внутриведомственных связей, анализирует выполнение сметы расходов, определяет экономическую эффективность деятельности головных заказчиков и потребителей.

Целесообразно также создание реестра государственного заказа, который утверждается руководителем ведомства [73, с. 114].

На этапе определения потребностей могут возникнуть значительные проблемы при выявлении действительных предпочтений общества, нахождении оптимального сочетания общественных и частных интересов и целей, снятии противоречия между ними, для того чтобы направить деятельность частных субъектов, преследующих собственные цели, на достижение общественных. По мнению ряда отечественных экономистов, определенная часть этих проблем может решаться на общегосударственном уровне с помощью механизма индикативного или рекомендательно-стимулирующего планирования [17, с. 55; 140, с. 30].

При определении потребностей следует планировать и процедуру закупки. Выбор метода закупки зависит не только от сложности закупаемой продукции, но и от периодичности ее использования, цены и способа поставки. В мировой практике имеют место следующие основные варианты [20].

1. *Открытые конкурсные торги*. Это наиболее предпочтительный с точки зрения соответствия принципам прокьюремента способ закупки. Предусматривает опубликование в СМИ приглашения к участию в торгах, по возможности без ограничений для иностранных поставщиков. Через них осуществляют финансирование проектов и выплату средств международные финансовые институты [34, с. 22].

2. *Ограниченные (селективные) торги (закрытые конкурсы)*. Проводятся в случае, когда продукция по объективным причинам может быть закуплена только у ограниченного круга поставщиков.

3. *Закупки в свободной торговле (запрос котировок)*. Используется в условиях небольших объемов финансирования при необходимости осуществить закупку в сжатые сроки. При этом закупаемая продукция является в достаточной мере стандартизированной и специфицированной, и эти спецификации известны как заказчику, так и поставщику. Проводятся на основе сравнения цен существующих предложений.

4. *Прямое заключение контракта (закупка у единственного источника)*. Самый непрозрачный способ закупки. Применяется в исключи-

тельных случаях, как правило, причины осуществления закупки в такой форме законодательно оговорены.

5. Прочие существующие методы закупок.

Какой способ закупки выбрать, определяет государственный чиновник в рамках существующей институциональной инфраструктуры. Наибольшим экономическим эффектом обладает открытая конкурсная процедура закупок продукции для государственных нужд. В первую очередь за счет того, что именно в открытом конкурентом состязании претенденты стремятся к наилучшему удовлетворению требований заказчика, предлагая при этом свою продукцию по более низким, чем у других, ценам. Всемирный банк также в качестве наиболее предпочтительного способа проведения закупочных процедур называет открытый конкурс (*advertised procurement*) [166].

Рассмотрим для сравнения характеристики открытых и закрытых торгов, выделяемые В. Малочко (табл. 1.5).

Т а б л и ц а 1.5

Сравнительная характеристика открытых и закрытых конкурсных торгов

Открытые конкурсные торги	Закрытые (селективные) торги
<p>Все заинтересованные поставщики вправе направить конкурсные заявки.</p> <p>Часто используются для закупок с высокой стоимостью (выше определенного порогового уровня).</p> <p>Предоставляются более длительные сроки для подачи конкурсной заявки.</p> <p>Используются для закупки основных товаров и услуг, которые легко сравнивать, а также в случаях, когда контракты присуждаются только на основе цены.</p> <p>Предусматривают обязательное требование публикации извещения о планируемых закупках с приглашением принять участие в торгах</p>	<p>Подать конкурсную заявку вправе только те поставщики, которых закупочная организация пригласила сделать это.</p> <p>Зачастую из списка поставщиков отбираются те, кто прошел предварительный квалификационный отбор.</p> <p>Применяются с целью избежать лишних затрат времени на оценку заявок, когда оценка требует продолжительного времени.</p> <p>Могут предусматривать предварительное извещение о планируемых закупках</p>

Составлена автором по [32, с. 73–74].

Для открытых конкурсных торгов в международной практике принят следующий примерный состав процедур.

1. Разработка конкурсной документации.
2. Приглашение к участию в торгах или в предварительном квалификационном отборе.
3. Предварительный квалификационный отбор.
4. Получение конкурсных предложений.
5. Оценка конкурсных предложений.
6. Подтверждение квалификации победителя.
7. Присуждение контракта.
8. Направление уведомления победителю.
9. Подписание контракта.

Приглашение к участию в торгах должно решать задачи:

- информирования поставщиков о возможности принятия участия в торгах на получение конкретного контракта;
- предоставление достаточного объема информации, позволяющей потенциальным участникам решить, обладают ли они необходимой квалификацией и возможностями для исполнения контракта.

Целью предварительного квалификационного отбора является выявление из общего числа поставщиков (подрядчиков) тех, кто по своему потенциалу в состоянии решить тот круг задач, которые перед ним ставит заказчик. Исходя из этого предварительный квалификационный отбор можно определить как процедуру по установлению технических, экономических, организационных и других потенциальных возможностей участников по удовлетворению потребностей заказчика в представленных на конкурс товарах, работах, услугах [73, с. 69].

Как правило, предквалификация в тех закупочных системах, где она применяется, предваряет конкурс по крупным и сложным строительным объектам, по спроектированному на заказ оборудованию, специальным услугам. Предварительный квалификационный отбор состоит из следующих процедур:

- подготовка организатором торгов приглашения к участию в предварительном квалификационном отборе, комплекта предквалификационной документации;
- опубликование этого приглашения и предоставление комплекта предквалификационной документации по требованию претендентов;
- сбор предквалификационных заявок, характеризующих квалификационный уровень претендентов;

- анализ поступившей информации и вынесение решения о соответствии квалификационного уровня претендентов предъявляемым требованиям;

- оповещение претендентов о результатах прохождения ими предквалификационного отбора.

Предварительный квалификационный отбор может проводиться по следующим параметрам:

- наличие опыта проведения сопоставимых работ при выполнении аналогичных контрактов;

- наличие необходимого объема производственных мощностей, машин и оборудования, а также квалифицированных кадров;

- финансовая состоятельность претендента;

- репутация.

Современное российское законодательство предусматривает проведение подобной процедуры лишь в очень ограниченном числе случаев.

Всю необходимую информацию предполагаемому участнику для подготовки его предложения должна обеспечить представляемая заказчиком конкурсная документация. Обычно пакет конкурсной документации состоит из трех разделов (табл. 1.6).

Т а б л и ц а 1.6

Основные части конкурсной документации

Разделы конкурсной документации	Краткое содержание разделов
Инструкция участникам торгов	Правила, применяемые в процессе торгов: <ol style="list-style-type: none"> 1) общая информация о проекте; 2) возможные участники торгов; 3) порядок разъяснения конкурсной документации; 4) порядок внесения поправок и дополнений в конкурсную документацию; 5) перечень документов, составляющих конкурсное предложение; 6) срок и порядок представления конкурсного предложения; 7) порядок внесения участником изменений в конкурсное предложение; 8) срок действия конкурсного предложения; 9) критерии и порядок оценки конкурсных предложений.

Окончание табл. 1.6

Разделы конкурсной документации	Краткое содержание разделов
Перечень требований и технические характеристики	<p>Описание товаров, работ и услуг, которые должны закупаться:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) список товаров, их краткое описание, количество и график поставок, потребность в дополнительных услугах, шкала цен, процедуры испытаний и проверки; 2) спецификации на каждый вид товаров, указание стандартов; 3) требования заводских испытаний. Гарантии качества, предотгрузочные испытания; 4) описание требований к дополнительным услугам (шеф-монтаж, гарантия и постгарантия, обучение персонала и т.д.); 5) критерии для окончательной приемки товаров, испытания
Условия контракта	<ol style="list-style-type: none"> 1) Форма конкурсного предложения и ведомость цен, представленные участником; 2) график поставок; 3) технические спецификации; 4) общие условия контракта; 5) специальные условия контракта; 6) уведомление о присуждении контракта

Составлена автором по [73, с. 75–82].

Детали и сложность этих документов определяются в зависимости от объема и характера предложения, рабочих методов, применяемых закупочной организацией, а также правил и законодательства страны, под которое подпадает конкретное предложение.

Прием конкурсных предложений, их оценка и объявление победителя входят в компетенцию конкурсной комиссии. Комиссию возглавляет председатель, в ее составе формируется секретариат, и, если есть необходимость, создаются экспертные группы. Персональный состав и регламент работы конкурсной комиссии, как правило, определяет заказчик.

В конкурсную комиссию должны входить специалисты, не связанные какими-либо деловыми отношениями с кем-то из участников и

заинтересованные в объективности выносимых решений. В зависимости от объема и предмета торгов заказчик формирует конкурсную комиссию, используя собственных специалистов, работников научно-исследовательских, проектных и других организаций, отдельных экспертов для проведения технической и экономической экспертизы с заключением с ними соответствующих договоров. Особую важность это приобретает при проведении сложных конкурсов, когда есть опасность нанесения значительного ущерба от ненадлежащего исполнения контракта, а также имеется возможность поступления конкурсных предложений с непредсказуемыми характеристиками [3].

Техническая экспертиза включает анализ:

- предложенных организационных, технологических и конструктивных решений, продолжительности выполнения отдельных работ и объекта в целом;
- качества и технической оснащенности основного парка машин и оборудования;
- приемлемости объемов работ, передаваемых субподрядчику;
- предполагаемых поставщиков материально-технических ресурсов.

Экономическая экспертиза включает анализ:

- расчета цен и экономической эффективности предложенных решений;
- финансового состояния участников конкурса.

Предлагаемые цены должны быть проанализированы с точки зрения учета в них всех необходимых затрат, для чего оцениваются их составляющие:

- для отечественных поставщиков цена франко-завод, при этом должны учитываться все налоги и пошлины, для импорта – CIF – порт назначения (DAF – пункт на границе) [22];
- стоимость транспортировки, страхования и другие расходы, связанные с доставкой продукции, если они не включены в цену конкурсной заявки;
- стоимость комплектующих деталей, обязательных запчастей;
- предполагаемые эксплуатационные расходы и расходы по техническому обслуживанию в течение срока службы оборудования.

Существуют разные типы критериев оценки, от простого «самая низкая цена» до более сложных концепций – «рыночная цена плюс цена эксплуатации» или «величина издержек за срок службы». Незави-

симо от того, какие критерии используются, во всех случаях необходимо перевести цены конкурсных предложений в общую валюту, сделать конкурсные предложения технически и коммерчески эквивалентными.

Методика анализа финансового состояния охватывает три взаимосвязанных блока:

1) анализ финансовых результатов деятельности предприятия (прибыль/убыток от реализации, нераспределенная прибыль/убыток отчетного периода);

2) анализ финансового состояния предприятия (финансовой устойчивости, ликвидности баланса и платежеспособности);

3) анализ эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятия (рентабельности, эффективности управления, деловой активности) [12, с.144; 18, с. 26–30].

После проведения экспертиз на основании разработанной системы показателей и коэффициентов их весомости производится комплексная оценка предложений поставщиков. Конкурсное предложение, набравшее самую большую сумму баллов, признается победившим в конкурсе.

Таким образом, если создать равноправные условия для всех участников торгов, то заказчик, без сомнения, сможет извлечь существенную выгоду для конечного потребителя. О. Соудри, исследуя процедуры торгов, приходит к следующему выводу. Если предложения таковы, что участники назначают цены в районе некоторого максимума, то несомненно, что существуют проблемы с установлением меньшей цены и государственной организации необходимо заново пересмотреть плановую стоимость и спецификации. Если же все цены незначительно отличаются от некоторого минимального значения, то выбор поставщика и заключение контракта не представляют никакого риска [191, с. 10].

К повышению экономического эффекта от проведения конкурсной процедуры может привести, в частности, увеличение объемов закупок однотипной продукции. Например, «Зеленая книга», определяющая политику Евросоюза в области размещения заказов, предусматривает возможность организованного обеспечения жителей европейских стран, в результате чего ожидается существенная экономия для налогоплательщиков [165, с. 1]. В этой связи, однако, по мнению П.И. Талерова, необходимо учитывать, что попытка консолидации заказа

с добровольным объединением государственных заказчиков при отсутствии глубоких экономических расчетов может привести также к ряду негативных последствий [123, с. 44].

- Даже скрупулезно составленный по заявкам конечных потребителей консолидированный заказ отдалается от их нужд, поскольку не может оперативно отследить вероятные изменения как качественных, так и количественных характеристик поставляемой продукции, в том числе из-за длинных цепочек взаимных обязательств, закладываемых в данном случае в государственный контракт.

- Участвовать в конкурсных торгах по консолидированным закупкам, а также конкурировать по поводу госзаказа смогут, по большому счету, лишь крупные предприятия, обладающие достаточным резервом для обеспечения государственных поставок. Отсюда следует, что малому бизнесу, обладающему целым рядом объективных преимуществ перед большим и средним, необходимо будет предоставлять льготы в виде обязательного процента участия. Иначе малые предприятия вынуждены будут уйти с рынка государственных закупок.

- Значительно возрастают финансовые потоки, управлять которыми станет сложнее, что потребует более эффективного финансового менеджмента и соответствующего кадрового обеспечения. Сомнительно и то, что консолидированный заказ снизит коррупционность государственных структур – ставки здесь значительно выше.

- Усложняется контроль за процессом реализации государственного контракта, поскольку при этом в и так уже длинную логистическую цепочку «производитель – поставщик – госзаказчик – потребитель» добавляется еще один элемент – «единый государственный заказчик» с достаточно широкими полномочиями.

И наоборот, в связи с возникновением указанных сложностей может возникнуть потребность дробления крупного заказа на более мелкие части. Например, в случае, когда государственный заказ содержит большой перечень наименований, в том числе разнородной продукции, возможно разделение подобного заказа на части (лоты). К. Перов, анализируя использование механизма лотовой закупки, отмечает следующие ее преимущества и недостатки (табл. 1.7).

Более детально организационные модели проведения конкурсных торгов рассмотрены в Приложении (табл. П.5).

Помимо проведения конкурсных процедур в международной практике размещения государственного заказа используются и закупки

Т а б л и ц а 1.7

Положительные и отрицательные аспекты механизма лотовой закупки

Преимущества	Недостатки
<p>Возможность получения дополнительной экономии за счет возможности заключения нескольких контрактов по результатам одного конкурса.</p> <p>Привлечение к конкурсу дополнительного количества мелких и средних специализированных поставщиков, для которых часть ассортимента заказа была нехарактерна.</p> <p>Уменьшение риска срыва поставок при привлечении нескольких поставщиков к одновременной поставке продукции.</p> <p>Возможность поддержать определенный уровень конкуренции на рынке, склонном к монополизации</p>	<p>Требуются более тщательная подготовка к проведению конкурса и выбор методики разбиения заказа на лоты.</p> <p>Из-за вовлечения мелких и средних поставщиков в конкурсные торги результат становится слабо прогнозируемым для крупных поставщиков, которые могут отказаться от участия.</p> <p>Появление гораздо большего числа ошибок и разногласий, чем при проведении обычного конкурса</p>

Составлена автором по [73, с. 168–173].

упрощенным способом. Позитивные и негативные последствия их применения приведены в табл. 1.8. В частности, в ряде исключительных случаев осуществляется закупка продукции у единственного источника или прямая контрактация. Как правило, ограничения на подобный способ закупок установлены законодательно, и предусмотрена необходимость со стороны заказчика в доказательстве правомерности осуществления такого способа закупки. Вот некоторые причины, по которым его реализация становится возможной [32, с. 83]:

- 1) при отсутствии других участников конкурсных торгов;
- 2) в случае острой необходимости, возникшей в результате чрезвычайных обстоятельств, которые оказались непредвиденными для закупочной организации;
- 3) по соображениям национальной безопасности;
- 4) при закупках, предполагающих защиту патентов, авторских или других эксклюзивных прав;
- 5) в отсутствие конкурсных заявок, отвечающих требованиям;
- 6) при наличии сговора поставщиков.

Т а б л и ц а 1.8

Оценка применения упрощенных способов государственных закупок

Преимущества	Недостатки
<p>Оперативное освоение поступающих финансовых средств без проведения длительных закупочных процедур, что особенно важно при наличии срочной потребности.</p> <p>Гибкая реакция на изменение спроса на конкретную продукцию, легкое варьирование объемов поставок.</p> <p>Упрощение контроля качества поставляемой продукции и внесения соответствующих коррективов</p>	<p>Превышение издержек на закупку по сравнению с поставкой крупными партиями.</p> <p>Потеря преимуществ, получаемых от проведения конкурсных процедур.</p> <p>Нет возможности внесения коррективов в качественные характеристики поставляемой продукции.</p> <p>Крупные поставщики, как правило, отказываются от таких поставок, что сокращает возможность получения скидок по цене</p>

Составлена автором по [73, с. 101; 123, с. 43].

Заключительным этапом реализации государственным заказчиком конкурсной процедуры является процесс присуждения контракта победителю. В международной практике используется более десятка разновидностей форм государственного контракта. В частности, исследовавшие Федеральную контрактную систему США В.А. Федорович, А.П. Патрон и В.П. Заварухин выделяют до 19 разновидностей контрактов, заключаемых ведомствами-заказчиками США с поставщиками продукции для государственных нужд. Характеристика их основных видов приведена в табл. 1.9.

Многообразие видов контрактов является свидетельством нового понимания процесса осуществления государственных закупок. Государственный заказчик, проводя конкурсные торги, осуществляет *не просто покупку продукции* для удовлетворения текущих потребностей, *а размещение государственного контракта заранее определенной формы, установленной для каждого вида товаров* по наиболее выгодной цене, обеспечивая эффективное расходование бюджетных средств и одновременное стимулирование развития частного сектора, в том числе и за счет использования механизмов субконтрактации. Подобное понимание находит свое отражение в существующей международной практике.

Т а б л и ц а 1.9

Виды государственных контрактов

С твердо фиксированными ценами	Издержки производства с фиксированным вознаграждением	Материально-стимулирующие	Комплексного поощрения
Государство-предприниматель и корпорация-подрядчик исходят из принципа, что подрядчик одновременно принимает на себя полную ответственность за все издержки производства, прибыль и убытки ниже или выше «твердо фиксированных цен»	Государство-предприниматель и корпорация-подрядчик оговаривают потолок прибыли, а исполнитель получает возмещение всех «допустимых по закону» и «согласованных» издержек производства	Государство-предприниматель и корпорация-подрядчик фиксируют механизм ценообразования и принцип зависимости прибыли от общих экономических (качественных и временных) показателей работы. Представляют собой модификацию первого и второго видов контрактов	Между государством-предпринимателем и корпорацией-подрядчиком согласовываются не менее четырех основных показателей по заказу: – издержки производства; – норма прибыли; – количество и качество; – время и условия доставки. Предусматриваются поощрения и санкции за невыполнение или перевыполнение этих соглашений

Составлена автором по [132, с. 261–286].

1.3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Мнение о том, что либерализация торговли способствует экономическому росту, в последние десятилетия завоевывает все большее признание. В 1947 г. было заключено Генеральное соглашение о тарифах

и торговле. Страны, его подписавшие, приняли на себя формальные обязательства по устранению ограничений в торговле между странами-участницами соглашения. Данные обязательства, однако, не распространялись на закупки продукции для государственных нужд, которые были полностью исключены из сферы действия многосторонних торговых правил как в отношении товаров, так и услуг. Начавшееся в 1970-х гг. активное научное исследование рынка государственных закупок заостряло внимание на проблемах дискриминации иностранных поставщиков, участвующих в национальных конкурсных торгах. Мнение об ограничительном воздействии на торговлю дискриминационной политики по закупкам распространялось все больше.

Первая попытка сформировать международные правила в этой сфере была предпринята на Токийском раунде многосторонних торговых переговоров. В результате было подписано Соглашение о государственных закупках (Government Procurement Agreement), которое вступило в силу в 1981 г. Впоследствии, в 1987 г., в текст соглашения были внесены изменения, и новая редакция стала действовать с 1988 г. Соглашение было направлено на облегчение доступа к рынкам государственных закупок подписавших его стран. Сторонами соглашения являлись только развитые страны с ведущей ролью Японии, стран Евросоюза и США. Здесь были впервые провозглашены антидискриминационные обязательства, подразумевающие, в частности, то, чтокупаемая государством продукция иностранных фирм должна иметь равные права с продукцией местного производителя. Особое внимание при этом уделялось прозрачности осуществления каждого шага закупочных процедур [196, с. 43].

Этот договор был ограничен в членстве и масштабах закупок. В 1990–1994 гг. правила и нормы данного соглашения регулировали государственные контракты на сумму около 30 миллиардов долларов ежегодно [32, с. 13]. Для сравнения: размер общемирового рынка государственных закупок составляет, по некоторым оценкам, величину, превышающую данный показатель более чем в 100 раз [175, с. 2].

Одновременно Комиссия ООН по международному торговому праву (UNCITRAL) для содействия развивающимся и бывшим социалистическим странам в 1986 г. по причине неадекватности действующего в этих странах законодательства начала работу в области разработки типового закона в сфере государственных закупок. Типовой закон о закупках товаров, строительных работ и услуг был принят в 1994 г.

и ориентирован на транспарентность и недискриминационность, однако признавал права государств на ограничение участия зарубежных поставщиков с целью защиты определенных национальных отраслей [157, с. 30]. В России он был использован при рыночной институционализации тендеров и доведен до сведения государственных заказчиков только 30 сентября 1997 г. известным приказом Министерства экономики РФ № 117 [44]. Отметим также, что важную роль в формировании общепринятых правил и принципов государственных закупок в нашей стране в условиях эндогенного оппортунизма и заказчиков и поставщиков сыграли процедуры, разработанные международными институтами, такими как Всемирный банк и региональные банки развития, руководства которых имеют более чем пятидесятилетнюю практику по осуществлению конкурсных закупок.

В 1994 г. в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров Соглашение о государственных закупках было доработано и расширена сфера его применения. Его участниками на сегодняшний день помимо 25 стран – членов Евросоюза уже стали США, Канада, Япония, Южная Корея, китайский Гонконг, Сингапур, Израиль, Норвегия, Швейцария, Исландия, Нидерланды и Лихтенштейн [152] (табл. П.6). В данной редакции соглашение вступило в силу с 1 января 1996 г. в рамках созданной Всемирной торговой организации. Данное соглашение не является многосторонним, то есть обязательным для всех стран – участниц ВТО. В отличие от Токийского раунда переговоров, оно охватывает не только государственные закупки товаров, осуществляемые на центральном государственном уровне выше некоторого порогового значения расходов, но и закупку услуг (в том числе строительных работ), а также закупки, осуществляемые региональными государственными органами и организациями, включая коммунальный сектор. По оценкам Секретариата ВТО, в результате расширения применения сферы данного соглашения стоимость государственных закупок, открытых для международной конкуренции, увеличилась в 10 раз [183, с. 5].

Основной принцип данного документа – недискриминация. В отношении государственных закупок страны – участницы Соглашения обязаны предоставлять поставщикам любой другой страны-участницы режим «не менее благоприятный», чем для отечественных поставщиков. Другим важным принципом соглашения является прозрачность или транспарентность процедур и способов прокьюременты.

Данное соглашение и на сегодняшний день не распространяется на все способы закупок. Сфера его применения ограничена по таким параметрам, как:

- стоимость контрактов (только выше определенных пороговых уровней);
- вид продукции (исключая определенные виды продукции, а также включая услуги и строительные работы, которые указаны в перечне);
- происхождение продукции (только для стран, подписавших соглашение);
- закупочные организации (организации национального, регионального и местного уровня в соответствии с перечнем) [32, с. 14].

Статья XXIII содержит полный список юридических оснований, которые могут оправдать действия государственных заказчиков на национальном уровне, противоречащие соглашению, в том числе меры, необходимые для обеспечения [167, с. 12]:

- национальной безопасности;
- охраны общественной морали порядка и безопасности;
- защиты жизни и здоровья людей, животных и растений;
- товаров и услуг для инвалидов, заключенных и благотворительных учреждений;
- охраны интеллектуальной собственности.

В рамках статьи V пункта 1 соглашение указывает, что могут существовать особые потребности развивающихся стран, и предусматривает особый и дифференцированный режим, чтобы помочь им в решении конкретных задач развития, в частности:

- «...поддержания национального платежного баланса и уровня резервов, адекватного для реализации программ экономического развития;
- содействия формированию или развитию отечественных отраслей, включая малый бизнес в сельской местности и в экономически отсталых регионах, а также экономическому развитию других секторов экономики;
- поддержки предприятий, которые полностью или в значительной степени зависят от государственных закупок».

А пункт 4 этой же статьи разрешает развивающимся странам обсуждать «взаимоприемлемые исключения из правил относительно неко-

торых объектов, товаров или услуг, включенных в списки объектов» данного соглашения, перечисленные ранее [167, с. 13].

В. Сривастава, анализируя издержки и выгоды от вступления Индии в Соглашение о государственных закупках, отмечал: «Хотя статья V и обеспечивает некоторую гибкость для развивающихся стран, допуская ряд исключений, все же долгосрочная цель СГЗ – устранение режимов преференций при закупках..., что может лишить правительство важного инструмента политики развития» [192, с. 11].

Таким образом, можно утверждать, что возможность получить право защищать отдельные отрасли своей экономики будет зависеть от переговорной силы страны – участницы соглашения. Очевидно и то, что уровень переговорной силы государства, как правило, находится в прямой зависимости от степени конкурентоспособности его отраслей, что фактически исключает возможность равнозначного участия в торгах на рынках развитых стран, хорошо защищенных техническими барьерами спецификаций.

В работе Р. Аликс и А. Милиша «Государственный прокьюремент в Европейском Союзе» указан ряд технических предписаний, определяющих требования поставляемой государству продукции. Такие предписания включают степень качества и нормы безопасности, методы испытания, применяемые к материалам, упаковку и маркировку.

Европейские нормы устанавливаются целым рядом институтов: Европейским комитетом по стандартизации (CEN), Европейским электротехническим комитетом нормализации (Cenelec), Европейскими нормами (EN), а также Европейским институтом телекоммуникационных стандартов (ETS). Все новые технические спецификации публикуются в Официальном журнале европейских сообществ (ОЖЕС) [145]. Очевидно, что продукция развивающихся стран, поставщики которых пожелают принять участие в проводимых государствами ЕС торгах, должна соответствовать ряду требований, которые вряд ли возможно удовлетворить без соответствующего развития технологий.

Для развивающихся стран предусмотрены при этом некоторые виды помощи, которые могли бы быть предоставлены в области обеспечения прозрачности расходования государственных средств. В частности, с точки зрения развития национального законодательства и процедур среди них можно выделить:

- юридические консультации и помощь в разработке национального законодательства;

- анализ и контроль правительственных решений;
- помощь в разработке плана мероприятий и процедур закупок;
- создание на практике системы проведения торгов;
- расширение национального лексикона в сфере прокьюремента.

Предусмотрен ряд мероприятий в сфере обучения для тех лиц, которые:

- должны применять новое законодательство на практике;
- работают в органах судебной власти, и предполагается их участие в процедурах обжалования;
- проводят курсы повышения квалификации и обучения государственных служащих.

При этом главной задачей проведения международных семинаров и симпозиумов их организаторы определяют поиск средств и инструментов предоставления необходимой информации о существующих возможностях ведения бизнеса с правительством как в своей стране, так и за границей, и обеспечение доступа к этой информации [183, с. 12].

Использование для повышения прозрачности процедур государственных закупок и сокращения транзакционных издержек участия в торгах международной сети Интернет быстро завоевывает общественное признание во многих странах. В этом отношении образцовой моделью является мексиканская система COMPRANET, созданная в 1996 г. Ее первоначальной целью было предоставление следующей информации: а) данных о закупаемой продукции; б) применяемых критериях квалификации и оценивания конкурсных заявок; в) технической документации по торгам. В 1998 г. эта система переросла в интерактивную программу электронного прокьюремента и непосредственного оформления конкурсных заявок. Здесь же размещается «Ежегодная программа приобретения товаров, услуг и общественных работ» [183, с. 26].

Увеличение использования Интернет-технологий наблюдается во многих странах. В частности, в России для объявления проводимых тендеров использовались веб-сайты www.zakupki.gov.ru, www.statetenders.ru и www.bob.ru. В Чешской Республике принят закон о государственных закупках, который предписывает обязательное опубликование информации обо всех общественных тендерах на страничке www.centralniadresa.cz. Итальянское правительство открыло специальный Интернет-сайт www.acquistinretepa.it. Интернет-страница по госу-

дарственным торгам в Евросоюзе <http://ted.eur-op.eu.int> на 11 официальных языках стран-участниц дает подробные консультации по любому вопросу, касающемуся правил их проведения. В Канаде информацию по федеральному прокьюременту можно получить на сайте Contracts Canada www.contractsCanada.gc.ca, на котором представлена также база данных зарегистрированных поставщиков. В Греции данные о торгах можно найти по адресу www.gge.gr, а в США на страничке www.fpds.gsa.gov представлена федеральная база данных по прокьюременту.

Со своей стороны поставщик, получивший своевременную информацию о проводимом конкурсе, должен иметь достаточно времени для подготовки конкурсной заявки. Минимальные сроки подачи заявок в мировой практике имели продолжительность от 10 дней (в старой версии Закона о государственных закупках Турции) до 52 дней в случае проведения международного тендера [183, с. 28]. Выбор продолжительности сроков зависит от целого ряда факторов, в том числе от суммы расходуемых заказчиком средств и сложности закупаемой продукции. С другой стороны, эти же причины могут привести к росту временных затрат на оценку и сопоставление конкурсной комиссией пакетов предоставленной поставщиками документации.

Наконец, еще одним важным фактором обеспечения прозрачности закупочных процедур является наличие в стране сложившейся и подтвержденной законодательно процедуры обжалования, необходимой для ответа на претензии, как правило, тех участников торгов, которые не оказались в числе победителей конкурса. Такие процедуры могут принимать следующие формы:

- обращения за помощью к вышестоящей организации заказчика или к органу, контролирующему проведение торгов;
- иска в организацию, созданную непосредственно для рассмотрения жалоб по процессу проведения закупочных процедур;
- обращения за помощью в суд данной страны, в компетенцию которого входит рассмотрение вопросов, связанных с осуществлением прокьюремента или других административных дел.

Например, в Чехии жалобы направляются в закупочные организации и в Управление по защите экономической конкуренции, в Великобритании – главе органа, осуществляющего закупку, в Греции, как правило, министру, чье министерство осуществляло закупку. К организациям,

созданным непосредственно для рассмотрения жалоб, возникающих в процессе проведения прокьюремента, в частности относятся:

- датский Совет по искам, относящимся к вопросам национальных закупок;
- венгерский Комитет по государственным закупкам, который не зависит ни от правительства, ни от организации, имеющей право регулировать процессы проведения государственных закупок;
- турецкое Управление по национальным закупкам, ответственное за сбор претензий участников торгов;
- японский правительственный наблюдательный Совет по снабжению, который рассматривает жалобы, по вопросам закупок центральными правительственными и околоправительственными организациями;
- российская Федеральная антимонопольная служба и Рособоронзаказ.

Организационно-институциональная система государственных закупок в различных странах развивалась в зависимости от сложившихся в них бюджетной и законодательной систем. Остановимся на обзоре особенностей размещения государственного заказа в США и Великобритании, а также рассмотрим некоторые важные особенности закупочных процедур Германии и Франции.

В силу особенностей исторического развития США, пожалуй, дальше других стран продвинулись в организации системы государственных закупок. Первый закон по регулированию федеральных государственных закупок был принят в 1792 г. С того времени законодательство непрерывно совершенствовалось и развивалось, постепенно приобретая современную форму федеральной контрактной системы, поддерживающей все этапы реализации госзаказа: формирование, размещение, исполнение и контроль [106, с. 8]. На протяжении истории развития законодательной базы и всей системы госзакупок в США явно просматривается ряд тенденций. В периоды войн (Первой и Второй мировых, войны в Корее) государство усиливало вмешательство в производство, предпочитало проведение ограниченных закрытых торгов, широко использовало прямое распределение заказов. Это способствовало ускорению военных поставок, однако в то же время всегда сопровождалось усилением коррупции и снижением эффективности закупок. В послевоенные периоды под давлением требований о повышении эффективности расходования средств налогоплательщиков и об

обеспечении равного доступа к госзаказам происходил возврат к использованию принципов открытой конкуренции. Столь же характерна постоянная борьба между попытками введения как можно более полной регламентации процесса закупок и централизацией органов управления одновременно со стремлением к обеспечению гибкости и мобильности в соответствии с меняющимися обстоятельствами, что повышало ответственность конкретных лиц и увеличивало возможности для злоупотреблений [89, с. 34; 111]. Динамика государственных и муниципальных заказов и их доля в валовом национальном продукте США представлены в Приложении (табл. П.7 – П.8). Кроме того, в таблице П.9 детализированы расходы правительства США на государственные закупки в 1995 – 2000 гг.

В нынешнем виде механизм осуществления государственных закупок в США в основном сложился к 1984 г., когда был принят свод законодательных и подзаконных актов, в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд» (FAR – Federal Acquisition Regulations) [73, с. 275–278]. В этом своде правил определены принципы политики в области закупок и подробно изложены многочисленные требования в отношении порядка и процедур, которым должны следовать все федеральные органы. Правила FAR содержат более одной тысячи страниц и имеют 53 раздела, каждый из которых посвящен определенному аспекту госзакупок. В дополнение к Правилам FAR министерство обороны США руководствуется специальным документом «Правила закупок для нужд обороны – Дополнение» (DFARS). Вообще говоря, по признанию некоторых американских экономистов, система размещения госзаказа США чрезмерно зарегулирована: государственные закупки регламентируются примерно 4 000 различных положений, актов и инструкций [21; 112].

В рамках системы государственного управления закупками выделяются следующие уполномоченные органы. Наблюдение за единообразным применением правил госзакупок и координация нормотворчества в этой области с 1988 г. возложены на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy – OFPP), которое входит в министерство управления и бюджета (последнее, в свою очередь, входит в состав администрации президента США), а также межведомственный Совет по регулированию федеральных закупок, на который возложена разработка согласованной государственной политики в этой области. В функции OFPP входят такие направления

работы, как формирование и поддержание единой системы регулирования государственных закупок, разрешение разногласий между правительственными учреждениями по поводу такого регулирования, обеспечение функционирования Федеральной компьютеризованной системы государственных закупок, работы Федерального института государственных закупок [112].

Федеральные законы, относящиеся, в частности, к государственным закупкам, публикуются в официальных сборниках законодательства США – United States Code (U.S.C.). Одним из основных официальных источников текущей информации служит ежегодник Code of Federal Regulations («Кодекс федеральных правил»). Есть и частные издания, например, журнал The Government Contractor, содержащий комментарии к принимаемым нормативным документам и анализ ситуаций в сфере государственного подряда.

Учет государственных расходов ведется на законодательной основе. Главным контрольным органом является генеральный контролер США (the Comptroller General of the United States), возглавляющий Главную бухгалтерию США, которая представляет собой в соответствии с законодательным положением независимый орган правительства США. Права генерального контролера включают в себя полномочия по инспекции счетов правительственных департаментов и агентств и подготовку заключений по этим счетам, а также урегулирование претензий и требований к государству. Ведомство генерального контролера тесно связано с Конгрессом США и предоставляет ему информацию. Главная бухгалтерия США располагает правом в случаях присуждения контрактов без применения запечатанных в конверты тендерных предложений проверять непосредственно относящиеся к делу книги, документы, записи и бумаги подрядчиков и субпоставщиков [112, с. 7].

Генеральный контролер и Главная бухгалтерия выпускают множество решений и постановлений по вопросам законности расходования ассигнованных средств и по вопросам опротестовывания подрядчиками и другими участниками торгов предполагаемых или принятых решений в отношении присуждения контрактов. Эти решения и постановления публикуются в документе под названием «Решения генерального контролера». Материалы решений затем публикуются в частном издании Коммерческого клирингового дома «Решения генерального контролера, правительственные контракты» (Comptroller General Deci-

sions, Government Contracts). Схема взаимодействия органов управления государственными закупками представлена на рис. П.5.

Государственный рынок товаров и услуг США, как показывает анализ его организационно-управленческой структуры, состоит из двух секторов. Первый – гражданский – включает традиционные отрасли производства, которые поставляют гражданские товары, сырье, материалы и услуги для правительства и различных неправительственных органов. Второй – военно-технический – охватывает товары наукоемких отраслей американской экономики, поставляющих федеральному правительству аэрокосмическую, авиационную, судостроительную и термоядерную технику, новейшие технологии, вычислительную технику, электронику, средства связи и композитные материалы. Эти же отрасли, а также университеты, колледжи и научные центры США выполняют основные правительственные программы – заказы на НИОКР [192, с. 229].

Свод законов США предоставляет право размещать заказы на все товары и услуги как главную форму хозяйственной деятельности государства двум органам власти: конгрессу и президенту. Они по закону делегируют эту функцию федеральным ведомствам, агентствам и другим государственно-хозяйственным организациям, которые размещают заказы на товары, услуги и НИОКР как непосредственно через собственный государственный аппарат управления в центре, так и через региональные подразделения правительства США, расположенные в крупнейших американских городах.

Общую организацию, управление и выполнение федеральных контрактов на все виды товаров и услуг в аппарате управления государства осуществляют до 80 тыс. человек, а в экономике страны – свыше 300 тыс. человек [104]. Они составляют общенациональный аппарат управления федеральной контрактной системой и государственного рынка товаров, услуг и НИОКР. В 1995 г. в США родилась идея проводить конкурсные торги в Интернет, для чего был основан самый большой на сегодняшний день торговый дом сети Ebay [155].

В целом же рынок государственных закупок США имеет следующие особенности [105]:

- регулирование государственного потребления и функционирование федеральной контрактной системы особым разделом права – федеральным контрактным правом;

- сложная и детально прописанная организация государственного рынка, наличие на нем четкой специализации и кооперирования производственных процессов, государственное планирование, программирование и контроль;

- одновременно для государственного рынка характерна жесткая конкурентная борьба за федеральные контракты, поскольку масштабность, предсказуемость, гарантированность и выгодность государственного рынка предполагают такую борьбу;

- особая система ценообразования и стимулирования работы на государственную казну. В этой связи правительственные органы рассматривают федеральный контракт как особый экономико-правовой инструмент, стимулирующий конкуренцию на этом рынке среди корпораций-поставщиков;

- наличие разнообразных систем финансирования федерального контракта, включая использование его как инструмента залога. Федеральный контракт на товары, услуги и НИОКР, как это особо предусмотрено государственным регулированием, является инструментом залога в коммерческих банках США, причем Центральный банк Америки – Федеральная резервная система – его гарантом. Правление Федеральной резервной системы периодически устанавливает для всех федеральных ведомств США на территории всей страны «Перечень уполномоченных коммерческих банков» – кредиторов корпораций подрядчиков под гарантию Федеральной резервной системы.

Рассмотренный опыт в области организации размещения государственного заказа на поставки для государственных нужд – не единственный успешный опыт развитых капиталистических стран. Еще в 1833 г. в Великобритании была заложена основа используемой в сегодняшней практике терминологии: «тендеры», «тендерная документация», «вскрытие тендеров» и т.д. В современном виде система госзакупок сложилась к 1984 г., когда были приняты «Рекомендации по конкурсным закупкам». В 1990 г. при Казначействе Соединенного Королевства была создана «Центральная организация по закупкам» в качестве центрального методического и контролирующего органа. Существует также отдел стратегии закупок в правительстве. В каждом министерстве есть департамент контрактной работы для обеспечения общих нужд остальных департаментов и территориальных подразделений. Для обеспечения своих специфических нужд департаменты проводят закупки самостоятельно. Для текущих мелких расходов чи-

новникам контрактных подразделений выдаются электронные корпоративные кредитные карточки на ограниченные суммы [73, с. 282].

Представитель Казначейства, работающий в каждом департаменте (инспектор финансов), обеспечивает соответствие расходов бюджетным ассигнованиям, каждый контракт должен получить его одобрение. Парламент Великобритании принимает Акт о закупках на каждый финансовый год. Аудит расходов по государственным контрактам осуществляет Счетная палата, которая представляет доклады контролера или главного аудитора соответствующему комитету парламента.

В Великобритании получил большое развитие аутсорсинг или торги «на приватизацию», под которыми понимается передача на конкурентной основе в частный сектор выполнения функций, ранее осуществлявшихся государственными или муниципальными органами власти – коммунальное обслуживание населения, строительство и содержание автодорог, вплоть до строительства и содержания тюрем. Результатом такой приватизации явилось сокращение с 1980-х гг. государственных и муниципальных расходов более чем на треть [73, с. 283].

Ряд специфических особенностей при организации закупочной деятельности в процессе расходования средств при размещении государственного заказа можно встретить и в практике Германии. Здесь министерство экономики играет исключительно нормативную функцию, разрабатывая единые для страны законы. Особенность немецкого законодательства в его каскадности. В начале принимается базовый закон, в случае государственных закупок это «Закон против ограничения конкуренции» (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), который называют основным законом рыночной экономики, поскольку он регулирует конкуренцию [6, с. 75]. Следующим уровнем идут подзаконные акты. И если положения в законе не изменяются десятилетиями, то подзаконные акты непрерывно модернизируются. Например, закон против ограничения конкуренции имеет последнюю редакцию от 1 января 2000 г., но закон с таким названием существует уже 40 лет [161]. Поскольку Германия является членом Евросоюза, то органы исполнительной власти должны отслеживать правильное исполнение всех директив ЕС, доводя информацию до уровня муниципалитетов, чем занимаются специальные комиссии. По мнению политиков Евросоюза, открытие национальных рынков государственных закупок для конкурентов из всех других государств-членов будет способствовать экономическому росту и созданию новых рабочих мест [184]. В целом в ЕС

придерживаются следующих формализованных законодательно принципов размещения заказов.

- Проведение при размещении заказов международных конкурсов таким образом, чтобы фирмы всех государств – членов ЕС могли иметь доступ к ofercie.
- Четкое определение технических, экономических и экологических критериев оценки при размещении заказов [185].

Федеральные земли при этом имеют в дополнение собственное законодательство по закупкам.

Большое внимание в Германии оказывается привлечению к участию в конкурсах субъектов малого бизнеса, которые зачастую выигрывают большие заказы. Этому способствует и используемая здесь модель ограничения монополизации, когда часть заказа выигравшей крупной фирмы предлагается конкурентам по ценам, предложенным монополистом. Это имеет два положительных следствия: во-первых, государство ничего не теряет, делая уступку малому бизнесу, во-вторых, малые фирмы не разоряются в долгосрочном периоде. Неформально существует правило о недопустимости того, чтобы монополист-заказчик породил бы монополиста-исполнителя. В ФРГ вообще не взимается плата за конкурсную документацию. Более того, если подготовка конкурсных предложений требует от участника значительных финансовых затрат, то предусматривается определенная их компенсация [47, с. 69]. В Германии есть государственные организации по контролю за ценами – важное значение приобретает борьба с демпингом. При этом существует официальная практика ведения «черных списков» (Schwarzenliste) коррумпированных фирм, в который, однако, фирма попадает не навсегда, и существуют критерии исключения из списка; особенно интересны ситуации, когда провинившаяся фирма оказывается производителем-монополистом.

Поскольку основным принципом осуществления государственных закупок в Германии является принцип экономической состязательности и в соответствии с законом осуществляется оплата наиболее «экономичного» предложения [199], отношение к любого вида преференциям здесь отрицательное. Однако при согласовании с комиссией в Брюсселе соответствующие законодательные акты, разрешающие использовать механизм преференций, могут быть приняты на уровне федеральных земель. В любом случае предполагается, что данный закон должен быть ограничен во времени, поскольку со временем могут ис-

чезнуть причины, по которым они даются. Возможны три варианта: предпочтения отдельным юридическим лицам (фирмам, использующим труд инвалидов), предпочтения отдельным учреждениям (например, колониям) и региональные предпочтения, которые широко практикуются во многих странах Европы, в том числе в Италии [43, с. 25], а также США, Японии и других. Важное значение имеет экологическая чистота продукции; кроме того, отмечалось, что перед иностранными компаниями могут возникать барьеры в виде технических правил и норм [193].

Отличная от других система организации госзакупок сложилась во Франции, что объясняется спецификой системы государственных финансов этой страны. Исторически все государственные расходы контролировались на всех этапах (принятие решения, расчет сметы расходов, анализ соответствия планируемых расходов возможностям бюджета, визирование расходных документов, контроль оплаты контрактов) специально делегированными в ведомства чиновниками министерства финансов. С 1930-х гг. во Франции существует Национальное агентство торгов, но его роль как регулятора закупок отдельных министерств все более сокращается. В его состав входят: административный отдел, который занимается разработкой нормативной документации; экономический отдел, который анализирует степень воздействия государственных закупок на состояние национальной экономики; технический отдел, который отрабатывает технические спецификации для проводимых конкурсов; ценовой отдел, который производит маркетинговые исследования и готовит соответствующие рекомендации. В составе агентства есть также секретариат, функционально подведомственный министерству финансов.

Для Франции характерно создание специальных комиссий, которые выборочно проверяют правильность заключения контрактов. Каждое ведомство и каждый орган власти формируют собственное подразделение по закупкам с функциями заключения контрактов и контроля за их исполнением. Здесь, так же как и в рассмотренном ранее примере мексиканской системы, осуществляется политика предварительного уведомления заинтересованных поставщиков о предстоящих закупках для нужд органов управления. Государственные организации Франции дважды в год публикуют списки (номенклатуру) продукции, которая выставляется на торги в предстоящем полугодии. Таким образом, поставщики имеют возможность зарезервировать производственные мощности под государственный заказ.

В отличие от стран Евросоюза и США для развивающихся стран наиболее характерной является проблема неясности критериев, по которым осуществляется проведение государственных закупок, и несоблюдения ввиду отсутствия качественной институциональной базы всех принципов прокьюрента, что дает возможность их вольной интерпретации как со стороны органов государственного управления, так и со стороны поставщиков, которые изначально выдвигают заниженные ценовые предложения с целью получить контракт, а затем изменяют стоимость контракта после победы в конкурсе либо идут по пути ухудшения качественных характеристик. Одним из примеров решения этой проблемы является созданная в США Федеральная контрактная система, предусматривающая четкие правила размещения государственных контрактов и контроля за их исполнением.

В 2001 г. в соответствии с министерской декларацией ВТО было официально провозглашено начало нового раунда многосторонних торговых переговоров. Их целью является разработка и принятие многостороннего Соглашения о транспарентности в государственных закупках, которое будет обязательным для всех стран – участниц ВТО.

В этой связи стоит упомянуть исследование Ф. Трионфетти, приводящего пример опыта государственных закупок США и ЕС [197, с. 2–4]. Он отмечает, что при полном отсутствии барьеров при осуществлении государственных закупок в разных регионах начинается региональная специализация и, как следствие, возникает большее неравенство в доходах. Б. Хекман и П. Мавроидис, анализируя действующее соглашение, также считают важным сохранение определенного уровня преференциальных поправок по желанию участников в целях расширения присоединения к договору новых государств и более широкого международного распространения принципов прокьюрента в сфере осуществления закупок продукции для государственных нужд [167, с. 16]. Тем не менее нельзя не согласиться с видным теоретиком в данной сфере А. Матту [196, с. 695]: «В мире, где недостаточно осведомленные закупщики покупают у недостаточно конкурентоспособных фирм по поручению слабо осведомленных налогоплательщиков, пожалуй, сложно разработать общие правила, которые были бы оптимальны для всех заинтересованных сторон».

Глава 2

ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

2.1. ИЗМЕНЕНИЕ ФОРМАЛЬНЫХ ПРАВИЛ ТОРГОВ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Развитие социальных и экономических отношений в российском обществе приводило к различным формам взаимодействия между государством и частным предпринимательством. Изначально эти формы проявлялись стихийно, но по мере накопления опыта возникала необходимость их формального (законодательного) закрепления.

Исследованию истории и современной практики государственных закупок и поставок в России посвящен ряд работ отечественных авторов, среди которых в первую очередь необходимо выделить Е.Ю. Гончарова, В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, Я.И. Фельдмана, а также М.И. Пискотина, Л.И. Шевченко, Г.Н. Гредина.

В отечественной деловой практике привлечение частных капиталов предпринимателей к обеспечению государственных нужд происходило издавна, но первые сохранившиеся акты с упоминанием мероприятий, являвшихся прообразом конкурсных или публичных торгов, относятся к XVII в. Самый ранний из найденных документов о подряде датирован 7 июля 1654 г. От имени царя Алексея Михайловича был объявлен указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. За перевоз различных по весу грузов назначались разные цены и приглашались возницы, согласные везти груз за такую плату [113, с. 5]. Конкурса как такового еще не было, но уже появились его основные составляющие – публичный заказ, поиск исполнителей, прозрачность

условий. Как отмечает Е.Ю. Гончаров, фактически единственным государственным заказчиком в допетровской Руси был царский двор и сам царь, поскольку лишь он являлся полноправным владельцем всего имущества, находившегося в границах государства [8, с. 28].

Первые законодательные акты, послужившие прообразом будущих правил «публичных» торгов, относятся к эпохе реформ Петра I. Первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие или покидающие город, могли с ними ознакомиться. В июне 1714 г. специальным сенатским решением оговаривалось публичное сообщение результатов не только важнейших, но и различных мелких торгов. Сведения о том, кто на что подрядился, по каким ценам и кто поручители, подавались в Канцелярию Сената. На городских воротах вывешивались и судебные решения, которые касались результатов конкурса.

Вопросами поставок и продаж занималась Канцелярия подрядных дел, подчиненная Камер-коллегии. Получение заказа и денег за его выполнение, естественно, подвергалось налогообложению. Так же, как и сейчас, предприниматели XVIII в. старались избежать этих «излишних» расходов и искали к этому пути. Судебные процессы по тем или иным поводам велись непрерывно, и многие закупки обходились казне очень дорого.

В 1721 г. Российское царство получило титул Империи, и всё гражданское и военное управление должно было соответствовать повышенным требованиям. Был принят Регламент Адмиралтейства и Верфи, который стал довольно прогрессивным документом для своего времени, он включал максимум опыта в управлении такой новой для России организацией, как флот [113, с. 7]. Вопросы снабжения адмиралтейств и верфей считались в числе важнейших, и инструкции по их решению находились в первой главе Регламента. Этот документ можно считать первым правительственным актом, унифицировавшим и регламентировавшим способ поиска подрядчиков и работы с ними.

Новый Регламент Камер-Коллегии был принят в 1732 г., при Анне Иоановне. Наиболее важным нововведением в этом документе явилась рекомендация передавать, при одинаковых предложениях, подряд жителю того города или губернии, где проводился торг. Данное государственное решение было направлено на развитие торговли и промышленности в губерниях. Здесь же были отражены специальные инструкции с требованиями к качеству различных наименований закупок.

Следующий крупный документ – Регул провиантского правления – был утвержден при Елизавете Петровне в 1758 г. Он касался поставок продовольствия, в основном хлеба. Мелкопоместным дворянам и крестьянам здесь предоставлялось преимущество при получении заказа на поставку. Этим преследовалась цель избежать услуг купца-посредника, а также сэкономить казенные деньги и предоставить средства для развития именно товарного производства. В 1775–1776 гг. была проведена одна из самых радикальных реформ государственного управления в России. Акт, по которому происходило это реформирование, получил название «Учреждение о губерниях», и он долгое время определял развитие российской государственно-административной системы. Статья 118 этого документа называлась «О контрактах по подряду, поставках и откупах». Правила, данные в этой статье, послужили отправным пунктом для подобных документов в различных ведомствах, поскольку в них учитывался весь опыт проведения торгов на поставки и закупки государственными органами.

Александром I в 1802 г. был подписан «Устав о провианте для продовольствия войск», где были и новые правила для заключения подрядов. Особое внимание уделялось справочным ценам и описывался механизм сбора информации для ее вычисления. «Справочной» цена называлась потому, что для её выведения собирались справки по ценам во всех уездах губернии. В том же году вышли и правила соляной поставки, в которых впервые была опубликована статистика и аналитика торгов.

В законодательстве XIX в. было заметно меньше распоряжений репрессивного или устрашающего характера. Это свидетельствует об отработанной системе проведения торгов и непосредственно самих поставок или исполнения подрядов: большинство предупредительных статей уже входило в текст самих правил. В способе проведения торгов теперь произошли значительные изменения: для внесения предложений достаточно было послать их по почте, соблюдая некоторые формальности. Конкурсанты или их доверенные прибывали лично только непосредственно на торг.

Усложнение социальных и правовых отношений в обществе, развитие техники, появление новых учреждений, увеличение ассортимента требуемых казне вещей, активное городское и дорожное строительство способствовали расширению поля взаимовыгодных контактов государства и частного предпринимательства. Это привело к появле-

нию в период правления Николая I потребности в новом общем документе для руководства кампанией по госзакупкам. Он стал известен как «Положение 1830 года» [113, с. 9]. Важным вопросом, связанным с поставками и подрядами, в 19 в. была проблема предпочтения предметов европейского или американского производства отечественным. Государство из феодального становилось капиталистическим, и ему стали нужны свои богатые промышленники и опытные мастера, а также и накопление капиталов внутри страны, а не их вывоз за границу. В 1860 г. публикуется указ, отражающий нарастающие тенденции протекционизма, суть которого заключалась в том, чтобы казенные заказы и покупки за рубежом распространялись на ту продукцию, которую невозможно было получить от русских фабрикантов. К 1866 г. в следующем указе появляется требование, чтобы все правительственные заказы выполнялись внутри государства, невзирая на возникающие поначалу сложности.

На практике применялось три способа совершения заготовок и работ. Нормальным считался подряд с торгов, а коммерческое и комиссионное заготовление допускалось при неуспешности торгов либо когда по обстоятельствам дела будет признано полезным обратиться к этим способам. Наличные покупки и заказы на срок без торговли применялись только в некоторых случаях. Сами торги делились на торги с неограниченной и торги с ограниченной конкуренцией. Последние появились только во второй половине XIX в. и служили для упрощения конкурса при сохранении качества поставок и работ.

Широкое использование торгов с ограниченной конкуренцией началось в России с 1871 г. в военных и морских ведомствах. К ним приглашались только известные своей благонадежностью и опытностью промышленники, заводчики, фабриканты и мастеровые. На железной дороге выбор контрагентов происходил независимо от заявленных цен, по усмотрению распорядителей торгов из числа фирм, приглашаемых по вызову.

В 1900 г. было принято «Положение о подрядах и поставках», которое действовало до революции 1917 г. В соответствии с данным положением торги назначались трех видов: устные торги, торги посредством напечатанных объявлений и смешанные. Устные торги производились в губернском правлении или в казенной палате в присутствии назначенных от ведомств чиновников или депутатов, а также желающих участвовать в торгах. Торги производились путем записи

цены, объявляемой каждым из торгующихся до тех пор, пока «никто ниже цены на поставки объявлять не будет» [9, с. 41]. После чего каждый торгующийся подписывался в листе, на котором записаны имена торгующихся. Через три дня производились повторные торги (переторжка), на которые допускались ранее торговавшие, а также и те, которые прежде не торговались. При повторных торгах выявлялись желающие сделать более выгодные предложения казне. Тот, за кем состоялась последняя цена на повторных торгах, давал подписку, что он принимает на себя подряд по цене и условиям, установленным на торгах.

Торги посредством напечатанных объявлений проводились в тех случаях, когда имела место поставка предметов, приобретаемых за границей; поставка предметов прямо с мануфактур, заводов; поставки на значительные суммы, в которых участвовали крупные промышленники. Публикация (вызовы) о проведении таких торгов должны были быть сделаны на общих основаниях: следовало назначить не только день, но и час, когда начнется личная подача объявлений (отзывов торговцев) и затем «приступлено будет к распечатанию поступивших конвертов». Одновременно, как отмечают Л.И. Шевченко и Г.Н. Гредин, должно было быть объявлено, сколько выдано задатков под особое обеспечение и, наконец, последует ли утверждение торга при самом окончании или же об этом представлено будет на утверждение высшему начальству [140, с. 64].

При проведении смешанных торгов первоначально велся устный торг с присутствующими торговцами, а затем рассматривались поданные или присланные по почте объявления. В результате выявлялось лицо, сделавшее наиболее выгодное для казны предложение, с кем и заключался договор.

Краткая характеристика описанной системы правил приведена в табл. 2.1.

Несмотря на достаточную проработанность положения, политика покровительства русской промышленности и торговле периодически буксовала. Главным основанием для поиска иностранного производителя была недоброкачественность русских изделий, чему виной стала действующая система сдачи казенных заказов в руки недобросовестных контрагентов. Как отмечается в работе В.И. Смирнова и Н.В. Нестеровича, с 1903 по 1905 г. иностранные компании получили через русские заказы 306 млн золотых рублей [113, с. 12].

Т а б л и ц а 2.1

Описание системы правил о проведении торгов по положению 1900 г.

Элементы описания правил	Характеристика элемента
1. Описание ситуации	Проведение торгов в соответствии с «Положением о подрядах и поставках» 1900 г.
2. Адресаты норм	Назначенные от ведомств чиновники или депутаты-наблюдатели, предприниматели – участники подрядных торгов, организаторы торгов
3. Возможные санкции за неисполнение норм	Вынесение официального порицания исполнителям, силовое прекращение процедур закупок, лишение свободы за нанесение финансового ущерба
4. Гарант норм	Государство в лице исполнительных органов власти, контролирующей процедуру торгов

Кроме того, промышленно-торговое законодательство оказалась не готово к беспорядкам 1905–1906 гг., в которых пострадали и частные подрядчики, и казенные предприятия. В проект нового Положения внесли специальный пункт о продлении срока заказа не только на все дни забастовки, но и на восстановительный период.

Характерной чертой начального периода становления советского государства явилось распространение административно-правового регулирования на договорные отношения. снабжение предприятий необходимыми для производства материальными ресурсами, так же как и сбыт изготавливаемой ими продукции, производилось по нарядам центров и главков без заключения договоров. Предприятия по существу не имели хозяйственной самостоятельности. всю производимую ими продукцию они сдавали государству. От него же они получали и все необходимые для производства ресурсы [140, с. 64–65]. По словам В.И. Ленина, было необходимо «преобразование всего государственного экономического механизма в единую огромную машину, работающую таким образом, чтобы сотни миллионов человек руководствовались одним единственным планом» [173, с. 333]. В этот период был введен непосредственный товарообмен предметов широкого потребления, вырабатываемых в городе, на хлеб и другие виды продовольствия, имевшиеся в деревне.

После того как в результате иностранной интервенции и гражданской войны положение в стране еще более усложнилось, была введена система государственной продовольственной разверстки. Заготовка продукции в порядке продразверстки производилась в административном порядке в форме выдачи односторонних приказов-нарядов.

Значительное свертывание договорных отношений наблюдалось и в сфере обеспечения населения необходимыми товарами. Происходил вынужденный переход от системы торговли к системе распределения основных продовольственных и промышленных товаров. Товарообмен между промышленностью и сельским хозяйством осуществлялся через продразверстку. Единственная область, где поставка отчасти сохранилась, – это заготовка кустарных изделий, преимущественно для нужд армии. Никаких специальных нормативных актов, относящихся к договорным отношениям, государство в рассматриваемый период не принимало.

Возрождение договорных отношений связано с периодом восстановления в России народного хозяйства после окончания гражданской войны. Переход к НЭПу предполагал развитие товарно-денежных отношений и тем самым более широкое использование договора. Широкое распространение наряду с договором купли-продажи начал получать договор поставки. Договорная форма стала использоваться и в отношениях между государственными предприятиями, переведенными на коммерческий (хозяйственный) расчет [88].

7 августа 1923 г. Совнаркомом СССР была издана Инструкция о производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки, которая в большей части воспроизводит нормы дореволюционного законодательства о торгах, устанавливая правила проведения торгов уже известными ранее способами: путем объявления условий устно, в запечатанных пакетах и по телеграфу (смешанные торги) [47, с. 332]. Поставки без публичных торгов для государственных органов, не находящихся на государственном бюджете, допускались исключительно в тех случаях, когда действия по поставкам входили в круг их оперативной, производственной или коммерческой деятельности.

В дальнейшем в Инструкцию вносились изменения и дополнения, содержание которых характеризовалось той же тенденцией – предоставлением государственным органам, организующим поставки, возможно большей свободы маневрирования, например права ограничить круг соревнующихся и т.п. Данные, приводимые в публикациях пе-

риода НЭПа, показывают, что государственный заказ находил широкое применение на практике. Так, в 1922–1923 гг. он охватывал в каменно-угольной промышленности 41 %, нефтетопливной 44 %, металлической 30 %, электротехнической 52 %, основной химической 43 %, грубошерстной 25 % объемов производства [140, с. 71].

Работа предприятий на государственные заказы и в этот период была тесно связана с состоянием государственного бюджета, и зачастую финансовые затруднения государства ложились на поставщиков продукции. Так, в 1921–1922 гг. промышленность сдала государству продукцию по государственным заказам на 150 млн рублей золотом безвозмездно. В работе В.И. Смирнова и Н.В. Нестеровича отмечается, что госзаказы в этот период стали для поставщиков убыточными. Суммы убытков частично погашались государственными дотациями. Выбор контрагентов стал ограничиваться введенной системой генеральных договоров с кооперацией, заготовка сырья производилась через немногие торгово-заготовительные организации с лишением других хозяйственных субъектов права непосредственного вступления в прямые договорные связи [113, с. 14]. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 мая 1932 г. частная торговля уже стала уголовно наказуемым деянием.

В результате проведенных в период НЭПа индустриализации промышленности и коллективизации сельского хозяйства государственный сектор экономики укрепил свои позиции. Таким образом, был сделан акцент на укрепление планового руководства хозяйственными связями и развитие хозрасчета. Частнопредпринимательские структуры были вытеснены из сферы экономики, вследствие чего автоматически прекращали свое действие договорные отношения в сфере государственных заказов, связанные с многоукладной экономикой. Их заменили плановые договоры, а в отдельных случаях бездоговорные поставки по нарядам, выданным вышестоящими организациями. В дальнейшем плановый договор поставки стал основным правовым средством организации и осуществления хозяйственных связей. Оплата товаров, произведенных предприятиями, осуществлялась по преysкуранту закупочных цен, учет выполнения плана – в соответствии с указаниями ЦСУ СССР [23, с. 4–5].

Как отмечает Р. Петерхоф в работе «Проблемы ориентации системы российской экономической политики», существовавшая в последующие годы система директивного планирования и распределения материаль-

ных ресурсов была чрезмерно централизована, усложнена и не обеспечивала необходимой сбалансированности производства и потребления, не выдерживая приоритета политики над экономикой [187, с. 368].

В конце 1980-х гг. решено было осуществить перестройку материально-технического обеспечения и в этих целях осуществить переход от централизованного фондирования материальных ресурсов к оптовой торговле. Предполагалось, что инструментом новой системы будет государственный заказ. Впервые характеристика государственных заказов была изложена в «Основных положениях коренной перестройки управления экономикой», принятых июньским Пленумом ЦК КПСС в 1987 г. В данном документе подчеркивается: «Государственные заказы гарантируют удовлетворение первоочередных общественных потребностей, выдаются предприятиям на ввод в действие производственной мощности и объектов социальной сферы за счет государственных централизованных капитальных вложений, а также на поставку некоторых видов продукции...». По словам Я.И. Фельдмана, несмотря на выдачу госзаказов предприятию непосредственно вышестоящим органом, позитивным является то, что они стали размещаться на конкурсной основе [133, с. 21–22]. Предполагалось, что госзаказ будет особым инструментом новой системы управления, как бы смыкающим прошлое с настоящим. От прошлого – обязательность, от нового – выгодность [92, с. 70].

М.И. Пискотин в работе «Социализм и государственное управление» отмечал наиболее важное нововведение: если при директивном планировании все доходы предприятий шли в общий котел и счет результатов и эффективности производства велся только для всей экономики в целом, то теперь счет должен был вестись применительно к каждой фабрике и заводу в отдельности [87, с. 84].

Государственный заказ, таким образом, имел целью расширение и укрепление хозяйственной самостоятельности предприятий в формировании производственной программы. Были определены виды продукции, которые не включались в госзаказы, например продукция производственно-технического назначения серийного и массового выпуска, продукция внутриминистерского потребления, продукция для собственных технологических нужд предприятий и т.д. Предусматривался и региональный заказ, что подтверждало возможность региона иметь свои экономические интересы.

В статье 1992 г. С. Карнаухов обратил внимание на тот факт, что для роста заинтересованности поставщиков в поставках продукции для

государственных нужд в качестве основного стимулирующего рычага предполагалось встречное обеспечение материально-техническими ресурсами и другими видами товаров, предусмотренных в контракте [25, с. 16].

Однако, как указывает В.А. Сущенко, практика проведения реформы породила свои проблемы и трудности. Состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР и Госснабом СССР, а затем доводился до предприятий. Государство, как и прежде, устанавливало цены на продукцию и ставки налогообложения [120, с. 194]. На первых порах госзаказ в ряде отраслей промышленности и на отдельных предприятиях охватывал всю производственную программу предприятия, что не давало возможности самостоятельно формировать план производства, причем за невыполнение государственного контракта по объему и в срок предусматривалась неустойка в размере 50 % от стоимости недопоставленной продукции. В то же время, по словам Ю.А. Тихомирова, не были решены вопросы об ответственности вышестоящих органов за материально-техническое обеспечение госзаказа, о гарантиях на сбыт изготовленной по нему продукции, об организации конкурсов на выполнение государственных заказов и, что очень важно, не были решены вопросы о порядке разрешения споров, связанных с выдачей государственных заказов [126, с. 161]. В печати было опубликовано немало данных о конфликтных ситуациях, которые возникали между предприятиями и их вышестоящими органами относительно оспаривания выданных государственных заказов. В их исполнение предприятия были вынуждены выпускать продукцию, не пользующуюся спросом у потребителей.

Общая характеристика системы правил о размещении государственного заказа этого периода приведена в табл. 2.2 [37, с. 192].

В начале 1991 г. фермеры и кооперативы в средствах массовой информации стали отказываться от планов, заданий или лимитов производства: вся продукция, по их словам, должна была принадлежать только тому, кто её произвел [28, с. 9]. При этом государственный арбитраж, как правило, необоснованно уклонялся от рассмотрения подобных споров, занимая в этом выжидательную позицию. Под видом госзаказов фактически была сохранена система обязательных заданий по объему производства.

Р. Петерхоф, анализируя трансформацию российской экономической системы, отмечал, что для конца 1980-х гг. стало характерно

Т а б л и ц а 2.2

Характеристика системы норм о государственном заказе 1987 г.

Элементы описания правил	Характеристика элемента
1. Описание ситуации	Проведение государственных закупок исходя из «Основных положений коренной перестройки управления экономикой», принятых июньским Пленумом ЦК КПСС в 1987 г.
2. Адресаты норм	Госплан СССР, Госснаб СССР, руководители предприятий
3. Возможные санкции за неисполнение норм	Для предприятий, участвующих в размещении заказа, устанавливались штрафы до 50 % от стоимости недопоставленной продукции и прекращение встречных поставок комплектующих и материалов. Для представителей государства – официальное вынесение предупреждений
4. Гарант норм	Государство в лице исполнительных органов власти

обвальное разрушение механизма управления хозяйственных связей предприятий, регионов, республик. В руках «центра» оставалось все меньше рычагов централизованного регулирования процессов формирования хозяйственными связями, а действенность этих рычагов неуклонно снижалась. Все труднее становилось разместить обязательный госзаказ, снижался уровень выполнения уже принятых [186, с. 191].

Стала явственно ощущаться необходимость построения нового правового механизма, основанного на принципах рынка. В августе 1990 г. в опубликованной программе Г. Явлинского и С. Шаталина «500 дней» был предложен новый принцип размещения государственных заказов в рамках государственной контрактной системы [93]. 15 октября 1991 г. вышел Указ Президента РФ «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» и Постановление Правительства от 23 октября 1991 г. № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства России в 1992 году». Эти два документа выполнили важную функцию: они разрушили прежнюю систему материально-технического обеспечения, упразднили обязательный госзаказ и принудительное формирование хозяйст-

венных связей. Принципиальная особенность нового порядка обеспечения государственных нужд состояла в следующем:

- контрактный характер размещения заказов;
- возмездный характер отношений партнеров по заказу;
- оплата товаров по рыночным ценам (за исключением товаров, на которые сохранено государственное регулирование цен);
- зависимость объемов заказов от платежеспособного спроса потребителей;
- равенство подрядчиков независимо от форм собственности;
- равенство ответственности сторон в отношении заказа [49, с. 36].

Современная система государственных закупок в России берет свое начало с введением Указа Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» [66] и Постановления Правительства РФ от 10 августа 1992 г. «О реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» [74], в результате которых было ликвидировано Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР и одновременно были учреждены Федеральная контрактная корпорация «Росконтракт» и Федеральная контрактная корпорация «Рослебопродукт», которые не были наделены функциями государственного управления. Указанные корпорации становились обычными торгово-посредническими организациями, которым государство поручило производить государственные закупки по рыночным ценам.

Для выполнения функций по госзакупкам товаров для государственных нужд в Федеральную контрактную корпорацию предполагалось включить около двухсот организаций различного типа. Все эти организации были отнесены к федеральной собственности, и для них Указом Президента РФ была предусмотрена система акционирования, имеющая специфические особенности. Было установлено, что контрольный пакет акций организаций, вошедших в Федеральную контрактную корпорацию (51 %), будет принадлежать государству. При этом предусматривалось, что держатель контрольного пакета акций не вмешивается в текущую деятельность предприятий и организаций, а осуществляет лишь общий надзор за их финансово-хозяйственным положением, определяет основы политики закупок и продаж и порядок использования прибыли.

Принятие новой Конституции, в частности ее статьи 8 о единстве экономического пространства РФ и свободном перемещении товаров и

финансовых средств [27, с. 6], а также необходимость сотрудничества с мировыми финансовыми организациями (например, МВФ и Всемирным банком) послужили отправной точкой в разработке законодательства в сфере государственных закупок, аналогичного законодательству стран с развитой рыночной экономикой. В 1994 г. был принят целый пакет документов по государственным закупкам, которые действуют до сих пор. К ним относятся Федеральный закон № 60–ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», который отразил существовавшую в то время тенденцию расширения прав субъектов федерации и регулировал закупки для федеральных государственных нужд. При этом возобладали позиция, что субъекты РФ сами вправе решать, что и как покупать на «свои» деньги [72]. Федеральный закон № 53–ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», к сожалению, мало корреспондировался с базовым № 60–ФЗ, что создавало дополнительные трудности для реализации контрактного механизма в агропродовольственной сфере. Вот некоторые примеры:

- целый ряд сельскохозяйственной продукции должен был закупаться в полном объеме;
- в пределах установленных квот закупки должны были осуществляться по установленным ценам [62].

Федеральный закон № 213–ФЗ «О государственном оборонном заказе» не имел противоречий с базовым № 60–ФЗ и дополнял его новыми понятиями и правовыми нормами [60].

Следующим шагом стало принятие нового Гражданского кодекса РФ, в котором оговаривалось понятие государственных нужд как потребностей РФ или субъектов РФ, обеспечиваемых за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, а также основные принципы заключения госконтрактов [11]. Необходимо, правда, отметить, что некоторые трактовки ГК РФ вызывают споры относительно применимости статей 447–449 ч. 1 к торгам покупателя, имеющим место при проведении конкурса [2].

Однако же данные законодательные акты этого периода не предусматривали механизма реализации провозглашенного в 1992 г. пути к построению федеральной контрактной системы и являлись по сути лишь каркасными документами, которые требовали к тому же дополнительной проработки. При этом существовали ведомственные реко-

мендации, как, например, в РАО ЕЭС по организации и проведению торгов по закупке товаров, подготовке тендерной документации и контрактов на поставку оборудования и услуг в основном для работы с международными финансово-кредитными организациями [97, с. 3]. Поэтому из-за невозможности длительного ожидания принятия нового федерального закона в сфере государственных закупок было решено основные положения будущего закона принять в виде президентского указа, что было сделано 8 апреля 1997 г. Указ Президента РФ № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» посредством утвержденного Положения определял порядок размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд [69]. Здесь были подробно освещены такие ключевые вопросы, как обязательные требования к поставщикам, оценка их квалификации, право заказчика на отстранение поставщика от участия в конкурсе, возможность предварительного квалификационного отбора и постквалификации, виды конкурсов и неконкурсные процедуры размещения заказов, порядок проведения конкурсов и процедуры обжалования (табл. 2.3) [37, с. 195].

Т а б л и ц а 2.3

Проведение торгов в соответствии с Указом Президента РФ № 305

Элементы описания правил	Характеристика элементов
1. Описание ситуации	Проведение государственных закупок исходя из положений Указа Президента РФ № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов...»
2. Адресаты норм	Все государственные предприятия и учреждения, органы государственной власти, осуществляющие закупки продукции для государственных нужд за счет бюджетов и внебюджетных фондов РФ и субъектов РФ. Предприниматели, участвующие в процедурах размещения государственных заказов. Наблюдательные органы

Окончание табл. 2.3

Элементы описания правил	Характеристика элементов
3. Возможные санкции за неисполнение норм	Несмотря на очевидную слабость норм, предписывающих санкции в первую очередь по причине их непрямого действия, на фоне общественного порицания могли иметь место следующие меры: принудительная отмена результатов торгов, вынесение соответствующего предупреждения государственному заказчику, лишение свободы для лиц, несущих персональную ответственность за размещение госзаказа
4. Гарант норм	Поскольку в соответствии с указом допускалась возможность обжалования принятых заказчиком решений, гарантом правил могло выступать государство в лице высших должностных лиц заказчиков, а также военная и гражданская прокуратура

При осуществлении государственных закупок стало возможным формирование следующих органов управления конкурсом (рис. 2.1).

Организатор конкурса осуществлял комплекс работ по организации и проведению конкурсных процедур, назначая ответственных за непосредственное осуществление закупочной деятельности. Конкурсная комиссия создавалась заказчиком для оценки представленных предложений и вынесения решения о победителе конкурса. Руководитель



Рис. 2.1. Органы управления конкурсом [73, с. 58]

контракта мог быть назначен из числа ответственных сотрудников организации-заказчика. Его основной задачей стала организация мониторинга заключения и реализации контракта. В некоторых случаях стало целесообразно привлечение для проведения конкурса специализированной консультативной организации, имеющей значительный опыт в этой работе [129].

Вслед за Указом № 305 в соответствии со сложившейся международной практикой Указом Президента РФ № 630 от 25 июня 1997 г. было введено звание поставщика продукции для государственных нужд России, которое могла получить только российская фирма, выигравшая торги не менее трех раз подряд [53].

Следующим важным этапом внедрения системы конкурсных торгов после многочисленных дискуссий стало утверждение Министерством экономики РФ Методических рекомендаций по проведению конкурсов и предварительному квалификационному отбору № 117 от 30 сентября 1997 г. Здесь были приведены примеры приглашения к участию в торгах, инструкций поставщикам, информационных карт конкурсной заявки, а также правила оформления других документов, встречающихся в процессе конкурса [44]. Вслед за этим появилась необходимость в подготовке большого количества специалистов по организации и проведению торгов, что нашло своё отражение в Постановлении Правительства РФ № 1443, возложившем всю ответственность за этот процесс на Министерство экономики РФ и Московский университет ГУ–ВШЭ [70]. Через год требование о формировании конкурсных комиссий из числа обученных специалистов закрепило Постановление Правительства РФ № 1022 [60].

Однако не все принимаемые впоследствии законодательные акты носили прогрессивный характер. Принятый Государственной думой России Федеральный закон № 97–ФЗ от 6 мая 1999 г. отбросил ситуацию к 1992 г. (табл. 2.4). В результате допущенных неточностей в формулировках были усложнены и запутаны многие процедуры; ставилась под сомнение обязательность проведения конкурса [64], было резко ограничено число поставщиков, утеряны простые способы закупок, из сферы применения выпали все субъекты федерации [91]. В ряде положений закона допускается возможность отбора, оценки и принятия решения о победителе конкурса не только государственным заказчиком, нет в документе упоминания и о муниципальных закупках. В связи с этим в период своего действия № 97–ФЗ регулировал не более 10–20 % рынка госзакупок России по стоимостному выражению [73, с. 40].

Т а б л и ц а 2.4

Описание правил торгов в соответствии с Федеральным законом № 97–ФЗ

Элементы описания правил	Характеристика элементов
1. Описание ситуации	Проведение государственных закупок в соответствии с правилами, определенными в законе № 97–ФЗ «О конкурсах на размещение заказов...»
2. Адресаты норм	Все государственные предприятия и органы федеральной государственной власти, осуществляющие закупки продукции для федеральных государственных нужд за счет федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования. Предприниматели, участвующие в процедурах размещения государственных заказов
3. Возможные санкции за неисполнение норм	Принудительная отмена результатов торгов только по решению суда. Вынесение соответствующего предупреждения государственному заказчику, лишение свободы для лиц, несущих персональную ответственность за размещение госзаказа
4. Гарант норм	Органы прокуратуры, а после принятия закона № 122–ФЗ – Федеральная антимонопольная служба РФ

Необходимо также отметить важность принятия в июле 1998 г. законом № 145–ФЗ Бюджетного кодекса РФ. Наиболее важными непосредственно для целей осуществления закупочной деятельности являются статьи 70–72 БК РФ, которые определили статьи расходов бюджетных учреждений, а также необходимость заключения государственного или муниципального контракта, что фактически обязало и муниципалитеты работать по системе конкурсных торгов.

Ввиду необходимости координации действий российских предприятий, принимающих участие в конкурсных торгах на поставку продукции в Республику Беларусь, в рамках создания союзного государства было подписано соглашение об обеспечении равных условий субъектам хозяйствования России и Беларуси, в соответствии с которым поставщики обеих стран имеют равные права при продаже продукции, пользуясь законодательством той страны, в которой осуществляются торги [51, 59].

В конце 2002 г. законом № 122–ФЗ были приняты дополнения к закону РСФСР № 948–1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». На сегодняшний день статья 9 данного закона определяет антимонопольные требования к проведению конкурса, запрещая создание преимущественных условий какому-либо из участников, координацию их действий, участие в конкурсе организаторов или аффилированных лиц, причем нарушение этих правил является основанием для признания конкурса недействительным [58].

Поскольку открытая конкуренция поставщиков и подрядчиков является наиболее действенным инструментом повышения эффективности закупок и приводит к обоюдовыгодным умеренным ценам, особое место в схеме размещения регионального заказа занимает Федеральная антимонопольная служба (ранее Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ), осуществляющая ряд контрольных функций:

- контроль на стадии формирования условий торгов (до их объявления в открытой печати);
- контроль проведения предварительного квалификационного отбора и конкурсного отбора на торгах;
- контроль государственных контрактов.

Обо всех нарушениях, замеченных представителями антимонопольного комитета, незамедлительно уведомляются государственные заказчики, которые обязаны представить обоснование принятых ими решений и меры по устранению несоответствий.

Состояние рынка государственных закупок в Российской Федерации, основные характеристики которого приведены в табл. П.12 и П.13, обусловило необходимость детального анализа недостатков и поиска путей дальнейшего повышения эффективности системы конкурсных торгов. Недостатки разделим условно на три группы: а) относящиеся к работе государственного заказчика; б) проявляющиеся в деятельности поставщиков; в) возникающие ввиду особенностей сложившейся институциональной среды. К первой категории можно отнести недостатки, связанные с организацией и оформлением результатов торгов [1]. Здесь речь идет:

- о неумении государственных заказчиков качественно и в соответствии с нормативными актами составить конкурсную документацию;

- процессуальных ошибках при проведении торгов;
- неудовлетворительной структуре закупок с преобладанием закупок у единственного источника и метода запроса котировок;
- отсутствии необходимого количества подготовленных специалистов;
- отсутствии достаточного уровня экспертизы предлагаемых товаров, поскольку прописанные в конкурсной заявке характеристики не всегда соответствуют тем, которые имеют место в действительности;
- проблемах, связанных с коррумпированностью чиновников.

Причина указанных недостатков скрывалась прежде всего в отсутствии действенного механизма выявления нарушений установленных государством правил, а также в спорадическом использовании механизма применения санкций и его ослабления в результате наличия групп специальных интересов, лоббирующих те или иные действия заказчиков, а также высокими ожидаемыми доходами от административной ренты.

Подобный подход государственных чиновников к осуществлению закупок, в свою очередь, вызывал ответную реакцию и стабильное недоверие со стороны поставщиков. В том числе:

- нежелание участвовать в конкурсных закупках, проводимых государством, связанное с ростом транзакционных издержек торгов, включая затраты, вызываемые необходимостью заполнения пакета документации и поиском информации по всему комплексу вопросов, связанных с организацией и проведением торгов;
- необходимость дополнительных, некупаемых затрат, связанных с необходимостью защиты прав собственности.

К третьей категории недостатков можно отнести:

- неоднозначность толкования некоторых положений из-за наличия ряда неотмененных и устаревших нормативно-правовых актов;
- остающиеся сложности с полным и регулярным финансированием государственных закупок;
- недостаточно эффективную работу по координации и контролю действий заказчиков со стороны Министерства экономического развития и торговли РФ, что в первую очередь связано с не прописанным в законодательстве механизмом контроля;
- отсутствие достаточного информационного обеспечения конкурсного процесса в части специализированных региональных изданий, действующих баз данных поставщиков и заказчиков;

- невнимание к системе осуществления закупок посредством электронных торгов как к возможности активизации ее использования, так и к разнообразным региональным «изобретениям», вступающим в противоречие с идеологией проведения конкурсных процедур, а именно с такими принципами прокьюрента, как прозрачность, открытая и эффективная конкуренция и справедливость.

Проблема «неучастия» достаточного для обеспечения эффективного расходования государственных средств числа поставщиков в государственных конкурсных торгах обусловила поиск дальнейшего направления институциональной трансформации системы размещения заказов.

2.2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ

Последние институциональные изменения, связанные с принятием в июле 2005 г. закона № 94–ФЗ «О размещении заказов...», позволяют надеяться на рост прозрачности данного сектора экономики. Главной идеей нового закона является максимальное облегчение входа на рынок государственных и муниципальных закупок потенциальных поставщиков, которые и призваны стать основными контролерами процесса размещения заказов. Данный подход в полной мере нашел свое отражение и в самом проекте закона, который в том числе предусматривает такие нововведения, как:

- недискриминация товаров иностранного происхождения;
- распространение действия закона на уровень муниципалитетов;
- допуск к участию в конкурсных торгах компаний-посредников;
- возможность для государственных заказчиков проводить совместные конкурсы;
- использование процедуры закрытых торгов только в случае поставки товаров для государственных и муниципальных нужд в части, составляющей государственную тайну, что значительно расширяет сферу применения открытых конкурсов.

Государственными заказчиками в течение ближайших лет ожидается существенное увеличение числа участников конкурсных процедур. Для этого предусмотрен целый ряд технологических нововведений [39, с. 7].

Во-первых, снятие запретов на участие посредников, индивидуальных предпринимателей, иностранных компаний – другими словами, участником размещения госзаказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения или происхождения капитала, а также физические лица.

Во-вторых, предусматривается существенное повышение прозрачности процедуры закупок за счет обязательных для государственного и муниципального заказчика публикаций в официальном печатном издании (в газете «Конкурсные торги» для федеральных заказчиков), а также на официальном сайте РФ (<http://www.zakupki.gov.ru>), сайтах субъектов РФ и муниципальных образований, которые должны быть доступны для ознакомления без взимания платы. Здесь публикуются информация о предстоящем проведении закупок, изменения, вносимые в конкурсную документацию, а также результаты торгов – протоколы вскрытия, оценки и сопоставления заявок.

В-третьих, законом установлено, что плата за конкурсную документацию, предоставляемую заказчиком, не должна превышать стоимости размножения и доставки. Она может предоставляться и бесплатно, но в большинстве случаев даже минимальная установленная организатором конкурса плата заставляет участников размещения заказа относиться к заполнению конкурсных заявок серьезнее.

В-четвертых, в законе установлен закрытый перечень требований к участникам размещения заказа. К обязательным, в частности, относятся:

- 1) наличие соответствующих лицензий для лицензируемых видов деятельности;
- 2) непроведение ликвидации участника размещения заказа или процедуры банкротства, неприостановление его деятельности на день рассмотрения заявки;
- 3) отсутствие задолженности по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам.

В некоторых случаях требуется обладание исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, а также отсутствие фирмы в Реестре недобросовестных поставщиков.

В-пятых, участники размещения заказа теперь не обязаны предоставлять документы, подтверждающие соответствие требованиям, установленным в конкурсной документации. Заказчик может их об этом попросить или проверить достоверность этих данных самостоятельно.

Статья 15 закона № 94–ФЗ обязывает государственных заказчиков при закупке товаров, работ и услуг размещать среди таких предприятий 15 % общего объема поставок, за исключением нужд обороны страны и безопасности государства.

Для защиты прав не обязательно сразу обращаться в суд: контроль за соблюдением законодательства в сфере размещения государственного заказа будет осуществляться Федеральной антимонопольной службой РФ, которая получает право на проведение плановых и внеплановых проверок госзаказчика в случае обращения участника размещения заказа с жалобой на его действие или бездействие.

Тем не менее пока подавляющее большинство российских фирм не спешит стать участниками размещения государственных заказов. Причины очевидны: необходимость заполнения конкурсной документации в требуемой заказчиком форме; существенная продолжительность процедур торгов; непредсказуемость результата при положительных транзакционных издержках; возможные задержки в оплате поставляемых товаров и услуг; недоверие, связанное с коррупцией в органах государственной власти.

Характеристика современных правил конкурсных торгов приведена в табл. 2.5.

В качестве промежуточного вывода можно констатировать, что принятие нового базового закона № 94–ФЗ решило больше проблем, чем создало новых, хотя и не придало необходимой структурированности действующему законодательству. Далее приведен анализ корректировок, внесенных новой нормативной правовой базой в процесс размещения государственных заказов.

Приведенные выше характеристики позволяют признать последний из принятых нормативных актов наиболее прогрессивным (хотя и не лишенным ряда недостатков) и направленным на совершенствование институциональной среды, обеспечивающей проведение государственных и муниципальных закупок и выполнение возложенных на государство функций, в том числе за счет использования современных механизмов снижения транзакционных издержек закупочных процедур. При этом меры государственного регулирования экономики, включая и институциональные инновации, впервые согласуются как с современными теоретическими моделями, так и с возможностями государства по их реализации. Как показывает российская и международная практика осуществления госзакупок, введение норм и правил

Т а б л и ц а 2.5

**Краткая характеристика системы правил правительственных закупок
в соответствии с Федеральным законом № 94–ФЗ**

Элементы описания правил	Характеристика элементов
1. Описание ситуации	<p>Проведение закупок в соответствии с законом № 94–ФЗ «О размещении заказов...» в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, за исключением ситуаций осуществления закупок на сумму до 60 тыс. руб.</p>
2. Адресаты норм	<p>Все органы федеральной государственной власти, государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами получатели бюджетных средств (предприятия, учреждения), осуществляющие закупки продукции для государственных нужд за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования, а также осуществляемые за счет местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований.</p> <p>Специализированные организации, привлекаемые заказчиками.</p> <p>Члены конкурсной комиссии.</p> <p>Предприниматели, участвующие в процедурах размещения государственных и муниципальных заказов.</p> <p>Федеральная антимонопольная служба РФ</p>
3. Возможные санкции за неисполнение норм	<p>Блокировка соответствующих расходов.</p> <p>Наложение административных штрафов на руководителей и должностных лиц заказчиков (от 10 000 до 50 000 руб.).</p> <p>Наложение административных штрафов на членов конкурсной комиссии (30 000 руб.), на юридических лиц, участвующих в процедурах размещения заказа (до 500 000 руб.).</p> <p>Вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.</p>

О к о н ч а н и е т а б л . 2.5

Элементы описания правил	Характеристика элементов
	Уголовная ответственность для руководителей государственных органов и бюджетных учреждений
4. Гарант исполнения норм	Органы прокуратуры, Рособоронзаказ, Счетная палата, КРУ Министерства финансов РФ, ФАС РФ

Т а б л и ц а 2.6

**Проблемы российской системы государственных закупок на начало 2005 г.
и решение отдельных задач в соответствии с модернизацией
законодательной базы на основе закона № 94–ФЗ**

№ п/п	Возникшие сложности	Возможные пути решения	Современное состояние
1. Обусловленные особенностями институциональной среды			
1.1	Неоднозначность толкования положений нормативно-правовых документов	<p>Осуществление всесторонней ревизии нормативно-правовой базы проведения конкурсных торгов, в том числе на уровнях субъектов федерации, муниципалитетов и ведомственных методических рекомендаций.</p> <p>Скорейшее принятие нового закона «О размещении заказов...» с отменой всех ранее принятых законов, регулирующих данную сферу.</p> <p>Внесение законодательных разъяснений относительно принципов расходования бюджетных средств, по которым не предусмотрено заключение государственных контрактов (ст. 70 БК РФ)</p>	<p>Нормативная база, сформированная на основе закона № 94–ФЗ, не содержит существенных противоречий, но допускает ряд неоднозначных толкований.</p> <p>С 1.01.2008 в связи с упразднением статьи 71 и внесением изменений в статью 70 БК РФ неопределенность по поводу заключения госконтрактов возникнет вновь</p>
1.2	Проблемы с предсказуемостью финансирования	Использование механизма консолидации заказов. Проведение межведомственных торгов с указанием в конкурсной документации возможного процента изменения объемов закупки	Возможность консолидации заказов юридически закреплена

Продолжение табл. 2.6

№ п/п	Возникшие сложности	Возможные пути решения	Современное состояние
1.3	Проблемы с доступом к информации о проводимых в регионах конкурсных торгах	Создание по примеру газеты «Конкурсные торги» региональных изданий хотя бы в электронной форме и сведение данных о текущих закупках в единую общероссийскую базу данных, включая утверждение Правительством РФ единого электронного информационного ресурса	Нормативно подтверждена необходимость формирования общероссийской базы данных по проводимым закупкам
1.4	Проблемы МЭРиТ РФ с бюджетным планированием и контролем	Создание комплекса автоматизированных средств для хранения сведений о государственных закупках. Создание системы государственного оперативного мониторинга цен, в том числе по регионам РФ	Мониторинг цен становится необходимым для определения начальной цены контракта, но единая система не формируется
1.5	Установление преференций для местных поставщиков	Законодательная отмена любых льгот, предоставляемых отечественным поставщикам перед другими отечественными поставщиками. Отмена законодательных норм по предоставлению преференций в виде обязательного процента участия для отдельных категорий поставщиков либо введение нормы, не позволяющей осуществлять у них закупку по ценам выше цены конкурсной заявки победителя. Принятие норм, позволяющих по определенному правилу устанавливать преференции при закупках товаров у иностранных поставщиков	В соответствии со ст. 13 № 94–ФЗ отменены все преференции, кроме льгот для организаций инвалидов и предприятий ГУИН*. За исключением гособоронзаказа, заказчики обязаны предоставлять национальный режим при закупках всем иностранным поставщикам – участникам размещения заказа
1.6	Недоступность необходимой информации для проведения постоянного макроэкономического мониторинга системы размещения государственного заказа	Формирование органами статистического наблюдения ежеквартальной и публикация ежегодной отчетности по размещению государственного заказа (№ 1-Конкурс) в разрезе субъектов федерации, главных распорядителей бюджетных средств, видов закупаемой продукции (№ 1-БЗ) и поставщиков правительства.	Статистическая отчетность по размещению государственного заказа по-прежнему отсутствует в свободном доступе. Сводных данных об участии отечественных поставщиков в конкурсных торгах за рубежом не существует

* ГУИН – Главное управление исполнения наказаний.

Продолжение табл. 2.6

№ п/п	Возникшие сложности	Возможные пути решения	Современное состояние
		<p>Формирование отчетности по отечественным поставщикам, участвующим в международных конкурсных торгах за пределами РФ.</p> <p>Установление статистического наблюдения за государственными закупками, осуществляемыми без заключения государственных контрактов</p>	
2. Связанные с деятельностью государственных заказчиков			
2.1	Нарушения государственными заказчиками предусмотренных законодательством закупочных процедур	<p>Распространение контрольных функций МЭРиТ РФ на контроль за всей системой размещения заказов, а не только за соблюдением процедур.</p> <p>Наделение контролирующего органа правом получать у госзаказчиков все документы, связанные с проведением госзакупок, а также правом при обнаружении нарушений требовать их устранения или приостановления процедур торгов</p>	Контроль за системой размещения заказов перешел к ФАС РФ. В принципе, данную функцию для ФАС РФ можно считать чужеродной. К тому же это потребует массовой подготовки специалистов для профессионального мониторинга
2.2	Проблемы государственных заказчиков с поиском «надежных» поставщиков	Создание региональных и федеральных баз данных государственных поставщиков	Создание баз данных поставщиков становится возможным ввиду формирования единого реестра госконтрактов
2.3	Сложности с осуществлением «мелких» закупок	Принятие минимального значения стоимости закупки, ниже которого государственный заказчик может осуществлять приобретение за наличный расчет	Возможна закупка у единственного источника без заключения госконтракта до 100 000 р.
2.4	Неумение государственных заказчиков составлять конкурсную документацию в соответствии с действующим законодательством	Введение запрета на проведение конкурсных торгов, если организаторы конкурса не имеют специальной подготовки. Внесение для этого в реестр контрактов номеров свидетельств и удостоверений членов конкурсных комиссий и организаторов конкурсов. Запрет на оплату Казначейством РФ контрактных сумм без наличия реестрового номера	Ликвидированы все нормы, предписывающие обязательное обучение для членов конкурсных комиссий, иных представителей заказчика, уполномоченного органа и специализированных организаций

Продолжение табл. 2.6

№ п/п	Возникшие сложности	Возможные пути решения	Современное состояние
		<p>Определение необходимости повторного повышения квалификации организаторами конкурсов 1 раз в несколько лет ввиду изменения законодательной базы.</p> <p>Введение нормы, решающей вопрос об источниках вознаграждения для внешнего по отношению к государственному заказчику организатора конкурса, а также привлеченных специалистов для конкурсной комиссии</p>	<p>При усложнении системы размещения заказа отделы по проведению торгов существенно не расширены</p>
2.5	Преобладание закупок у единственного источника и запроса котировок	<p>Законодательное формулирование более четких правил отнесения обстоятельств к чрезвычайным (особенным), когда возможна закупка у единственного источника. Усиление контрольных функций МЭРиТ РФ (см. п. 2.1)</p>	<p>Проблема решена и обстоятельно распланирована в версии закона в редакции № 218-ФЗ</p>
2.6	Отсутствие экспертизы фактически поставленной продукции	<p>Необходимость «фиксирования» качества закупаемых государством товаров и работ.</p> <p>Создание российских государственных типовых контрактов на все виды товаров и услуг в соответствии с кодификатором продукции (см. п. 1.4)</p>	<p>Серьезнейшая проблема! Вопросы качества в новом законе отходят на второй план.</p> <p>Основным способом закупки становится открытый аукцион</p>
2.7	Коррупция и проблема поиска ренты	<p>«Фиксирование» качества, стимулирование развития электронной системы торгов с максимальным сокращением непосредственного взаимодействия поставщиков и заказчика и повышением прозрачности конкурсных процедур.</p> <p>Усиление контрольных функций МЭРиТ РФ (см. п. 2.1).</p> <p>Внесение поправок в Кодекс об административных правонарушениях РФ с установлением ответственности чиновников за нарушение установленных правил осуществления закупочной деятельности</p>	<p>Возможность проведения торгов в электронной форме законодательно прописана, однако по-прежнему нереализуема из-за технических проблем.</p> <p>Изменения в КОАП РФ внесены</p>

Продолжение табл. 2.6

№ п/п	Возникшие сложности	Возможные пути решения	Современное состояние
2.8	Отсутствие стремления чиновников к экономии бюджетных средств	Выплата организатору конкурса премии в виде процента от сэкономленных государственных средств	Никакие премии не предусмотрены
3. Связанные с деятельностью поставщиков			
3.1	Участие в торгах аффилированных лиц	Введение нормы по обязательной проверке государственными заказчиками информации об участии в торгах одной группы лиц с занесением в протокол процедур закупок. Интенсификация деятельности антимонопольных служб при размещении крупных заказов	Контроль в сфере размещения заказов передан ФАС РФ
3.2	Нежелание поставщиков участвовать в торгах ввиду сложностей с заполнением пакета конкурсной документации, продолжительности конкурсных процедур, недоверия государственным чиновникам и др.	Создание единого источника информации обо всех проводимых конкурсных торгах. Снижение минимального срока подачи конкурсных заявок с возможной его дифференциацией по разным категориям государственных заказчиков или закупаемой продукции. Популяризация участия за счет присвоения звания поставщика государства с обязательным условием предоставления каких-либо льгот, например бесплатное использование государственной или региональной символики	Участие поставщиков в процедурах размещения заказов расширяется эволюционным путем благодаря распространению информации об успешном участии других фирм-конкурсантов
3.3	Неумение поставщиков заполнять пакеты конкурсной документации	Создание специализированных курсов для желающих поставщиков, в том числе на базе действующих центров по подготовке специалистов для системы государственных закупок. Создание библиотеки конкурсной документации	Система пилотных центров по подготовке специалистов ликвидирована. Лицензирован ряд центров в соответствии с установленной программой подготовки. Библиотеки конкурсной документации не создаются

Окончание табл. 2.6

№ п/п	Возникшие сложности	Возможные пути решения	Современное состояние
3.4	Недостаточное количество участников конкурсных торгов	<p>Снятие ограничений на привлечение иностранных поставщиков к участию в государственных закупках. Облегчение доступа к информации о торгах.</p> <p>Принятие мер по привлечению к участию в конкурсных торгах предприятий малого бизнеса за счет предоставления субконтрактов.</p> <p>Использование механизма разбиения заказов на лоты и законодательное закрепление этой нормы.</p> <p>Законодательное оформление возможности участия в конкурсных торгах групп поставщиков, объединенных договором о совместной деятельности (договором простого товарищества) или договором о создании финансово-промышленной группы. Для снижения рисков государственного заказчика следует предусмотреть общую ответственность участников такой группы за действия всех составляющих ее лиц</p>	Участие в размещении заказов происходит на равных с российскими поставщиками. Информационная система поддержки размещения заказа начинается с официального сайта www.zakupki.gov.ru
3.5	Неэффективность оперативных рычагов влияния со стороны поставщиков на государственных заказчиков	Стимулирование создания коллегий поставщиков, осуществляющих консультации и помогающих в решении спорных вопросов. Для федеральных и региональных органов власти это будет одновременно способом повышения прозрачности расходования бюджетных средств	Создание коллегий поставщиков не стало общей практикой

экономического поведения без соответствующих механизмов контроля способствует созданию спонтанно формирующихся контрправил и рациональному неисполнению экономическими агентами прописанных формальных требований.

В связи со сложностью социально-экономических взаимодействий в сфере государственных закупок необходимо поступательное движение в направлении создания такой системы правил и процедур, кото-

рые позволят сделать объективный выбор заказчику, решат задачу экономии бюджетных средств и, что не менее важно, будут способствовать снижению транзакционных издержек при следовании указанным нормам и устранению коррупции.

2.3. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР

Важную роль в повышении эффективности проведения конкурсных торгов при осуществлении государственных закупок играет сформированная для этих целей институциональная среда. При этом меры государственного регулирования экономики, включая и проектирование институциональной инфраструктуры, должны согласовываться как с теоретическими моделями, так и с возможностями государства по их реализации. Введение формальных норм и правил экономического поведения без соответствующих механизмов контроля способствует, и это заметно из складывающейся практики, созданию спонтанно формирующихся контрправил, зачастую носящих внелегальный характер. В связи со сложностью социально-экономических взаимодействий в сфере государственных закупок необходимо установление такой системы процедур, обеспечивающих решение задач прокьюремента, которые позволят сделать объективный выбор государственному заказчику, решат, по меньшей мере, задачу экономии бюджетных средств и, что не менее важно, будут способствовать устранению коррупции. Например, по оценке В.А. Ефимова, значительную роль в этом по примеру зарубежной практики могли бы играть федеральные округа [19], однако очевидно, что на сегодняшний день в условиях еще недостаточно проработанной законодательной базы основная тяжесть задач по формированию соответствующих российской специфике институтов в данной сфере ложится на плечи региональных органов власти.

По результатам практической деятельности в регионах, разработавших механизмы обеспечения принужденного и легкого доступа потенциальных поставщиков к информации о потребностях органов исполнительной власти, где существует достаточно проработанная региональная законодательная база, эффективность осуществления конкурсных процедур оказывается выше. Рассмотрим некоторые органи-

зационные особенности проведения конкурсных торгов в г. Санкт-Петербурге, Саратовской и Новосибирской областях.

Помимо закона № 94–ФЗ закупочная деятельность Санкт-Петербурга регулируется законом № 91–18 «О заказе Санкт-Петербурга», целями которого заявлены обеспечение эффективного расходования региональных средств, поддержка конкурентоспособных производств, расширение рынка сбыта продукции и повышение платежеспособности предприятий, состоящих на учете в Государственной налоговой инспекции по Санкт-Петербургу [61].

В общем виде схема взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти, а также принципы судебного и внесудебного обжалования представлены на рис. П.10. Рассмотрим поэтапное движение финансовых документов с последующей оплатой за поставку продукции.

Территориальное управление ежегодно формирует бюджетную роспись (смету расходов), где прописаны целевые статьи расходов и адрес бюджетополучателя. В основном бюджетополучателями являются государственные учреждения, на балансе которых находятся здания, оборудование, персонал, оказывающие услуги населению. В общей цепочке взаимосвязей учреждение ежегодно подает заявки заказчику (отраслевым отделам) на необходимую потребность в финансовых ресурсах для приобретения продукции и поддержания существующего имущества в работоспособном состоянии. Учреждение указывает конкретный перечень товаров, работ и услуг, на освоение которых в дальнейшем будут потрачены выделяемые из бюджета деньги. В свою очередь отраслевые отделы – заказчики формируют перечень потребностей и передают его главному распорядителю бюджетных средств через отдел городского заказа Санкт-Петербурга. Отдел городского заказа формирует в целом по району сводный перечень товаров, работ и услуг и представляет его на утверждение главе администрации, после чего перечень отправляется в комитет экономики и промышленной политики для дальнейшей экспертизы и обработки информации [30]. При утверждении городского бюджета законодательным собранием рассматривается и сводный перечень закупаемой продукции всеми учреждениями города.

После утверждения городского бюджета и получения контрольных цифр главный распорядитель обязан в соответствии с адресными программами эффективно и своевременно освоить выделенные денежные

средства с учетом требований вышеупомянутого закона «О городском заказе Санкт-Петербурга» и других нормативных документов и распоряжений губернатора Санкт-Петербурга. Основную координирующую роль в информировании потенциальных участников торгов играют отделы городского заказа, в обязанности которых входит организация конкурсных процедур в соответствующих отраслевых подразделениях с обязательным контролем за ходом проведения процедур и выполнением обязательств по контрактам, регистрация всех договоров с присвоением им реестровых номеров и ведением единого в районе реестра договоров с последующим представлением в вышестоящий орган администрации города – Комитет экономического развития промышленной политики и торговли. В свою очередь, Комитет финансов (казначейство) через территориальные финансовые управления принимает платежные документы к оплате только по договорам, имеющим реестровые номера. Реестровый номер выступает в роли сертификата, подтверждающего, что та или иная закупка совершена государственным заказчиком на конкурсной основе, а все необходимые сведения занесены в базу данных автоматизированной информационной системы городского заказа. Тем самым осуществляется двойной контроль: и со стороны финансовых органов и со стороны экономических служб.

С другой стороны, наряду с интенсивными действиями администрации Санкт-Петербурга происходит активизация действий поставщиков, объединившихся в Коллегию, которая позволяет решать целый комплекс проблем, связанных не только с размещением государственного заказа. Её цели, а также решаемые задачи представлены в табл. П.33 [26].

Можно отметить, что система государственного заказа Санкт-Петербурга находится в состоянии постоянного движения, что придает структуре и органам управления гибкость, облегчая контакты между государственными заказчиками и поставщиками и обеспечивая, в конечном итоге, рост экономической эффективности закупочной деятельности.

Для Саратовской области характерно формирование комиссий по закупке продукции, а также проведение министерством экономики области ценовой экспертизы закупаемых товаров. Закупки продукции для областных нужд осуществляются под контролем более 30 комиссий (рис. П.11), которые можно сгруппировать следующим образом:

- 1) комиссии для централизованной закупки продукции;

- 2) отраслевые специализированные комиссии;
- 3) комиссии при министерствах и ведомствах.

Важная роль здесь отводится министерству экономики области, которое заранее проводит ценовую экспертизу по всей номенклатуре закупаемой на рынке продукции и осуществляет учет по принципу: цены контракта должны быть равны ценам конкурса и меньше либо равны рыночным ценам. Аналогично модели управления государственными закупками Санкт-Петербурга министерство экономики готовит заключение по каждому проведенному конкурсу, в соответствии с которым казначейство осуществляет оплату суммы контракта исходя из установленных в бюджете сумм. Подобный принцип работы позволяет реализовать идею П.И. Талерова о механизмах консолидации закупок, упоминаемую ранее, и концентрировать определенные типы государственных заказов продукции в соответствующих комиссиях, укрупнять их, а также осуществлять консультационную деятельность для организатора конкурса и участвовать в работе конкурсной комиссии. В Саратовской области в целом проводимая в данном направлении работа позволила получить следующие результаты:

- 1) обеспечены открытость и доступность к информации о планируемых государственных закупках;
- 2) выстроена в виде конкретной структуры вертикаль управления закупками на уровне территории, отвечающая за рациональное использование средств налогоплательщиков;
- 3) имеющая место экономия средств в дальнейшем снова осваивается в виде конкретных финансовых вложений через соответствующие комиссии.

Новосибирская область также одной из первых в России начала внедрять процедуры прокьюремента при размещении государственного заказа и осуществлении закупочной деятельности. Областной закон № 81–ОЗ «О поставках продукции для региональных государственных нужд» был принят 22 октября 1997 г., достаточно быстро трансформировав Указ Президента № 305 под организационную структуру управления Новосибирской областью. На сегодняшний день имеет место следующая схема осуществления государственных закупок.

Региональные государственные нужды, в том числе перечень областных целевых программ и объемы их финансирования из областного бюджета, предусматриваются в законе Новосибирской области «Об областном бюджете» на соответствующий год. Областные целевые

программы разрабатывает администрация Новосибирской области исходя из потребностей области, с учетом возможностей финансирования, ресурсного обеспечения и реализуемых на территории области федеральных и межрегиональных целевых программ. Областная целевая программа утверждается областным Советом депутатов. Для обеспечения поставок продукции для региональных государственных нужд администрация Новосибирской области утверждает государственных заказчиков.

Начиная с 2002 г. происходит изменение схемы размещения регионального заказа. Согласно закону № 81–ОЗ (с соответствующими изменениями), государственным заказчиком мог быть орган исполнительной власти, государственное учреждение или государственное унитарное предприятие. Решения о победителях торгов (конкурсов) принимают конкурсные комиссии, формируемые государственными заказчиками и утверждаемые главой администрации области или его заместителем. При предполагаемой цене контракта более 10 000 000 руб. в состав комиссии включался представитель областного Совета депутатов. Структурная схема организации закупочной деятельности НСО на 2002–2004 гг. представлена на рис. П.12.

В рамках модернизации системы управления процессом размещения региональных заказов 12.11.2001 г. вышло распоряжение главы администрации НСО № 642–р «Об организации электронного мониторинга цен ресурсов и товаров, финансируемых из областного бюджета» [86], а 18.11.2002 – Постановление главы администрации № 805 «О совершенствовании системы размещения государственного заказа Новосибирской области» [75]. В этих документах речь шла об использовании электронной системы мониторинга цен в целях повышения эффективности процесса материально-технического снабжения бюджетных организаций, учреждений и предприятий области и снижения расходов при закупке материально-технических ресурсов. В этих целях было учреждено государственное учреждение «Электронный аналитический центр», располагающее электронной торгово-закупочной площадкой <http://www.goszakaznso.ru>, обеспечивающей взаимодействие через сеть Интернет закупающего государственного заказчика с участниками тендера на этапах процесса материально-технического снабжения [76]. Данные шаги предвосхитили законодательную формализацию такого способа закупки, как аукционы, вместе с принятием закона № 94–ФЗ и создали новый импульс в направлении совершенствования

местной закупочной практики. Современная схема размещения регионального государственного заказа НСО, а также логистическая схема функционирования системы электронного мониторинга цен приведены в Приложении (рис. П.13 и П.14).

Кроме того, повышению эффективности осуществления государственных закупок в Новосибирской области способствует изменение организационной структуры администрации с переводом отдела областного заказа в число подразделений департамента экономики и планирования взамен департамента экономического развития и промышленности, который отвечал не за эффективное расходование бюджетных средств, а за увеличение объемов промышленного производства региона, а также отмена преференций местным поставщикам в законе № 173–ОЗ «О мерах государственной поддержки товаропроизводителей в Новосибирской области» [116].

На сегодняшний день акцент в формировании современной системы размещения государственного заказа сместился на федеральный уровень. Однако, несмотря на последние шаги, связанные с изменением общероссийского законодательства, создается впечатление, что правительство не имеет стратегического видения роли системы государственных закупок в структуре государственного регулирования. Система конкурсных торгов в России по-прежнему призвана решить всего одну задачу: обеспечить удовлетворение государственных нужд при минимальных бюджетных расходах, что говорит об довольно узком взгляде на проблему.

Отличительной особенностью настоящего периода проведения государством конкурсных торгов является слабая заинтересованность государственных заказчиков в эффективности закупочных процедур. Это не обязательно связано с коррумпированностью, а часто обусловлено неподготовленностью государственных служащих к выполнению возложенных на них не свойственных им или не выполняемых ранее функций. Не секрет, что многие государственные служащие, обученные по соответствующим программам переподготовки, в прошлом не занимали должностей, связанных с осуществлением закупок, а также не могут оценить качество приобретаемой на общественные средства продукции. Данная ситуация весьма характерна для муниципалитетов. Но главное, в большинстве случаев организация конкурсных процедур и участие в конкурсных комиссиях, наряду с выполнением своих обычных обязанностей, даже не ведут к росту заработной платы.

Естественно, все регионы, муниципалитеты, ведомства и отдельные чиновники пытаются превратить систему государственных закупок в «серую» зону получения административной ренты для поддержки «своих» поставщиков: теневого лоббистов, местных, подведомственных, малых предприятий и прочих. Причем подобная практика наблюдается как в депрессивных регионах, так и в наиболее развитых. Например, председатель тендерного комитета г. Москвы Г. Дегтев в марте 2005 г., выступая на форуме-выставке «Государственный заказ», высказался за сохранение преференций местным производителям, в том числе для решения социальных проблем [120]. А отставка в начале 2007 г. руководства ФОМС РФ из-за закупки льготных лекарственных препаратов по завышенным ценам и соответственной в таком случае недопоставки – тому подтверждение. Приведенные причины не позволяют назвать современную систему размещения государственного заказа в Российской Федерации эталонной, и это отмечается всеми заинтересованными сторонами.

Глава 3

КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ ПЕРСПЕКТИВ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

3.1. ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ВЕЛИЧИНЫ ТРАНСАКЦИОННЫХ ИЗДЕРЖЕК ПРОВЕДЕНИИ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР

Как уже упоминалось в предыдущей главе, из утверждений Р. Фокса и Дж. Макмиллана [180] следует, что одним из наиболее важных факторов, оказывающих значительное влияние на успешность соблюдения государственным заказчиком принципов прокьюремента можно назвать размер затрат на проведение конкурсной процедуры. Этот показатель будет определяющим как для принципа транспарентности, гарантирующего доступ потенциальных поставщиков и общественности ко всей относящейся к закупкам информации, так и для обеспечения открытой и эффективной с точки зрения расходования государственных средств конкуренции [191]. Кроме того, от величины этого показателя напрямую зависят исчисляемые государственным заказчиком фактические значения экономичности и эффективности, по которым оценивается качество проведения торгов.

Мировая практика проведения открытых конкурсов свидетельствует о 20 %-ной экономии бюджетных средств, что говорит об эффективности использования этой процедуры [110]. Однако такой высокий уровень экономии может быть достигнут лишь при достаточном развитии институтов сферы государственных закупок. С одной стороны, в России, по данным Госкомстата, затраты на проведение конкурсов составляют 0,03–0,05 % от суммы выделяемых средств (в международной практике около 3 %). С другой стороны, это и приводит к участию

в конкурсе меньшего числа фирм, в среднем примерно около трех [114], что отражается на итоговом значении эффективности.

Транзакционные издержки при осуществлении государственных закупок складываются из «технологических» издержек на осуществление конкурсных процедур и группы издержек, связанных с заключением и исполнением контрактов, включая контроль за соблюдением прописанных условий. Воспользовавшись классификацией ТАИ, предложенной О. Уильямсоном, издержки осуществления государственных закупок можно сгруппировать следующим образом (табл. 3.1).

Т а б л и ц а 3.1

Транзакционные издержки проведения государственных закупок

Виды традиционных издержек	Транзакционные издержки, оплачиваемые государственным заказчиком (государством)	Транзакционные издержки, оплачиваемые поставщиком
1. Издержки поиска информации	Анализ рынка, определение потребностей и предполагаемой контрактной цены. Издержки на проведение дополнительных процедур повторной закупки в случае допущения неточности при анализе рынка	Поиск проводимого конкурса. Подготовка конкурсной заявки, включая расчет фактической себестоимости
2. Издержки ведения переговоров	Потери от возможного согласования внутри государственной системы по поводу выбора способа закупки. Затраты на организацию и проведение торгов. Затраты на разъяснения положений конкурсной документации поставщикам	Поиск способа получения преимущественных условий от заказчика
3. Издержки измерения	Затраты на составление подробных технических спецификаций и их сопоставление с потребностями	Расчет возможностей поставки альтернативной продукции или продукции, альтернативной по качеству
4. Издержки заключения контрактов	Затраты на юридическое оформление государственного контракта	Затраты на оформление контракта. Внезаконные затраты, связанные с традициями

О к о н ч а н и е т а б л . 3.1

Виды традиционных издержек	Трансакционные издержки, оплачиваемые государственным заказчиком (государством)	Трансакционные издержки, оплачиваемые поставщиком
5. Издержки мониторинга	Затраты на мониторинг выполнения контракта поставщиком	Затраты, связанные с контролем за выполнением условий со стороны заказчика
6. Издержки спецификации и защиты прав собственности	Издержки на судебные разбирательства. Издержки, связанные с досудебным урегулированием конфликтов	Издержки на судебные разбирательства. Издержки, связанные с досудебным урегулированием конфликтов. Издержки на арбитраж со стороны теневых структур
7. Издержки защиты от третьих лиц	Защита должностных лиц госзаказчика от криминального давления	Издержки коррупции в органах власти, включая оплату теневых «откатов». Издержки защиты от криминальных структур при исполнении государственных контрактов

Составлена автором.

Рассмотрим подробнее группу «технологических» трансакционных издержек, связанных непосредственно с проведением конкурсных процедур. Представим совокупные издержки в виде следующих основных групп:

1) оплата труда работников по организации и проведению конкурса (сотрудников заказчика, организатора конкурса, конкурсной комиссии, руководителя контракта);

2) расходы на публикацию в печати;

3) почтовые расходы;

4) расходы на канцелярские товары для создания документов;

5) амортизационные отчисления;

6) прочие расходы;

7) расходы на привлечение организатора конкурса.

Далее представлена методика расчета транзакционных издержек при проведении конкурсных процедур в соответствии с регламентом и организацией проведения открытого конкурса с предварительным квалификационным отбором в рамках законодательной базы о размещении государственного заказа по состоянию на июнь 2005 г.

Можно привести следующий перечень работ, определяющих возникновение транзакционных издержек.

1. Анализ рынка, составление заказчиком плана закупок, который осуществляется специалистом, представителем заказчика, оценивается по тарифной ставке, умноженной на продолжительность работы, которая, в свою очередь, зависит от сложности объекта.

2. Оформление приказа о проведении конкурса, приказа о назначении организатора проведения конкурса, приказа о формировании конкурсной комиссии. Входит в заработную плату секретаря должностного лица заказчика, ответственного за проведение данного конкурса. Необходимо также учесть время анализа данных документов самим должностным лицом.

3. Разработка и утверждение регламента работы конкурсной комиссии, которые осуществляются специалистом заказчика.

4. Подготовка пакета документации по предварительному квалификационному отбору. Если заказчик и организатор конкурса не одно и то же юридическое лицо, то возможно участие в осуществлении этого этапа как специалистов заказчика, так и специалистов организатора конкурса.

5. Разработка текста приглашения к участию в предварительном квалификационном отборе, которая осуществляется специалистом организатора конкурса.

6. Предоставление пакетов документации по предварительному квалификационному отбору, что осуществляется сотрудником организатора конкурса в месте, предусмотренном в объявлении о проведении ПКО.

7. Осуществление приёма и регистрации заявок на предварительный квалификационный отбор. Производится сотрудником организатора конкурса в течение периода времени до срока, оговоренного в документации по ПКО, как срока окончания представления заявок в соответствии со статьей 11 закона № 97–ФЗ [64] или п. 9 Положения, утвержденного Указом № 305 [69].

8. Рассмотрение заявок на ПКО, принятие и утверждение решения о целесообразности дальнейшего участия потенциального поставщика в процедуре закупок производятся членами конкурсной комиссии.

9. После оценки квалификации поставщиков осуществляется уведомление каждого поставщика о прохождении им ПКО. Оформлением уведомления занимается специалист организатора конкурса.

10. Разработка и утверждение пакета конкурсной документации осуществляются той же группой людей, которая производила подготовку комплекта документации по ПКО. Конкурсная документация предоставляется поставщикам, прошедшим ПКО.

11. Подготовка объявления приглашения к участию в открытом конкурсе осуществляется представителем организатора конкурса.

12. Предоставление конкурсной документации участникам осуществляется сотрудником организатора конкурса в соответствии с опубликованным приглашением.

13. Разъяснение конкурсной документации с составлением протокола проведения обсуждений с поставщиком и его рассылкой остальным получившим пакеты конкурсной документации поставщикам осуществляется заказчиком и организатором конкурса либо одним из них до истечения срока подачи заявок, если закупки осуществляются на основании статьи 15 закона № 97–ФЗ или с учетом разумного срока, необходимого для оповещения о результатах разъяснения по такому запросу всех поставщиков в соответствии с п. 37 Указа Президента № 305.

14. Прием и регистрация конкурсных заявок осуществляются до срока окончания приема конкурсных заявок, предусмотренного в приглашении к участию в открытом конкурсе, представителем организатора конкурса.

15. Процедура вскрытия конвертов с конкурсными заявками осуществляется в срок, предусмотренный в конкурсной документации с оформлением протокола вскрытия конвертов, и производится конкурсной комиссией.

16. Рассмотрение конкурсных заявок с формированием протокола оценки и принятием решения о победителе конкурса требует участия наиболее квалифицированных специалистов и осуществляется конкурсной комиссией в течение запланированного для этой процедуры заказчиком периода времени.

17. Проведение постквалификации победителя с оформлением протокола, если это предусмотрено в конкурсной документации, осуществляется в соответствии с предусмотренными ранее критериями, требованиями и процедурами конкурсной комиссией и организатором конкурса.

18. Принятие решения о присуждении контракта и уведомление участников о результатах конкурса производится заказчиком. Время, выделенное на эту процедуру, зависит от количества участвующих в конкурсе поставщиков.

19. Юристом заказчика заранее производится разработка проекта контракта, условия которого в соответствии со статьей 11. п. 5 ФЗ–97 должны быть отражены уже в документации о предварительном квалификационном отборе.

20. Согласование и подписание контракта с победителем конкурса осуществляются заказчиком и победителем. Расходы на заработную плату на этом этапе также связаны с оплатой труда юриста и ответственного за конкурс должностного лица заказчика.

Исходя из анализа расходов по первому разделу можно сделать вывод о том, что в мероприятиях, связанных с процессом проведения открытого конкурса, задействовано значительное количество квалифицированного персонала заказчика, организатора конкурса, конкурсной комиссии, а также, возможно, и руководителя контракта. При этом совокупные расходы заказчика на заработную плату (C_w) можно записать следующим образом:

$$C_w = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m w_{ij} t_{ij}, \quad (3.1)$$

где w_{ij} – ставка заработной платы специалиста i при выполнении им работы j в руб./ч; t_{ij} – время, затраченное i -м специалистом на выполнение работы j , ч; i – количество специалистов заказчика, $i \in [1; n]$; j – количество видов выполняемых работ, $j \in [1; m]$.

Очевидно, что минимизация этой функции не обязательно приведет к достижению максимального экономического эффекта, поскольку он все же основывается на минимальной цене предложения и выгодно заключенном контракте. Это зависит от квалификации специалистов, и чем она выше, тем выше оплата их труда. Более того, если оплата организаторов торгов и вознаграждение чиновников за участие в прове-

дении конкурса будут рассчитываться исходя из достигнутого размера экономии, то есть будет доплачиваться процент от нее, то в действие вступит объективный механизм конкуренции, позволяющий достигать уже упоминаемые ранее 20 % экономии из международной практики.

Вторым видом затрат, который может возникнуть на этапах проведения открытого конкурса, является публикация в печати. Здесь необходимо учитывать стоимость публикации в конкретном печатном издании. В связи с существованием такого издания, как «Конкурсные торги», может возникнуть впечатление, что затраты на опубликование можно по сути исключить из рассмотрения, но на практике эффективность рекламы в подобном издании приближается к нулю. Это связано с малой развитостью рынка государственных закупок в целом и недостаточной информированностью участников рынка.

Предусмотрены следующие типы публикаций:

1) публикация приглашения к участию в предварительном квалификационном отборе. В соответствии с Указом № 305 (п. 32) она должна производиться в печатных средствах массовой информации, а по ФЗ–97 (ст. 11 п. 2.) обязательна также и бесплатная публикация в издании «Конкурсные торги»;

2) публикация приглашения к участию в конкурсе. В некоторых случаях используется система двухэтапного приглашения, когда на первом этапе дается предварительное извещение о проведении торгов, а на втором этапе – информация о проведении конкретного конкурса;

3) публикация информации о победителе конкурса. Производится во всех средствах массовой информации, в которых было опубликовано приглашение к участию в конкурсе в соответствии с письмом Министерства экономики РФ № 4–402 [67]. Это требование действует, за исключением случаев, когда проводится открытый конкурс с ценой заключаемого контракта менее 2500 МРОТ.

Расходы на публикацию в печати для каждой из ситуаций 1–3 можно формально представить следующим образом:

$$C_p = \sum_{i=1}^l \sum_{j=1}^s k_{ij} . \quad (3.2)$$

Здесь k_{ij} – стоимость публикации i -го материала в j -м издании; i – количество публикуемых материалов, $i \in [1; l]$; j – количество изданий, в которых планируется публикация, $j \in [1; s]$.

Третий раздел затрат охватывает все почтовые расходы на отправку разнообразных документов. Эти затраты неизбежно возникают при проведении конкурса на этапах подготовки поставщиками пакетов документации, для облегчения работы конкурсной комиссии, а также при подведении итогов.

Приведем эти этапы.

1. Разъяснение документации по предварительному квалификационному отбору. Заказчик должен ответить на любой запрос поставщика о разъяснении документации в соответствии с действующим законодательством, а также довести этот вопрос с ответом на него до всех остальных поставщиков.

2. Уведомление поставщиков о прохождении ими ПКО.

3. Рассылка персональных приглашений для особо интересных поставщиков – потенциальных участников конкурса.

4. Рассылка протоколов обсуждений конкурсной документации всем принимающим участие поставщикам.

5. Запросы с разъяснениями положений конкурсных заявок, предусмотренные п. 45 Указа Президента № 305.

6. Рассылка участникам уведомления о результатах прохождения конкурса.

7. Рассылка в СМИ образцов официальных публикаций, если она осуществляется по почте.

Сумму расходов 1 – 7 обозначим через C_7 .

Не столь существенными затратами на организацию и проведение конкурса, который, однако же, необходимо учитывать, являются расходы на канцелярские принадлежности и расходные материалы, используемые в процессе работы. Это расходы на бумагу для фотокопировальных аппаратов и принтеров при создании пакетов конкурсной документации, при подготовке материалов для публикации в печати, для почтовых рассылок документов и прочие канцелярские товары, включая затраты на покупку расходных материалов для копировальной техники. Сумму расходов на эти товары обозначим через C_k .

Следующая группа расходов – расходы на амортизацию используемой для создания и размножения документации офисной техники: амортизацию компьютерной техники (например, методом равномерного прямолинейного списания) и амортизацию фотокопировальных аппаратов и принтеров исходя из максимального количества копий, заложенного в технических характеристиках.

Сумму всех затрат на амортизацию обозначим через $C_{\text{амо}}$.

При расчете экономического эффекта от проведения открытого конкурса необходимо также учесть неизбежно возникающие прочие расходы ($C_{\text{пр}}$) на электроэнергию, телефон, использование сети Интернет, прочую коммуникационную технику, проведение переговоров, расходы на обеспечение секретности, внедрение новой инфраструктуры и другие, ранее не учтенные. Помимо этого, если заказчик передает выполнение части своих функций организатору конкурса, то в соответствии с действующим законодательством это должно происходить на конкурсной договорной основе, что фактически ведет к затратам ($C_{\text{ок}}$) на проведение еще одного конкурса.

В качестве доходов (R) при организации и проведении открытого конкурса с предквалификацией можно рассматривать взимаемую с поставщиков – участников конкурса плату за документацию по ПКО и пакет конкурсной документации, которая, однако же, в обоих случаях в рамках действующего российского законодательства не должна превышать стоимости на изготовление и доставку ее поставщикам.

Использование данной методики расчета транзакционных издержек при проведении конкурсной процедуры может быть полезно и при определении фактической стоимости пакета документации, если заказчик предусматривает ее стоимость равной затратам на его изготовление. При этом иногда возникают сложности с определением стоимости документации для одного поставщика, поскольку изначально общее число участников конкурса неизвестно. В противоположность такому подходу можно привести уже упоминавшийся ранее пример германского опыта, когда государственный заказчик доплачивает поставщикам, пожелавшим принять участие в конкурсе.

Таким образом, фактические затраты на проведение открытого конкурса можно записать как

$$Z = C_w + C_p + C_r + C_k + C_{\text{амо}} + C_{\text{пр}} + (C_{\text{ок}}) - R. \quad (3.3)$$

Их значение помимо расчета величины абсолютного сокращения расходования бюджетных средств может быть использовано и при оценке размеров льгот, предоставляемых государственным заказчиком различным категориям потенциальных поставщиков. Увеличение этих затрат будет приводить к сокращению возможностей заказчика при варьировании в рамках выделяемой его учреждению бюджетной суммы.

3.2. МОДЕЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

Предполагая нахождение в современном правовом поле размещения государственного заказа, регулируемом в первую очередь базовым законом № 94–ФЗ, нельзя не обратить внимание на настойчивые заявления российского правительства о негативном воздействии на конкурентный процесс любых преференциальных (льготных) норм. Можно догадываться, что подобные утверждения вызваны очевидной направленностью его действий по поводу вступления России в ВТО, что, однако же, не требовало столь жестких первоначальных условий, утверждаемых в рамках статьи 13 указанного нормативно-правового акта, а именно фактического предоставления национального режима для продукции, происходящей из иностранных государств, в том числе для работ и услуг, выполняемых иностранными лицами.

Работа над многосторонним Соглашением о транспарентности в государственных закупках, которое будет обязательным для всех стран – участниц ВТО, проводимая в соответствии с Министерской декларацией ВТО в Дохе в 2001 г., еще не завершена. Кроме того, многие государственные заказчики уже на первом этапе применения новой нормы о недискриминации выразили свои сомнения относительно ее экономической целесообразности [42]. Во-первых, стоит выделить критику со стороны уже упомянутого нами председателя Комитета по организации и проведению конкурсов и аукционов г. Москвы Г.В. Дегтева. Как отметило электронное издание RBC, он, в частности, указал на необходимость сохранения в законе положений о возможности предоставления предпочтений, например, для решения социальных проблем и развития отраслей промышленности [125]. При этом уместно заметить, что Москва не относится к депрессивным регионам. Во-вторых, в рамках интервью со старшим вице-президентом Торгово-промышленной палаты РФ Б.Н. Пастуховым им было отмечено, что установление «режима равного доступа не соответствует национальным интересам страны в условиях современной экономической ситуации», а также может «нанести реальный ущерб многим российским предпринимателям, вплоть до их разорения» [40].

Подобные мнения можно также найти в работах зарубежных авторов. П. Макафи и Дж. Макмиллан в статье 1989 г. «Государственные закупки и международная торговля» отмечают, что дискриминация в

отношении действующих на рынке иностранных фирм проводится в национальных интересах, если для отечественных фирм производство закупаемой государством продукции связано с высокими издержками, и получить государственный заказ стремится ограниченное число фирм (как иностранных, так и отечественных). Политика, дающая льготы отечественным производителям, может создать стимул для понижения иностранными фирмами цены, по которой они готовы предлагать товар [178]. Подтверждением этому является и вывод, полученный А. Матту: «...В случае отсутствия дискриминации при осуществлении государственных закупок иностранные поставщики не будут иметь повода для снижения цен ниже среднерыночного уровня и указания своей себестоимости на уровне фактических затрат» [176]. Б. Хёкман и П. Мавроидис, анализируя действующее Соглашение о государственных закупках (Government Procurement Agreement) в редакции, принятой в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров 1994 г., также считают важным сохранение определенного уровня преференциальных поправок по желанию участников в целях расширения присоединения к договору новых государств и, соответственно, более широкого международного распространения принципов прокьюремента [167].

Неприятие недискриминационных поправок в национальное законодательство встречается и на пространстве СНГ, достаточно упомянуть не часто афишируемые данные о фактическом блокировании белорусской стороной договоренностей 1999 г. о равном доступе субъектов хозяйствования двух стран к процедурам размещения государственного заказа и стимулировании тем самым производственных предприятий Беларуси. Другими словами, проблема предоставления преференций при размещении государственного заказа требует более серьезного обоснования и не решается с помощью нормативных утверждений, даже закрепленных законодательно.

Основным вопросом, возникающим при исследовании возможностей преференциальной политики как инструмента поддержки национальных предприятий, а также средства увеличения доходной части бюджета, является вопрос величины преференциальных коэффициентов. Автором сделана попытка предложить государственному заказчику методику определения максимально допустимого эффективного размера преференций отечественным поставщикам с использованием в качестве исходных тех данных, которыми он или специализированная организация могут реально располагать.

В практике осуществления закупок продукции для государственных нужд могут иметь место два варианта развития событий. Первый заключается в том, что государственный заказчик вынужден поддерживать от лица государства ряд отечественных предприятий, входящих в некоторую преференциальную группу. Эта группа может состоять как из отечественных предприятий, которым нужна защита от других предприятий отрасли, так и из отечественных предприятий, которых таким образом защищают при наличии на рынке госзаказа конкурирующих иностранных фирм.

По существу, такая поддержка может быть оказана в виде переплаты государством за поставляемую ему отечественным поставщиком продукцию. Следовательно, единственным средством, которым может располагать для поддержки поставщика государство, при прочих равных условиях является сумма возможных налоговых поступлений, полученных в будущем от реализации этого проекта отечественной фирмой. Таким образом, мерой поддержки может являться фактическая отмена налогообложения. В качестве альтернативы могут рассматриваться варианты, когда сумма налогов вообще не будет получена государством, если победит иностранный поставщик, либо налоги будут получены от отечественной организации-победителя, но предприятия преференциальной группы не будут развиваться. Критерием предоставления льготы может быть превышение суммы налоговых поступлений от поддерживаемых предприятий в рамках реализации этого проекта над расходами государства на их поддержку. Сразу обратим внимание на то, что в данном случае речь однозначно будет идти о государственном финансировании их неконкурентоспособности.

Однако подобное решение о предоставлении льгот, будучи квази-эффективным при выполнении возложенной на государственного заказчика не свойственной ему, но законодательно оформленной функции, не будет являться эффективным правилом при расходовании бюджетных средств. Поэтому второй вариант развития событий, который рассмотрен нами ниже, предполагает определение заказчиком размеров льгот для отечественных поставщиков исходя из условия эффективности осуществления бюджетных расходов.

Прежде чем перейти непосредственно к модели, напомним те варианты предоставления предпочтений, методика расчета которых будет в ней представлена. Во-первых, речь идет о преференциальной надбавке к цене (p), представляющей собой процентную надбавку, которая на

этапе сопоставления конкурсных заявок прибавляется к цене поставщика, не входящего в преференциальную группу, что делает его ценовое предложение на p процентов выше. Тем не менее в случае его победы закупка будет осуществлена по фактической заявленной цене. Во-вторых, речь пойдет об обязательном проценте участия (x), который характеризует долю рынка государственного заказа, зарезервированную для предприятий преференциальной группы. Использование в качестве метода предоставления льгот обязательного процента участия предполагает возникновение ряда ситуаций.

1. Если доля от общего объема поставки, размещаемая на льготном основании, приобретает заказчиком по более высокой цене, чем предложенная победителем конкурса.

2. Если доля от общего объема поставки, размещаемая на льготном основании, приобретает заказчиком по той же цене, что и предложенная победителем конкурса.

Помимо этого может быть реализован один из следующих вариантов развития событий.

А. Победителем становится отечественный поставщик с предоставлением преференции другим отечественным поставщикам. При этом объем продукции, производимой в стране, равен объему закупки.

Б. Победителем становится иностранный поставщик, и в стране производится объем продукции, равный зарезервированному для отечественных предприятий.

Все указанные варианты развития событий представлены в табл. 3.2.

Т а б л и ц а 3.2

Ситуации, анализируемые при предоставлении преференций в виде обязательного процента участия

ПОБЕДИТЕЛЕМ МОЖЕТ БЫТЬ	Отечественный поставщик (А)	Продукция приобретает у преференциальной группы по более высокой цене, чем у победителя конкурсных торгов (1)	Продукция приобретает у преференциальной группы по цене победителя конкурсных торгов (2)
		1А	2А
	Иностранный поставщик (Б)	1Б	2Б

В качестве предпосылок модели выделяются следующие.

1. Рассматривается конкурс на закупку продукции для государственных нужд с приоритетом ценового критерия.

2. Источником финансирования предпочтений являются будущие налоговые поступления в бюджет от производства поставщиками преференциальной группы продукции, которую планирует закупить государство.

3. Иностранные поставщики осуществляют соответствующие налоговые платежи в бюджеты своих стран.

4. Учитываются только те налоговые поступления, размер которых может оценить государственный заказчик и которые относятся исключительно к реализации данного контракта (в частности, налог на прибыль и суммарная величина начислений к сумме оплаты труда в упрощенном варианте ЕСН).

5. Преференции предоставляются только отечественным поставщикам.

6. Не рассматривается ситуация, когда размещение заказа на отечественном предприятии для последнего «жизненно необходимо».

7. В предлагаемой модели государственный заказчик выбирает один из вариантов предоставления предпочтений: преференциальный процент либо обязательный процент участия, наиболее часто встречающиеся в деловой практике.

8. Потенциальные поставщики, участвующие в конкурсных торгах, являются платежеспособными и не находятся в состоянии банкротства [41].

Введем некоторые обозначения, используемые в рамках модели.

Пусть T_i – ставка i -го налога, уплачиваемого отечественными поставщиками;

ATC – средние совокупные издержки производства (полная себестоимость единицы продукции);

R – средняя норма прибыли в отрасли либо норма прибыли, определяемая условиями государственного контракта;

TC – совокупные издержки производства;

\bar{P} – средняя рыночная цена закупаемой продукции в случае сложившегося рынка либо стоимость аналогичных предыдущих контрактов с учетом инфляции;

Q^{pl} – планируемый объем закупаемой продукции;

r – реальная рыночная ставка процента.

Как уже было отмечено ранее, сумма денежных средств, которую государство может выделить на финансирование преференции, равна оценке заказчиком суммы налоговых поступлений от размещения контракта.

Отпускная цена предприятия с учетом нормы прибыли, равной R , характеризуется следующим выражением:

$$P_{\text{отп}} = ATC + R \cdot ATC. \quad (3.4)$$

Прибыль является разницей между совокупной выручкой (TR) и совокупными издержками (TC):

$$\Pi = TR - TC = P_{\text{отп}} \cdot Q^{pl} - ATC \cdot Q^{pl} = Q^{pl} (P_{\text{отп}} - ATC); \quad (3.5)$$

$$\Pi = Q^{pl} ((1 + R) \cdot ATC - ATC); \quad (3.6)$$

$$\Pi = Q^{pl} (ATC \cdot R) = R \cdot TC. \quad (3.7)$$

Сумму налога на прибыль предприятия можно представить следующим образом:

$$NNP = T_1 \cdot R \cdot TC. \quad (3.8)$$

Оценка заказчиком величины издержек, имеющих место при производстве продукции объема Q^{pl} , характеризуется выражением

$$T\tilde{C} = (\bar{P}(1 - R))Q^{pl}. \quad (3.9)$$

В этом случае оценка заказчиком суммы налога на прибыль равна

$$NN\tilde{P} = \sum_{t=0}^n \frac{T_1 \cdot Q_t^{pl} \cdot R(\bar{P} - \bar{P} \cdot R)}{(1 + r)^t}, \quad (3.10)$$

где n – число временных периодов, в течение которых планируется поставка продукции.

Сумма начислений к ФОТ может быть представлена в следующем виде:

$$ESN = T_2 \cdot \alpha \cdot ATC \cdot Q^{pl}, \quad (3.11)$$

где α – доля фонда оплаты труда в себестоимости. Этот показатель государственный заказчик может оценивать, основываясь на данных по аналогичным контрактам, заключенным ранее, поскольку заполнение конкурсной заявки предполагает экономическое обоснование указанной цены.

Оценка заказчиком суммы начислений к ФОТ:

$$ES\tilde{N} = \sum_{t=0}^n \frac{T_2 \cdot \alpha \cdot Q_t^{pl} (\bar{P} - \bar{P} \cdot R)}{(1+r)^t}. \quad (3.12)$$

В этом случае оценка суммы налоговых поступлений в бюджет от размещения государственного заказа у поставщика преференциальной группы, которая может быть потрачена на финансирование преференции (PR), будет равна

$$N\tilde{P} = \sum_{t=0}^n \frac{Q_t^{pl} \bar{P} (1-R)(T_1 R + T_2 \alpha)}{(1+r)^t} = PR. \quad (3.13)$$

Для суммы расходов на закупку (S) с учетом желания заказчика поддержать отечественного поставщика будет верно соотношение

$$PR + C_k^{pl} - Z \geq S, \quad (3.14)$$

где C_k^{pl} – стоимость размещаемого контракта по плану с учетом затрат на проведение конкурса, являющаяся для данного момента времени величиной экзогенной, поскольку она была определена при принятии соответствующего бюджета; Z – затраты на проведение конкурса.

Тогда максимально возможная цена закупки с учетом суммы преференции (P^{PR}) будет удовлетворять соотношению

$$\frac{S}{Q^{pl}} \geq P^{PR}. \quad (3.15)$$

Следующим шагом становится определение величины преференциальной надбавки к цене (ρ):

$$\rho = \frac{P^{PR} - \bar{P}}{\bar{P}} \cdot 100\%. \quad (3.16)$$

Используя выражения (3.14)–(3.16), можем записать

$$\rho \leq \frac{N\tilde{P} + C_k^{pl} - Z}{Q^{pl}} - \bar{P} \cdot 100\%. \quad (3.17)$$

Обозначим величину $(1 - R)(T_1R + T_2a)$ через переменную θ , тогда с учетом выражений (3.10) и (3.14) верно следующее утверждение:

$$\rho \leq \left[\frac{\sum_{t=0}^n \frac{Q_t^{pl} \cdot \bar{P} \cdot \theta}{(1+r)^t} + C_k^{pl} - Z}{Q^{pl}} - \bar{P} \right] \bar{P}. \quad (3.18)$$

В частности, если ожидается поставка продукции государству за один временной период, то

$$\rho \leq \left[\theta - 1 + \frac{(C_k^{pl} - Z)}{Q^{pl} \cdot \bar{P}} \right] 100\%. \quad (3.19)$$

Областью допустимых значений является $\rho \in [0; +\infty)$, и поиск конкретного решения, удовлетворяющего исходному неравенству, будет осуществляться на пересечении этих двух множеств. В данном случае

соотношение $\frac{C_k^{pl} - Z}{Q^{pl} \cdot \bar{P}}$ может не равняться единице, поскольку за пе-

риод времени от формирования заявки на бюджетное финансирование до момента подготовки к проведению закупочных процедур могли измениться как средняя рыночная цена закупаемой продукции, так и необходимый для удовлетворения государственных потребностей объем.

Очевидно, что увеличение средней рыночной цены сокращает величину преференциальной надбавки, поэтому у заказчика при росте цен остается меньше возможностей варьировать в рамках выделенных бюджетных средств. Кроме того, возможность предоставления преференции становится тем более ограниченной, чем больше качественных критериев предстоит оценить конкурсной комиссии, поскольку это приводит к росту затрат на организацию и проведение торгов.

Следующим вариантом предоставления преференции является обязательный процент участия или преференция по объему закупаемой продукции. Фактическая стоимость, уплачиваемая при этом государством в рамках заключаемого контракта C_k^f , равна

$$C_k^f = (Q^{pl} - X)P_W + X \cdot P', \quad (3.20)$$

где X – объем продукции, закупаемый не у победителя торгов; P' – цена, предлагаемая поставщиком, на которого распространяется действие льготы; P_W – цена конкурсной заявки победителя торгов.

Кроме того, пользуясь классификацией, представленной в табл. 3.2, можно записать

$$C_k^F = (Q^{pl} - X)P_W + X \cdot P' = \begin{cases} (Q^{pl} - X)P_W + X \cdot P', & \text{если ситуация № 1;} \\ Q^{pl} \cdot P_W, & \text{если ситуация № 2.} \end{cases} \quad (3.21)$$

Поскольку, как уже было определено ранее, финансирование государством закупки по ценам выше рыночных осуществляется фактически посредством отмены налогообложения или иначе за счет средств, получаемых государством в виде налоговых поступлений от реализации проекта на предприятии преференциальной группы, ситуации 1А и 1Б можно рассматривать как идентичные с той лишь разницей, что в случае победы иностранного поставщика в качестве средства финансирования будет рассматриваться сумма налогов, которые могут уплатить отечественные предприятия при предоставлении им части заказа, а в случае победы отечественного – сумма налоговых платежей от поддерживаемых предприятий.

Таким образом, для случаев 1А и 1Б будет верно следующее соотношение:

$$\sum_{t=0}^n \frac{X_t \cdot P' \cdot \theta}{(1+r)^t} + C_k^{pl} - Z \geq X(P' - P_W) + Q^{pl} \cdot P_W. \quad (3.22)$$

Для закупки за один временной период

$$X \cdot P' \cdot \theta + C_k^{pl} - Z \geq X(P' - P_W) + Q^{pl} \cdot P_W \quad (3.23)$$

или

$$X \leq \frac{C_k^{pl} - Z - Q^{pl} \cdot P_W}{(P' - P_W) - P' \cdot \theta}. \quad (3.24)$$

Пусть величина обязательного процента участия (x) представляет собой

$$x = \frac{X}{Q^{pl}} 100\%, \quad (3.25)$$

тогда

$$x \leq \frac{C_k^{pl} - Z - Q^{pl} \cdot P_W}{Q^{pl} [P'(1 - \theta) - P_W]} 100 \% . \quad (3.26)$$

Область допустимых значений в данном случае $x \in [0;1]$ или в процентах $x_{\%} \in [0;100]$. Поиск решения будет также осуществляться на пересечении области, удовлетворяющей неравенству, и области допустимых значений. В качестве оценочных значений для цены конкурсной заявки победителя государственный заказчик может использовать величину \bar{P} , а для цены, предлагаемой поставщиком, на которого распространяется действие льгот, \bar{P}' – среднее значение цен закупаемой продукции из прайс-листов поставщиков преференциальной группы.

В данном случае оценочная величина обязательного процента участия для отечественных поставщиков в ситуациях 1А и 1Б, на основании которой государственный заказчик может принимать решения, будет представлена как

$$\tilde{x}_{1,2} \leq \frac{C_k^{pl} - Z - Q^{pl} \cdot \bar{P}}{Q^{pl} [\bar{P}'(1 - \theta) - \bar{P}]} 100 \% . \quad (3.27)$$

Очевидно, что увеличение разницы между ценой, сложившейся на рынке, и средней ценой, предлагаемой поставщиками из преференциальной группы, приводит к снижению той доли государственного заказа, которая не достается победителю. Кроме того, рост затрат на проведение конкурса, а также превышение средней рыночной цены по отношению к той, которая учитывалась в бюджетной заявке, также уменьшает возможность варьирования в рамках выделенных средств.

В случае 2А, когда все фирмы, которые участвуют в торгах, являются отечественными поставщиками и закупка осуществляется по цене победителя, вывод максимально возможного обязательного процента участия не имеет смысла, поскольку для государственного заказчика не существует ограничений, связанных с ростом бюджетных расходов или доходов.

Опасность возникновения проблемы неблагоприятного отбора в этой связи может быть единственным ограничением, поскольку фирмы, способные удовлетворить потребность государства в полном объеме, будут иметь меньшие стимулы для участия в конкурсных проце-

дурах ввиду передачи значительной части заказа поддерживаемым предприятиям, что может привести к необходимости повторного проведения процедур с разбиением заказа на лоты.

В случае 2Б, когда победителем является иностранный поставщик, но доля заказа в размере x предусмотрена для поддерживаемых предприятий по рыночной цене, также невозможно предусмотреть ограничения сверху для гарантированного процента участия. Это связано с тем, что увеличение доли заказа, передаваемой отечественным фирмам, будет приводить к росту доходов бюджета, в то время как расходы бюджета не будут увеличиваться по сравнению с плановыми ввиду закупки по цене победителя, то есть минимальной из предложенных. В данной ситуации будет верным следующее ограничение:

$$\sum_{t=0}^n \frac{X_t \cdot \bar{P} \cdot \theta}{(1+r)^t} + C_k^{pl} - Z \geq Q^{pl} \cdot P_W. \quad (3.28)$$

Тогда для закупки за один временной период

$$X \cdot \bar{P} \cdot \theta + C_k^{pl} - Z \geq Q^{pl} \cdot P_W; \quad (3.29)$$

$$X \geq \frac{Q^{pl} \cdot P_W - (C_k^{pl} - Z)}{\bar{P} \cdot \theta}; \quad (3.30)$$

$$x \geq \frac{Q^{pl} \cdot P_W - (C_k^{pl} - Z)}{Q^{pl} \bar{P} \cdot \theta}. \quad (3.31)$$

При принятии прежнего способа оценки заказчиком предполагаемого значения цены победителя ($\tilde{P}_W = \bar{P}$) оценочное значение обязательного процента участия будет удовлетворять соотношению

$$\tilde{x}_3 \geq \left[\frac{1}{\theta} - \frac{C_k^{pl} - Z}{Q^{pl} \cdot \bar{P} \cdot \theta} \right] 100\%. \quad (3.32)$$

Выражение (3.29) формально подтверждает сделанное нами предположение о безопасности для государственного бюджета увеличения размера предпочтения в данном случае, что, однако, не должно подталкивать государственного заказчика к чрезмерному завышению данного показателя. Кроме того, \tilde{x}_3 может быть полезен в случае несоответст-

вия уровня текущей рыночной цены, объема закупки или затрат на проведение конкурса плановым показателям. В этом случае расчет минимального значения предпочтения позволит покрыть излишние расходы бюджета за счет налоговых платежей отечественных фирм.

Помимо задачи определения предпочтительной надбавки к цене и обязательного процента участия может решаться и смежная с ней задача определения планируемых расходов бюджета с учетом суммы налоговых поступлений в течение определенного временного интервала и заложенной в нее x - или ρ -процентной предпочтения для отечественных поставщиков.

В частности, если планируется разместить определенную часть государственного заказа у менее конкурентоспособных поставщиков, то придется оформлять бюджетную заявку на сумму, превышающую стоимость закупки по среднерыночной цене с учетом затрат на проведение конкурса:

$$C_k^{pl} \geq Q^{pl} \cdot x_{1,2} [\bar{P}'(1-\theta) - \bar{P}] + Q^{pl} \cdot \bar{P} + Z. \quad (3.33)$$

Если государственный заказчик планирует предоставление ценовой предпочтения, то нам также следует ожидать превышения потребности в бюджетных средствах по сравнению с оплатой по среднерыночной стоимости:

$$C_k^{pl} \geq Q^{pl} \cdot \bar{P} (\rho - \theta + 1) + Z. \quad (3.34)$$

Однако, как уже было отмечено ранее, рассмотренные ситуации являются отражением государственной политики, которую нельзя назвать ни эффективной с точки зрения расходования бюджетных средств, ни справедливой, поскольку поддержка частных предприятий осуществляется за счет средств налогоплательщиков, имеющих полное право получить за свои налоги качественную продукцию и в достаточном количестве. Особенно расточительной практикой можно назвать закупку части продукции у фирм предпочтительной группы по завышенной цене, когда победителем является отечественный поставщик.

В некоторой степени предпочтение можно считать оправданным механизмом поддержки отечественных предприятий в случае необходимости проведения международного конкурса. Здесь она может использоваться в качестве инструмента понижения стоимости закупаемой продукции, повышения конкурентоспособности отечественных

предприятий, в том числе за счет механизма субконтрактации, а также роста национального производства.

Критерий эффективности расходования бюджетных средств, одновременно характеризующий необходимость размещения государственного заказа на предприятиях предпочтительной группы, может быть следующим.

Сумма дополнительно полученных налогов от осуществления закупки у поддерживаемых предприятий должна быть больше либо равна бюджетным потерям от приобретения государством продукции по завышенной цене с учетом роста затрат на оценку и сопоставление конкурсных заявок.

Для определения области значений ценовой предпочтительности ρ исходя из критерия эффективности запишем

$$\sum_{t=0}^n \frac{Q_t^{pl} \cdot P_W \cdot \theta}{(1+r)^t} \geq Q^{pl} \cdot P_W - Q^{pl} \cdot \bar{P} + \Delta Z. \quad (3.35)$$

В случае, когда поставка продукции планируется за один временной период:

$$Q^{pl} \cdot P_W \cdot \theta \geq Q^{pl} (P_W - \bar{P}) + \Delta Z. \quad (3.36)$$

Исходя из условия (3.16) зависимость между средней рыночной ценой с точки зрения заказчика и максимальной ценой, предложенной победителем конкурса–предприятием предпочтительной группы, может быть представлена в виде

$$\bar{P} = \frac{P_W}{1+\rho}. \quad (3.37)$$

Тогда условие (3.36) может быть переписано следующим образом:

$$Q^{pl} \cdot P_W \cdot \theta \geq Q^{pl} \left(P_W - \frac{P_W}{(1+\rho)} \right) + \Delta Z. \quad (3.38)$$

После соответствующих преобразований получаем

$$\rho \leq \left[\frac{Q^{pl} \cdot P_W}{Q^{pl} \cdot P_W (1-\theta) + \Delta Z} - 1 \right] 100\%. \quad (3.39)$$

То же условие при предположении, что $\Delta Z = 0$, а именно, заказчиком не предполагается рост затрат на поиск и обработку информации при оценке квалификации предприятий, которым предоставляются льготы, таково:

$$\rho \leq \frac{\theta}{1-\theta} 100 \% . \quad (3.40)$$

Если значение ценовой предпочтения будет удовлетворять этому условию, то дополнительные поступления от налогообложения компаний предпочтительной группы будут больше, чем бюджетный перерасход от закупки по цене, превышающей рыночную. В частности, принимая во внимание российский уровень налогообложения, можно прийти к распространенному в западной деловой практике мнению, что величина предпочтительной надбавки к цене не должна превышать 10–15 % [32].

По аналогии с предыдущими рассуждениями для анализа предоставляемых предпочтений в виде обязательного процента участия мы можем выделить случаи закупки, предусмотренные в табл. 3.2.

Рассмотрим случай 1А, когда часть заказа (X) размещается у отечественного поставщика по более высокой цене при условии, что победитель – также отечественная компания.

$$\sum_{t=0}^n \frac{X_t \cdot P' \cdot \theta}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{X_t \cdot P_W \cdot \theta}{(1+r)^t} \geq X \cdot P' - X \cdot P_W + \Delta Z, \quad (3.41)$$

где P' – цена конкурсной заявки предприятия предпочтительной группы, для которого предусмотрен обязательный процент участия. Очевидно, что $P' \geq P_W$, поскольку предпочтение по определению предоставляется менее конкурентоспособным поставщикам.

В этом случае, если подразумевается разовая поставка:

$$X \cdot P' \cdot \theta - X \cdot P_W \cdot \theta \geq X \cdot P' - X \cdot P_W + \Delta Z; \quad (3.42)$$

$$X(P' - P_W)(\theta - 1) \geq \Delta Z. \quad (3.43)$$

Поскольку по определению $P' \geq P_W$, а $(\theta - 1)$, как правило, меньше нуля, то

$$X \leq \frac{\Delta Z}{(P' - P_W)(\theta - 1)}. \quad (3.44)$$

Тогда правило определения обязательного процента участия будет характеризоваться следующим соотношением:

$$x \leq \frac{\Delta Z}{Q^{pl} \cdot (P' - P_W)(\theta - 1)} 100 \% . \quad (3.45)$$

Таким образом, при соблюдении условия (3.45) будет иметь место соответствие критерию эффективности при расходовании бюджетных средств в рамках размещения государственного заказа. В частности, если планируется $\Delta Z = 0$, то условие (3.41) будет выполняться для всех $x \leq 0$. Это еще раз подтверждает тот факт, что предоставление предпочтений в виде обязательного процента участия для отечественных поставщиков по завышенным ценам крайне нецелесообразно, поскольку это непременно приведет к завышению бюджетных расходов, относящихся к процедуре закупки и невозможности их восполнения за счет налоговых источников.

В случае 1Б, когда победителем будет иностранный поставщик, а закупка доли (X) у отечественных производителей будет осуществляться по завышенной цене с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств, можно записать следующее условие:

$$\sum_{t=0}^n \frac{X_t \cdot P' \cdot \theta}{(1+r)^t} \geq X \cdot P' - X \cdot P_W + \Delta Z . \quad (3.46)$$

Тогда в случае единовременной поставки

$$X \cdot P' \cdot \theta \geq X(P' - P_W) + \Delta Z . \quad (3.47)$$

В результате условие для определения обязательного процента участия может быть сформулировано как

$$x \geq \frac{\Delta Z}{Q^{pl} (P_W + P'(\theta - 1))} 100 \% . \quad (3.48)$$

В частности, если предполагается $\Delta Z = 0$, то для выполнения базового условия необходимо выполнение соотношения $P' \leq \frac{P_W}{1-\theta}$. Если P' будет ему удовлетворять, то правило эффективности расходования бюджетных средств при размещении государственного заказа будет выполняться для любого X из области допустимых значений.

Таким образом, в данном случае определяющим фактором для принятия решения о предоставлении предпочтения будет являться соотношение цен победителя и фирм предпочтительной группы.

В ситуации 2А закупка объема X производится у предприятия, на которое распространяется действие льгот, но по цене победителя. В данном случае объем дополнительных полученных налогов при прочих равных условиях, равно как и дополнительных расходов на закупку, будет равен нулю. Единственным фактором, способствующим возможному сокращению перераспределяемого между отечественными фирмами объема закупки, может быть дополнительный объем бюджетных расходов, направляемый на финансирование затрат по организации и проведению конкурсных процедур в рамках дополнительного анализа конкурсных заявок. В остальном величина X может выбираться заказчиком произвольно либо в соответствии с действующим законодательством, однако непременно с учетом возможного влияния проблемы неблагоприятного отбора.

Наконец, для случая 2Б, когда победителем становится иностранный поставщик, а часть заказа размещается у отечественной фирмы по цене победителя, критерий эффективности осуществления бюджетных расходов будет выглядеть следующим образом:

$$\sum_{t=0}^n \frac{X_t \cdot P_W \cdot \theta}{(1+r)^t} \geq \Delta Z, \quad (3.49)$$

а в случае закупки за один временной период:

$$X \cdot P_W \cdot \theta \geq \Delta Z. \quad (3.50)$$

Тогда условием, характеризующим эффективное предоставление льгот в виде обязательного процента участия, будет следующее:

$$x \geq \frac{\Delta Z}{Q^{pl} \cdot P_W \cdot \theta} 100\%. \quad (3.51)$$

В случае, если ΔZ предполагается равным нулю, то условие эффективности будет выполняться для любого x , принадлежащего области допустимых значений, и выбор фактической величины предпочтения будет вновь осуществляться по усмотрению заказчика.

Предложенная методика определения размера предпочтительных коэффициентов может быть использована заказчиком как в случае фи-

нансирования льготы за счет средств государственного бюджета, так и в ситуации, когда преференция предоставляется в целях увеличения ожидаемого чистого бюджетного дохода.

Кроме того, ознакомление с ней государственного заказчика поможет сделать правильный с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств выбор в пользу отмены любых предпочтений, которые предоставляются при отсутствии на данном сегменте рынка государственных закупок иностранных поставщиков, в том числе если предусматривается закупка части продукции по цене, большей цены конкурсной заявки победителя.

Необходимо также принять во внимание, что осуществление препятствий иностранным фирмам к участию в государственных закупках может приводить к двум негативным последствиям. Во-первых, в ряде

Т а б л и ц а 3.3

Расчет предельных значений преференциальных коэффициентов исходя из критерия эффективности осуществления бюджетных расходов по отраслям промышленности в 2000–2004 гг.

Отрасль промышленности	Величина преференциального коэффициента (ρ) ≤, %, по годам				
	2000	2001	2002	2003	2004
Электроэнергетика	7,64	8,02	6,53	6,15	4,93
Нефтедобывающая	8,37	10,38	6,56	6,70	6,19
Нефтеперерабатывающая	9,80	8,84	6,04	7,12	5,64
Газовая	11,03	8,85	9,59	9,18	6,84
Угольная	10,23	10,78	9,54	8,30	6,38
Черная металлургия	9,31	7,30	7,42	7,64	7,51
Цветная металлургия	11,28	12,06	10,73	10,61	8,91
Химическая	8,06	7,34	6,42	6,62	5,86
Машиностроение	9,50	9,78	9,10	8,72	6,26
Лесобумажная	9,60	8,77	7,84	7,33	5,55
Стройматериалов	8,48	8,79	8,42	8,19	6,29
Легкая	9,00	9,01	8,80	8,28	5,97
Пищевая	6,12	6,54	5,99	5,47	4,28
Промышленность в целом	9,96	9,25	7,79	7,55	6,60

Рассчитано автором по данным Росстата. Оценка до 2007 г. не представляется возможной ввиду отсутствия соответствующих статистических показателей.

случаев, к возникновению дополнительных излишних расходов бюджета, не покрываемых дополнительными налоговыми поступлениями. Во-вторых, это будет вызывать превышение государственных расходов по сравнению с плановыми показателями ввиду незначительной конкуренции между поставщиками, а также отсутствия стимулов к снижению себестоимости производства продукции отечественными фирмами. Это же будет являться причиной дальнейшего снижения конкурентоспособности отечественных производителей.

Далее приведен расчет максимального значения преференциальных коэффициентов, которые могли бы быть установлены для надбавки к ценам конкурсных заявок иностранных поставщиков исходя из принципа эффективности осуществления бюджетных расходов в соответствии с условием (3.40) (табл. 3.3).

Расчет позволяет определить преференциальные коэффициенты при осуществлении государственных закупок для удовлетворения условию эффективного расходования бюджетных средств на уровне 7–10 % в среднем по промышленности. Однако необходимо помнить, что льготы, предоставляемые одним отечественным поставщикам по сравнению с другими отечественными поставщиками никогда не будут приводить к экономически эффективным результатам.

3.3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА ОТ ПРОВЕДЕНИЯ НЕДИСКРИМИНАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Экономические реформы в России предусматривают последовательное создание государственного рынка товаров и услуг, поскольку планируемое вступление в ВТО страны с переходной экономикой требует соблюдения трех обязательных условий: принятия контрактной системы, признания статуса государства с рыночной экономикой, а также создания государственного рынка товаров и услуг [136, с. 440]. Необходимо отметить еще один аспект рассматриваемой проблемы: для проведения глубокой реконструкции российской экономики требуются значительные капиталовложения, в том числе и со стороны государства. При этом сам факт привлечения капиталов недостаточен – необходимо создание механизма для их эффективного размещения. В докладе «Совершенствование хода реализации проектов», подготовленном специалистами Всемирного банка в феврале 1996 г., указыва-

лось, что 61 % проектов в России реализовался неудовлетворительно, что связано с существенными задержками в их осуществлении и низким уровнем участия в процессе конкурсных торгов российских поставщиков [73, с. 32].

Указ Президента РФ № 305 от 8.04.1997 г. установил обязательность конкурсного размещения заказов, а также обусловил появление системы наблюдения за процедурой государственных закупок. Однако статистические данные по проведению конкурсных торгов в России, приведенные в таблице П.14, не лишены ряда неточностей. Несмотря на то что первые опубликованные статистические наблюдения относятся еще к 1997 г. (табл. П.15 и П.16), по некоторым оценкам достоверность данных за 1999 г. также можно подвергнуть сомнению. Это связано с тем, что в статистических сборниках за 1999 г. еще отсутствует информация по многим министерствам и ведомствам федерального подчинения, а также по ряду субъектов Российской Федерации (в том числе по Москве и Московской области) [115]. Более того, в 2003 г. в соответствии с данными официального печатного органа исполнительной власти, бюллетеня «Конкурсные торги», не предоставили отчеты в Госкомстат России по форме № 1–Конкурс, в частности, следующие получатели средств федерального бюджета: Министерство финансов РФ, а также Совет Федерации Федерального собрания РФ и Государственная дума Федерального собрания РФ [85, с. 13]. Таким образом, можно констатировать, что система статистического наблюдения за процедурой конкурсных торгов в России до сих пор находится на этапе своего становления, это связано со следующими причинами:

- ряд сведений, представляемых государственными заказчиками, засекречен;
- не все государственные заказчики представляют требуемые сведения;
- заполненные формы статистического наблюдения содержат ошибки и неточности;
- некоторые государственные заказчики предоставляют недостоверную информацию.

Тем не менее, хотя систему государственного статистического наблюдения за осуществлением закупочной деятельности нельзя считать отлаженной, эти данные позволяют оценить общее направление развития системы государственных закупок (рис. 3.1).

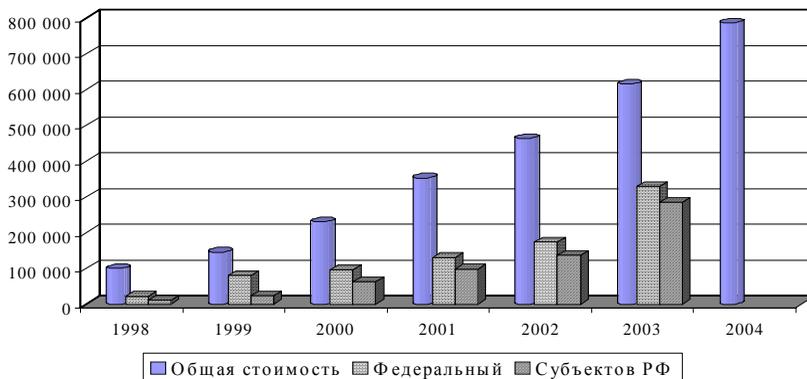


Рис. 3.1. Стоимостная характеристика заключенных контрактных соглашений о государственных закупках, млн руб. [14, 15, 83, 84, 85]

На основании статистических данных, приведенных в Приложении (табл. П. 12 – П. 17, рис. П. 7 и П.8), можно отметить тенденцию роста общего числа закупок, зарегистрированных Госкомстатом РФ на федеральном, региональном и местном уровнях. Это свидетельствует о том, что данный сектор экономики становится более прозрачным и происходит процесс обучения государственных заказчиков при переходе к проведению закупочной деятельности исходя из предусмотренных законодательством видов закупочных процедур.

Для повышения эффективности расходования государственных средств могло бы сыграть позитивную роль привлечение большего количества иностранных поставщиков к участию в конкурсных торгах. На сегодняшний день из общего числа поставщиков доля зарегистрированных иностранных от начала статистического наблюдения в России ни разу не превышала 1 % [14, 15, 83, 84, 85]. Данная категория фирм в большей степени приспособлена к участию в государственных конкурсных торгах, поскольку, с одной стороны, на международный рынок выходят наиболее активные предприниматели, с другой – они привыкли к значительной конкуренции в частном секторе, что предполагает постоянный поиск новых возможностей сбыта.

Степень участия иностранных фирм в конкурсных торгах на размещение государственного заказа зависит прежде всего от величины транзакционных издержек осуществления международных торговых операций. Если их размер незначителен, то будет иметь место тенден-

ция к глобализации; увеличение транзакционных издержек будет, напротив, приводить к участию в торгах исключительно национальных компаний [150, с. 9].

Дополнительным препятствием на пути доступа иностранных компаний на отечественный рынок государственных закупок, как отмечают С. Рой и Ж.-М. Виайен, может стать психологическая склонность потребителей к явному или неявному предпочтению определенных национальных товаров, в том числе ввиду таких причин, как:

- 1) неприятие политики определенных государств;
- 2) проблемы с экологией в странах происхождения поставщиков;
- 3) националистические мотивы [188, с. 204].

В частности, В. Корделл в своем исследовании влияния репутации товаров на решение о покупке американскими потребителями (1992) приходит к выводу о важности для американцев такой характеристики, как страна производства [154, с. 268].

Указанные причины при проведении закупочной политики на уровне государства стимулируют проявление дискриминации, поскольку, как уже отмечалось ранее, чиновники склонны прислушиваться к общественному мнению, всегда защищающему отечественного производителя. Именно фактор дискриминации является определяющим для роста транзакционных издержек участия иностранных компаний в процедуре осуществления государственных закупок, приводя тем самым к ограничению конкуренции и возможному увеличению бюджетных расходов одновременно со снижением эффективности размещения государственных средств.

Подтверждением этому можно считать слова А. Мукерджи, арбитра ВТО по конфликтным ситуациям: «...на деле функционирование ВТО свидетельствует, что и при формирующемся новом экономическом порядке допуск на рынки все еще определяется принципами протекционизма и дискриминации» [45, с. 6].

Ф. Трионфетти, оценивая экономический эффект от проведения недискриминационной политики в сфере государственных закупок в 1992 г. методом сравнения долей импорта при закупках государственным и частным секторами по отраслям, приводит следующие показатели степени привилегированного положения национальных поставщиков в разных странах (рис. 3.2). Те же расчеты были им осуществлены по данным Организации экономического сотрудничества



Рис. 3.2. Доля импорта в % от общего объема расходов в среднем по 13 отраслям в 1992 г. [198, с. 5]

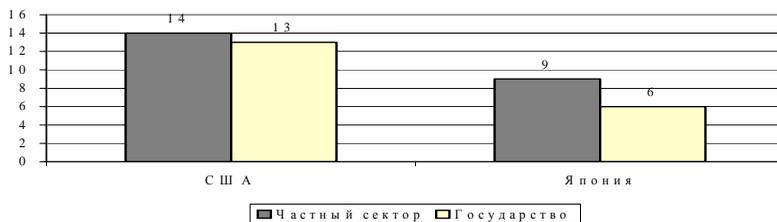


Рис. 3.3. Доля импорта в % от общего объема расходов в среднем по 16 отраслям в 1995 г. [198, с. 5]

и развития за 1995 г. по 16 производственным секторам для Японии и США (рис. 3.3).

Очевидно, что во всех рассмотренных странах доля импорта государства меньше доли импортных товаров, приобретаемых частным сектором, в совокупном объеме потребления. Причем в Японии доля импорта в государственном потреблении была меньше в 1,5 раза, а в Италии, Испании и Франции более чем в 2 раза.

Введение в России системы конкурсных торгов в качестве механизма осуществления государственных закупок также не привело к существенному расширению приобретения иностранных товаров. Это подтверждается авторским расчетом степени дискриминации иностранных товаров, проведенным по методу Ф. Трионфетти.

На основании данных таблиц «Затраты-Выпуск» для российской экономики имеется возможность расчета степени дискриминации иностранных товаров при проведении государственных закупок

только для четырех отраслей промышленности (химической и нефтехимической, машиностроения и металлообработки, легкой и пищевой) в 1995–1997 и 2000–2001 гг., а также по пищевой промышленности в 1998 г.

По таблицам «Затраты-Выпуск» определены совокупные расходы и расходы на потребление импортных товаров при закупках государственным (E_{Gk} , M_{Gk}) и частным (E_{Pk} , M_{Pk}) секторами, включая промежуточное потребление фирм и потребление домашних хозяйств, с применением таблиц использования товаров и услуг в экономике России, а также использования импортных товаров и услуг. Данные за 2001 г. приведены в табл. 3.4.

Т а б л и ц а 3.4

Совокупные расходы на потребление и расходы на потребление импортных товаров по отраслям промышленности в 2001 г., тыс. руб.

Отрасль	E_{Pk}	E_{Gk}	M_{Pk}	M_{Gk}
Продукты химической и нефтехимической промышленности	656 643 635	1 793 660	229 935 100	889 073
Машины и оборудование, продукты металлообработки	1 260 819 734	2 266 980	371 691 654	158 522
Продукты легкой промышленности	508 071 228	959 469	350 285 508	47 208
Продукты пищевой промышленности	1 505 479 720	12 418	350 628 379	84
ИТОГО	3 931 014 317	5 032 527	1 302 540 641	1 094 887
ИТОГО в ценах покупателей	–	6 761 800	–	–

Составлена автором по [109].

На основании этих данных рассчитаны доли импорта государственного и частного сектора, сравнение которых и может являться показателем степени дискриминации иностранных товаров при закупках продукции для государственных нужд (табл. 3.5).

Т а б л и ц а 3.5

Расчет доли импорта государственного и частного секторов по четырем отраслям промышленности в 2001 г.

Отрасль	Частный сектор M_{pk}/E_{pk}	Государственный сектор M_{Gk}/E_{Gk}
Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,3502	0,4957
Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,2948	0,0699
Продукты легкой промышленности	0,6894	0,0492
Продукты пищевой промышленности	0,2329	0,0068
Итого	1,5673	0,6216
В среднем по четырем отраслям	0,3918	0,1554

Расчеты автора по [109].

Данный результат может быть представлен графически (рис. 3.4)



Рис. 3.4. Доля импорта в среднем по четырем отраслям промышленности в 2001 г, %

Исходя из этого рассчитаем процент сбережений, полученных в результате либерализации государственного прокьюрента в соответствующих отраслях, а также общий процент сбережений (табл. 3.6).

Таким образом, исходя из расчета объема сбережений в абсолютном выражении можно утверждать, что государство сэкономило бы примерно 1 млрд 570 млн рублей в ценах покупателей за 2001 г. при условии либерализации государственных закупок, осуществляемых только по четырем анализируемым отраслям промышленности.

Т а б л и ц а 3.6

Доля средств, которые можно было бы сберечь по направлениям закупок, %

Отрасль	Доля расходов, приходящихся на госзакупки продукции данной отрасли	Возможная доля сбережений в результате либерализации закупок в отрасли
Продукты химической и нефтехимической промышленности	35,64	-14,69
Машины и оборудование, продукты металлообработки	45,05	60,67
Продукты легкой промышленности	19,07	4,72
Продукты пищевой промышленности	0,25	92,97
По четырем отраслям	-	23,22

Рассчитана автором по [109].

Сопоставим результаты расчетов, полученные при исследовании эффекта от либерализации с 1995 по 2001 г. (табл. 3.7, рис. П.9).

Т а б л и ц а 3.7

Доли импорта при закупках государственного и частного секторов по четырем отраслям промышленности

Отрасль	Сектор закупок	1995	1996	1997	1998	2000	2001
Химическая и нефтехимическая промышленность	Государственные закупки	0,5286	0,2830	0,4620	-	0,4250	0,4960
	Закупки частного сектора	0,2730	0,3790	0,2640	0,3663	0,3980	0,3500
Машины и оборудование, продукты металлообработки	Государственные закупки	0,1790	0,1430	0,1570	-	0,0650	0,0700
	Закупки частного сектора	0,2980	0,2400	0,3250	0,3628	0,2930	0,2940
Продукты легкой промышленности	Государственные закупки	0,0010	0,0010	0,0010	-	0,0120	0,0490
	Закупки частного сектора	0,6370	0,7060	0,6560	0,7716	0,7230	0,6890

Окончание табл. 3.7

Отрасль	Сектор закупок	1995	1996	1997	1998	2000	2001
Продукты пищевой промышленности	Государственные закупки	0,0760	0,0660	0,0730	0,0890	0,0070	0,0070
	Закупки частного сектора	0,2720	0,2460	0,2410	0,2510	0,2160	0,2330
В среднем по четырем отраслям, в %	Государственные закупки	19,61	12,32	17,32	–	12,73	15,54

Рассчитана автором по [107, 108, 109, 121, 122].

При этом доли возможных сбережений государства от суммы средств, расходуемых на закупку товаров и услуг по отраслям за 1995–2001 гг., приведены в табл. 3.8, а их расчет представлен в табл. П.18.

Таблица 3.8

Процент возможных сбережений государства от суммы израсходованных средств при либерализации закупок по отраслям

Отрасль	1995	1996	1997	1998	2000	2001
Пищевая промышленность	57,83	61,00	57,53	51,89	92,81	92,96
В целом по четырем отраслям	33,80	45,09	47,51	–	51,05	23,22

Рассчитана автором по [107, 108, 109, 121, 122].

В представленных таблицах приведены расчеты автора за указанный период по всем отраслям, для которых имеется достаточное количество сопоставимых данных. Данный результат представлен на рис. 3.4.

В рамках проводимого анализа необходимо отметить специфичность отрасли машиностроения, в которой существенная доля закупок государства приходится на закрытые специализированные торги для нужд национальной обороны и безопасности. Кроме того, важно учитывать, что рыночные преобразования 1990-х гг. нанесли значительный ущерб ряду отраслей, способствуя вытеснению отечественных товаров с потребительского рынка, что отражается, в первую очередь, в повышении такого показателя, как доля импорта частного сектора.

Показательно также, что при закупках продукции химической и нефтехимической промышленности имеет место нетипичная ситуация,

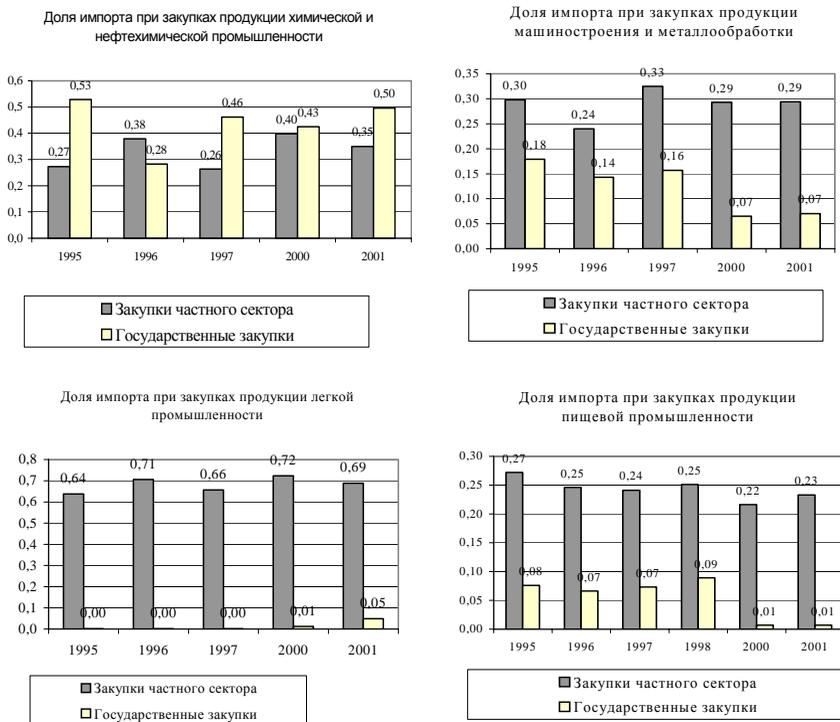


Рис. 3.4. Доли импортной продукции в частных и государственных закупках в 1995–2001 гг.

когда доля импорта государства, за исключением 1996 г., больше доли импорта частного сектора, что также нельзя считать эффективным. В том числе это может быть связано с необходимостью государства реализовывать крупные общенациональные проекты, а следовательно, при принятии решения о либерализации государственных закупок расчет экономического эффекта должен проводиться не по отношению ко всей экономике в целом, а к каждой отрасли в отдельности. Данное отклонение может быть незаметно при анализе государственных закупок в целом (рис. 3.5).

Автором рассчитаны величины возможных сбережений государства от проведения либерализационной политики в сфере государственных закупок (табл. 3.9). Более детально оценка степени дискриминации и величины возможных сбережений от либерализационной политики в этой сфере представлена в табл. П.19 – П. 28.

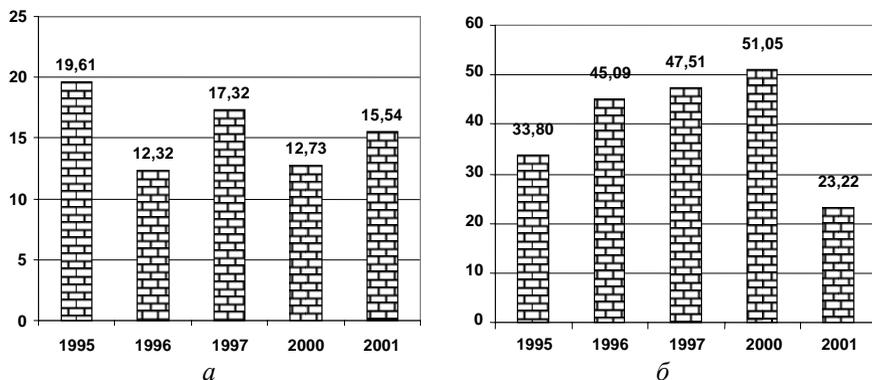


Рис. 3.5. Дискриминационная доля импорта государства (а) и возможный процент сбережений от проведения недискриминационной закупочной политики (б) по четырем отраслям промышленности, %

Т а б л и ц а 3.9

Объем сбережений от проведения либерализационной политики в сфере государственных закупок в России по четырем отраслям в абсолютном выражении в текущих ценах

Период	1995	1996	1997	2000	2001
Сумма сбережений по четырем отраслям в ценах покупателей, млн (с 2000 г. тыс.) руб.	139 482,44	153 279,36	217 331,51	369 571,51	1 570 293,58
Сумма сбережений по четырем отраслям в основных ценах, млн (с 2000 г. тыс.) руб.	124 292,31	133 775,22	202 504,96	347 547,83	1 168 704,32

Рассчитано автором по [107, 108, 109, 121, 122].

Ожидаемое вступление России в ВТО предполагает тщательный анализ издержек и выгод от участия в системе, включая экономический эффект от проведения политики недискриминации при осуществлении государственных закупок. На основании проведенных расчетов можно сделать вывод о возможности повышения эффективности государственных конкурсных торгов в случае проведения недискриминационной по отношению к иностранным товарам закупочной политики. Однако для всесторонней оценки последствий принятия такого решения необходимо сопоставить выгоды и потери других экономических

агентов, а также возможности компенсации заинтересованным сторонам чистых потерь в случае их возникновения.

Оценим последствия подобного изменения правил проведения конкурсных торгов при закупках продукции для государственных нужд с точки зрения возникновения возможных потерь для общественного благосостояния, связанных с недопроизводством товаров и недополучением доходов отечественными производственными предприятиями, а также ростом затрат на возможные компенсации государства уволенным гражданам и другие, связанные с институциональным переустройством этой сферы хозяйственной деятельности. Подобный анализ необходимо проводить по всем странам, с которыми Россия имеет торговые отношения. Далее представлен расчет, касающийся возможных выигрышей и потерь отечественных предприятий от обоюдного предоставления национального режима поставщикам в России и США (табл. 3.10).

В основу данного расчета положено два предположения:

1) предположение о том, что на момент перед заключением подобного соглашения государственные заказчики России и США вообще не закупали продукцию страны-контрагента;

2) после предоставления российским поставщикам национального режима в США доля импорта американского государства российских товаров будет равна доле импорта частного сектора.

Это позволит рассчитать максимальные величины выигрыша и потерь российских поставщиков продукции. Как показывает расчет, при таких предположениях в среднем за ряд лет при прочих равных условиях отечественные поставщики могли бы получать дополнительные доходы в размере примерно 4,45 млрд деноминированных рублей в год в текущих ценах. С другой стороны, если не рассматривать ситуацию при прочих равных условиях, а именно ввести ограничения на переговорную силу сторон, а, главное, поправку на существование национальных технических стандартов, влияние которых на оценку квалификации и сопоставление заявок поставщиков госзаказчиками очень существенно, то будет иметь место возможность ежегодных потерь отечественными предприятиями в среднем до 5,93 млрд деноминированных рублей в текущих ценах. Для более точной, общей оценки влияния предоставления национального режима всем иностранным поставщикам необходимо проводить подобный расчет по всем странам – потенциальным участницам Соглашения о государственных

Последствия возможного соглашения между Россией и США о предоставлении национального режима поставщикам государства в обеих странах

Последствие	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Потребление частным сектором в США, млн долл.	13 330 163	14 296 424	15 593 341	16 720 673	18 221 528	18 247 230
Экспорт из России в США, млн долл.	5 068,5	4 761,1	5 385,8	5 044,8	4 975,6	4 374,6
Доля импорта из России в США в совокупном объеме потребления	0,000380	0,000333	0,000345	0,000302	0,000273	0,000240
Потребление государства в США, млн долл.	1 421 944,0	1 487 901,0	1 518 325,0	1 620 797,9	1 721 601,5	1 825 639,5
Возможное потребление государством США российских товаров (максимальный выигрыш российских фирм), млн долл.	540,6627934	495,5117064	524,415825	489,0114917	470,1032989	437,6797222
Курс доллара США (руб./долл.) (по 1997 г. вкл. – тыс. руб./долл.)	5,56	5,96	20,65	27	28,16	30,14
Возможное потребление государством США российских товаров (максимальный выигрыш российских фирм), тыс. руб. (по 97 вкл. – млн руб.)	3 006 085	2 953 250	10 829 187	13 203 310	13 238 109	13 191 667

Потребление частным сектором в России, тыс. руб. (до 1997 вкл. – млн руб.)	3 946 424 700	4 545 122 800	4 827 846 563	8 535 659 300	12 617 423 648	15 525 438 958
Импорт из США, млн долл.	2 922	4 125	4 148	2 423	2 743	3293
Импорт из США, тыс. руб. (по 1997 г. вкл. – млн руб.)	16 246 320	24 583 808	85 656 200	65 431 800	77 251 328	99 244 992
Доля импорта из США в совокупном объеме потребления	0,004 117	0,005 409	0,017 742	0,007 666	0,00 6123	0,006 392
Государственное потребление в России, тыс. руб. (по 1997 г. вкл. – млн руб.)	444 768 200	539 103 000	529 053 100	702 832 200	1 082 785 600	1 475 837 200
Возможное потребление государством в России товаров из США (максимальный проигрыш российских фирм) тыс. руб. (по 1997 вкл. – млн руб.)	1 830 986	2 915 918	9 386 520	5 387 701	6 629 454	9 434 158
Выигрыш-проигрыш (результат предоставления национального режима), тыс. руб. (по 1997 г. вкл. – млн руб.)	1 175 099	37 332	1 442 667	7 815 609	6 608 655	3 757 509

Рассчитано автором по [102, 107, 108, 109, 121, 122, 130, 162, 170, 172].

закупках, принимая также во внимание, что в развитых странах сумма, расходуемая на оборонные закупки, может быть сразу снята с рассмотрения, поскольку министерства обороны этих стран по обыкновению проводят специализированные закрытые торги, на которые приглашаются исключительно отечественные поставщики, но для развивающихся стран участие в подобных конкурсных торгах иностранных компаний, как правило, возможно.

Кроме того, было бы целесообразно провести предварительный расчет степени дискриминации иностранных товаров в странах-участницах Соглашения. Если использовать результат, полученный Ф. Трионфетти по уровню дискриминации в США за 1995 г. (см. рис. 3.2), то итоговый результат для российских компаний в 1995 г. выглядел бы следующим образом (табл. 3.11).

Данные об объеме импорта из России в общем объеме импорта США приведены в табл. П.29.

Поскольку различия между потреблением импорта в государственном и частном секторах США составляют приблизительно 1 % от общего объема расходов, и если бы государственные заказчики США закупили на 1 % импортных товаров больше, то с учетом доли российского импорта в общем объеме импорта США за 1995 г. доходы российских предприятий были бы гораздо менее значительны, чем приведенные в предыдущем расчете, и имели бы место общие потери отечественных компаний от введения национального режима в размере приблизительно 1824,8 млрд неденоминированных рублей за 1995 г. Если же принять степень дискриминации импортных товаров в России за 20 %, то в этом случае общая сумма потерь отечественных компаний составит около 67 млрд руб. К сожалению, точный расчет степени дискриминации для всех стран-контрагентов невозможен ввиду отсутствия в этих странах необходимых статистических данных.

Тем не менее можно сделать общий вывод: отечественные предприятия в случае беспрепятственного доступа иностранных компаний на национальный рынок государственных закупок могут как получить выигрыш, так и понести потери, поскольку в отличие от частного рынка товаров и услуг на государственном рынке заказчики вынуждены помимо частных предпочтений учитывать также и национальные интересы, в том числе необходимость стимулирования роста отечественного промышленного производства, даже за счет его сокращения в других странах.

Т а б л и ц а 3.11

Последствия двустороннего предоставления национального режима поставщикам России и США с учетом степени дискриминации при осуществлении государственных закупок в 1995 г.

Общие расходы США на гос. потребление и капиталовложения, млн долл.	1 363 400	Потребление частным сектором в России, млн руб.	1 673 078 393	Импорт из США, млн руб.	12 286 256	Возможное потребление товаров из США государством в России (максимальный проигрыш российских фирм) млн руб.	2 197 121
Степень дискриминации (доля частного потребления импорта – доля государственного потребления импорта)	0,01	Импорт из США, млн долл.	2647,9	Доля импорта из США в совокупном объеме потребления частного сектора в России	0,0073435	Возможные доходы российских предприятий в США (максимальный выигрыш), млн руб.	372 339
Возможные доходы российских предприятий с учетом доли российского импорта, млн долл.	80,2456	Курс доллара США, тыс. руб./долл.	4,64	Расходы на государственное потребление и капиталовложения в России, млн руб.	299 192 463	Общий экономический эффект для отечественных предприятий от предоставления национального режима поставщикам из США, млн руб.	-1 824 781

Рассчитана автором по [13, 121, 130, 162, 182].

Кроме того, ввиду сокращения производства в стране при прочих равных условиях может иметь место увеличение количества безработных, что повлечет за собой повышенные расходы государства на социальные выплаты. Данные расчета возможных дополнительных расходов государства на компенсацию безработным по четырём анализируемым отраслям за период с 1995 по 2001 г. приведены в табл. П.30. Очевидно, что при прочих равных условиях размер дополнительных социальных выплат, даже если они будут производиться из расчета среднемесячной заработной платы по отраслям, будет намного меньше суммы сбережений государства, полученной от либерализации отечественного рынка государственных закупок.

Представленный расчет вновь подтверждает тот факт, что последствия вступления России в ВТО могут оказаться как позитивными, так и негативными, в зависимости от условий вступления. Это же в полной мере относится и к рынку государственных закупок, включая возможное присоединение России к многостороннему Соглашению о государственных закупках. К сожалению, практически невозможно измерить доходы и расходы от такого решения количественно. В частности, Южная Корея в течение 15 лет (1979 – 1994 гг.) пыталась присоединиться к данному Соглашению, предлагая все более и более легкие условия доступа иностранных поставщиков к государственным контрактам. За это время, а также за период, прошедший после вступления в ВТО, корейское правительство в рамках Группы по интернационализации государственной системы закупок не смогло точно количественно оценить, оказало ли вступление в данное Соглашение позитивное или негативное влияние на благосостояние страны, а также на изменение потоков экспорта и импорта. Приблизительная оценка дополнительных выгод национальных поставщиков была проведена по методу Р. Болдуина и исчислена исходя из доли потребления импорта в частном секторе в размере приблизительно 400 млн долларов в год [151, с. 14]. Однако при этом не были учтены расходы на подготовку и ведение переговоров, расходы на смену институциональной схемы, административные расходы на поддержание процедурных требований, размер недополученных доходов национальных производителей от существования нетарифных барьеров на государственном рынке и, что существенно, на постоянное разрешение разногласий на международном уровне. Как на момент вступления, так и на сегодняшний день основная надежда правительства Южной Кореи возла-

гается на рост конкурентоспособности корейских товаров на мировом рынке.

Расчет всех издержек и выгод от либерализации рынка государственных закупок в России может быть осуществлен, однако это потребует очень подробных статистических данных о потоках экспорта и импорта в разрезе стран-поставщиков по поставкам продукции соответствующих отраслей, существующей степени дискриминации, а также о стоимости предстоящих институциональных преобразований. Например, И. Николаев и И. Шульга в работе «Экономические издержки законотворчества» (2004) оценивают стоимость подготовки одного «экономического» законопроекта от 470 до 1500 тыс. рублей [48, с. 108]. Кроме того, существует потребность стимулировать российские предприятия к участию в конкурсных торгах других стран. Последнее условие является очень важным, поскольку отечественные поставщики исходя из официальной статистики торгов считают сложным участвовать даже в процедурах, осуществляемых в рамках российского законодательства на русском языке.

Как отмечают С. Эвенетт и Б. Хекман, большая часть государств, присоединившихся к Соглашению о государственных закупках в рамках ВТО, уже не вводит формальных дискриминационных мер против стран, в нем не участвующих. В странах-участниках, как правило, хорошо развита конкуренция и маловероятно, что иностранные фирмы получают достаточный простор для деятельности. С другой стороны, вхождение на рынки развивающихся стран может быть прибыльным [158, с.26]. Кроме того, по словам арбитра ВТО А. Мукерджи, «...индустриальные страны используют национальные технические нормы и стандарты для ограничения импорта из развивающихся стран. В основу этих норм и стандартов положены технические и технологические инновации, а также предпочтения потребителей в индустриальных странах, которые трудно воспроизвести экспортерам из развивающихся стран. Практически эти требования тракуются так, что сокращают их экспортные доходы ...и занятость» [45, с.9]. Таким образом, в рамках ВТО существует понимание того факта, что экспорт развивающихся стран может быть ограничен за счет институтов, не прописанных в международных соглашениях.

В любом случае факт неконкурентоспособности отдельных отечественных товаров на рынках государственных закупок других стран не должен оставаться без внимания со стороны Правительства РФ, изме-

нящего вместе с законодательством правила доступа иностранных поставщиков к участию в российских государственных конкурсных торгах. В частности, отмена ограничений на закупки иностранной продукции для государственных нужд не обязательно должна привести к отмене преференций отечественным поставщикам. Как следует из авторской методики установления преференциальных коэффициентов, изложенной во второй главе, возможны ситуации, когда система льгот отечественным поставщикам при осуществлении государственных закупок может быть эффективной с точки зрения расходования бюджетных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обоснование Правительством Российской Федерации современной экономической политики в сфере осуществления государственных закупок во многом схоже с аналогичными высказываниями правительств других стран и заключается в необходимости повышения эффективности расходования государственных средств при достижении максимальной прозрачности этого процесса и упрощении финансового контроля.

Однако схожесть обоснований не означает отсутствия различий в используемых инструментах повышения эффективности и даже не предполагает одинакового подхода к ее пониманию. Например, США используют систему конкурсных торгов при осуществлении расходования бюджетных средств как инструмент поддержки различных категорий отечественных предприятий и перераспределения финансовых и трудовых ресурсов по территории страны, подразумевая под эффективностью в первую очередь степень реализации целей государства. Европейский союз концентрирует свои усилия в этой сфере на сокращении бюджетных затрат при закупках продукции соответствующего качества. А ряд развивающихся стран вообще предпочитает не усложнять процедуру обеспечения государства необходимой продукцией, используя, где это возможно, механизм прямой контрактации.

Любое из государств в своем развитии проходило этап, когда общественное мнение призывало органы государственной власти обратить внимание на тот факт, что предоставление государственных контрактов иностранным поставщикам приводит к сокращению налоговых поступлений. В этом случае государство было вынуждено проводить в явном

либо скрытом виде протекционистскую политику по отношению к определенным отраслям или стимулировать равнозначный выход отечественных поставщиков на рынки государственных заказов других стран. Правительство выбирало вариант действий в зависимости от уровня конкурентоспособности отечественных товаров. Поскольку мировой рынок государственных заказов очень велик, на сегодняшний день до 5 трлн долларов в год, причем на долю развивающихся стран приходится около 800 млрд, то на международном уровне возникает естественное желание стимулировать процесс либерализации данного сектора экономики для обеспечения «равного взаимного доступа» субъектов хозяйствования разных стран. Значительно стимулируют этот процесс международные финансовые организации, предоставляющие кредиты в целях повышения прозрачности расходования средств. При этом взаимная открытость рынков государственных закупок не предполагает возникновения существенных финансовых потерь для экономик развитых стран ввиду наличия национальных норм и стандартов, используемых государственными заказчиками, в основу которых положены технические и технологические инновации, а также предпочтения потребителей.

Выделяя в качестве приоритетного направления повышения эффективности государственных закупок совершенствование механизма конкурсных торгов, Правительство России должно учитывать последствия, возникающие при либерализации данного рынка для других экономических агентов, что, в конечном итоге, может оказать негативное воздействие на экономику через необходимость увеличения социальных трансфертов или сокращение налоговых поступлений.

Проведенные расчеты позволяют сделать вывод о возможности отрицательного воздействия предоставления Россией национального режима некоторым развитым странам на благосостояние общества, причем разрешение вероятных конфликтных ситуаций будет зависеть от переговорной силы сторон. Общий экономический эффект для России от взаимодействия со всеми странами в рамках многостороннего международного соглашения оценить достаточно сложно ввиду отсутствия статистических данных для расчета существующей степени дискриминации иностранных товаров, информации о стоимости российской продукции, закупаемой в них, а также наличии технических барьеров.

Для того чтобы российские предприятия не несли потерь, превышающих экономию государства, достигнутую в результате увеличения конкуренции на конкурсных торгах за счет привлечения иностранных

поставщиков, необходимо обеспечивать доступ на рынки государственных закупок тех стран, где конкуренция незначительна, а именно развивающихся стран. В развитых странах российские участники международных конкурсных торгов могут столкнуться с проблемой неконкурентоспособности своей продукции. Кроме того, дискриминация во многих из них и без того минимальна, что сокращает возможности нахождения своей рыночной ниши.

В этой связи можно назвать целесообразным использование механизма предоставления льгот отечественным поставщикам в виде преференциальной надбавки к цене или обязательного процента участия по отношению к иностранным поставщикам, что, по мнению многих исследователей, также будет способствовать снижению цен конкурсных заявок победителей торгов, повышая тем самым эффективность закупочной процедуры. С другой стороны, необходима отмена всех законодательных норм, позволяющих предоставлять преференции широким группам отечественных поставщиков, в том числе малому бизнесу или местным производителям, что будет приводить к прямо противоположному эффекту, позволяют государственным заказчикам закупать продукцию по ценам выше рыночных.

История конкурсных торгов в России, а также анализ действующей нормативно-правовой базы, регулирующей размещение государственного заказа, позволяют сделать вывод о наличии перманентного противостояния идей большей открытости идеям протекционизма. Важно, чтобы система управления государственными закупками, находящаяся сегодня в Российской Федерации на этапе становления, обеспечивала уровень конкуренции, достаточный для закупок лучшей продукции и обеспечения роста национального дохода.

Необходимо также отметить, что широкое участие отечественных поставщиков в процедурах размещения заказов помимо вероятных выгод для победителя обеспечивает выполнение важнейшей социальной функции конкурсных закупок – превращения государства в равноправного партнера частного сектора. Чтобы государственный чиновник относился к потребностям общества с пониманием, он должен увидеть себя партнером, а не покровителем. Пока такая возможность у нас есть.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Абдрахимов Д.* О путях повышения эффективности системы конкурсных госзакупок [Электронный ресурс] / Д. Абдрахимов. – Режим доступа : <http://dual.deol.ru/users/DecisionSupporter/kt3-99ef.htm>. – Загл. с экрана.
2. *Абдрахимов Д.* Проблемы формирования нормативно-правовой базы проведения государственных конкурсов [Электронный ресурс] / Д. Абдрахимов. – Режим доступа : [<http://dual.deol.ru/users/DecisionSupporter/togosdum>]. – Загл.с экрана.
3. *Абдрахимов Д.* Сложные конкурсы: проблемы и особенности проведения. Режим доступа : [<http://dual.deol.ru/users/DecisionSupporter/kt1199s1.htm>]. – Загл.с экрана.
4. *Афанасьева Н. В.* Планирование и организация государственных закупок [Электронный ресурс] / Н. В. Афанасьева. – Режим доступа : [http://www.aup.ru/books/m72/4_3.htm]. – Загл.с экрана.
5. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе : пер. с англ. / М. Блауг. – 4-е изд. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 720 с.
6. Большая книга по экономике / пер. с нем. В. Годфрида. – М. : ТЕРРА, 1997. – 736 с.
7. Бюджетная система Российской Федерации. Консолидированный бюджет РФ. – Режим доступа : <http://www.budgetrf.ru>. – Загл. с экрана.
8. *Гончаров Е.* Государевы нужды в допетровскую эпоху / Е. Гончаров // Конкурсные торги. – 2000. – № 5. – С. 28–31.
9. *Гончаров Е.* История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) / Е. Гончаров // Конкурсные торги. – 1998. – № 14. – С. 41–46.
10. Городской заказ в условиях экономических реформ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gz-spb.ru/journal/jour_21v.htm. – Загл. с экрана.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.
12. *Грузинов В. П.* Экономика предприятия : учеб. пособие / В. П. Грузинов, В. Д. Грибов. – М. : Финансы и статистика, 1998. – 208 с.
13. «Группа восьми» в цифрах : стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2004. – 118 с.
14. Данные о проведении торгов за 1998 год // Конкурсные торги. – 1999. – № 3. – С. 10–19.
15. Данные о проведении государственных и муниципальных закупок за 1999 год // Конкурсные торги. – 2000. – № 3. – С. 6–15.
16. *Дидковский В. М.* Подрядные торги в строительстве – теория и практика / В. М. Дидковский // Конкурсные торги. – 1998. – № 3. – С. 28–31.
17. *Дудкин В.* Индикативное планирование – механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления эко-

номикой / В. Дудкин, Ю. Петров // Российский эконом. журн. – 1998. – № 7–8. – С. 43–71.

18. *Емцова О. А.* Анализ квалификации поставщиков (финансовые аспекты) : учебно-метод. пособие / О. А. Емцова. – М.: ГУ-ВШЭ, 1999. – 56 с.

19. *Ефимов В. А.* Государственный заказ – механизм перевода экономики страны от разорения к достатку (методологические аспекты) [Электронный ресурс] / О. А. Емцова. – Режим доступа : <http://www.gorzakaz.ru/details-right.ptp?ID=1597>. – Загл. с экрана.

20. Закупки по проектам Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fcprf.ru/zakup.htm>. – Загл. с экрана.

21. *Иванова Н.* Финансовые механизмы научно-технической политики (опыт стран Запада) [Электронный ресурс] / Н. Иванова. – Режим доступа : [http://www.ptpu.ru/issues/5_97/13_5_97.htm]. – Загл. с экрана.

22. ИНКОТЕРМС-2000: международные правила толкования торговых терминов. – М., 2001. – 86 с.

23. Инструкция о порядке проведения государственных закупок (сдачи и приема) шерсти. – М. : Центросоюз, 1966. – 15 с.

24. *Кандыба А.* Закупки в Санкт-Петербурге / А. Кандыба // Конкурсные торги. – 2000. – № 1–2. – С. 22–24.

25. *Карнаухов С.* Госснабжение умерло. Да здравствует контракт?! / С. Карнаухов // Экономика и жизнь. – 1992. – № 40. – С. 16.

26. Коллегия поставщиков – новое слово в системе городского заказа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gorzakaz.ru/details-right.ptp?ID=9>. – Загл. с экрана.

27. Конституция Российской Федерации. – М., 1999. – 64 с.

28. *Кузьменко Б.* Ни планов, ни заданий, ни госзаказов! / Б. Кузьменко // Экономика и жизнь. – 1991. – № 2. – С. 9.

29. Курс экономической теории : учеб. пособие / под ред. М. Н. Чепурина, Е. А. Киселёвой – Киров : Аса, 1995. – 624 с.

30. *Лебедев В. В.* Организационная структура управления государственных закупками в территориальных образованиях субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] / В. В. Лебедев. – Режим доступа : [<http://www.gorzakaz.ru/details-right.ptp?ID=2030>]. – Загл. с экрана.

31. *Литвинцева Г. П.* Институциональная экономическая теория : учебник / Г. П. Литвинцева. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2003. – 336 с.

32. *Малочко В.* Государственные закупки: принципы, законодательные нормы и институциональные схемы / В. Малочко, Е. Береснева, В. Житковский. – Турин, 2002. – 244 с.

33. *Маркина Т.* Московские перспективы / Т. Маркина // Нац. эконом. газ. – 2004. – № 100. – С. 4.

34. Международные конкурсные торги // ЭКЗИТ. – 2001. – № 13. – С. 22.

35. *Мельников В. В.* Анализ затрат на проведение открытого конкурса на закупку продукции для государственных нужд / В. В. Мельников // Сб. науч. тр. НГТУ. – 2003. – № 2 (32). – С. 143–148.

36. *Мельников В. В.* Действие конкурентного механизма при размещении государственного заказа посредством конкурсных торгов / В. В. Мельников // Проблемы переходной экономики: институциональный анализ : сб. науч. тр. / отв. ред. д-р экон. наук, проф. Г. М. Мкртчян. – Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005. – С. 80–88.

37. *Мельников В. В.* Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта / В. В. Мельников // Постсоветский институционализм – 2006: Власть и бизнес : монография / под ред. Р. М. Нуреева. – Ростов-н/Д : Наука-Пресс, 2006. – С. 186–206.

38. *Мельников В. В.* Институциональные основы организации конкурентной системы государственных закупок / В. В. Мельников // Постсоветский институционализм. – 2006: Власть и бизнес : монография / под ред. Р. М. Нуреева. – Ростов-н/Д : Наука-Пресс, 2006. – С. 348–368.

39. *Мельников В. В.* Как стать партнером государства / В. В. Мельников // Люди дела. – 2006. – № 7–8. – С. 58–59.

40. *Мельников В. В.* Моделирование институциональных изменений в сфере предоставления предпочтений при размещении государственного заказа / В. В. Мельников // Эконом. вест. Рост. гос. ун-та. – 2007. – Т. 5, № 1. – С. 81–94.

41. *Мельников В. В.* Последствия либерализации рынка государственных закупок в экономике России / В. В. Мельников // Институциональные изменения в постсоветской экономике : сб. науч. тр. участников междунар. сем. «Институциональная теория и ее практическое применение на постсоветском пространстве» / под ред. В. Л. Тамбовцева. – М. : ТЕИС, 2005. – С. 6–24.

42. *Мельников В. В.* Цена предусмотрительности. Новый закон о государственных закупках в свете вступления в ВТО / В. В. Мельников // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2006. – № 4. – С. 104–107.

43. Методические рекомендации по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд : письмо М-ва экономики РФ от 2.06.2000 г. № АС–751/4–605 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

44. Методические рекомендации по проведению торгов (конкурсов) на закупку товаров (работ), предварительному квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) : приказ М-ва экономики РФ от 30 сентября 1997 г. №117 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 1. – С. 90–215.

45. *Мукерджи А.* Внедрение нормативов ВТО: проблемы развивающихся стран / А. Мукерджи // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2003. – № 6. – С. 3–13.

46. Налоговый Кодекс Российской Федерации : части первая и вторая. – М. : Велби; Проспект, 2003. – 528 с.
47. *Нестерович Н. В.* Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / Н. В. Нестерович, В. И. Смирнов ; под ред. А. Г. Свиначенко. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 360 с.
48. *Николаев И.* Экономические издержки законоотворчества / И. Николаев, И. Шульга // О-во и экономика. – 2004. – № 3. – С. 94–122.
49. *Ноздрачев А.Ф.* Государство как заказчик продукции / А.Ф. Ноздрачев // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 35–45.
50. *Нуреев Р. М.* Современная экономика: принципы и политика : учебник / Р. М. Нуреев, С. Кохэн. – М. : Проект Tacis 91, 1996. – 498 с.
51. Об обеспечении равного взаимного доступа субъектам хозяйствования к участию в тендерных (конкурсных) торгах: Письмо Министерства экономики Российской Федерации от 8 февраля 1999 г. № АС–108/4–113 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 2. – С. 127–129.
52. Об организации закупок продукции для региональных государственных нужд Новосибирской области : Постановление губернатора Новосибир. обл. от 10 августа 2004 г. № 515 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.
53. Об установлении звания «Поставщик продукции для государственных нужд» : указ Президента Российской Федерации от 25 июня 1997 г. № 630 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 1. – С. 219.
54. Об утверждении правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска : постановление Правительства РФ от 31 августа 1999 г. № 975 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.
55. Об утверждении правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска : постановление Правительства РФ от 27 мая 2000 г. № 415 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.
56. Об утверждении правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска : постановление Правительства РФ от 26 декабря 2001 г. № 907 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.
57. Об утверждении правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска: постановление Правительства РФ от 8 августа 2003 г. № 476 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.
58. О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» :

ФЗ РФ от 9 октября 2002 г. № 122–ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

59. О выполнении пункта 10 Протокола к «Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании равных условий субъектам хозяйствования» : письмо М-ва экономики РФ от 10 февраля 1999 г. № ИМ-339/4–115 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 2. – С. 124–127.

60. О государственном оборонном заказе : ФЗ РФ от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

61. О заказе Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 20 мая 1999 г. № 91-18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gorzakaz.ru>. – Загл. с экрана.

62. О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 2 декабря 1994 г. № 53–ФЗ // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 2. – С. 81–92.

63. О закупках продукции для государственных и муниципальных нужд Новосибирской области в 2001 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://keval.nso.ru/ooz/Zakup.doc>. – Загл. с экрана.

64. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 1999 г. № 97–ФЗ // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 2. – С. 13–27.

65. О мерах государственной поддержки товаропроизводителей в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 20 сентября 2002 г. № 47–ОЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

66. О мерах по формированию Федеральной контрактной системы : указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

67. О методических материалах к Указу Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 : письмо М-ва экономики РФ от 11 августа 1997 г. № 4-402 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 1. – С. 220–228.

68. О налоге на прибыль предприятий и организаций : закон РФ от 27.12.1991 N 2116-1 (в редакции от 6 августа 2001 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

69. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государ-

ственных нужд : указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 1. – С. 62–87.

70. О подготовке специалистов по организации и проведению торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд : постановление Правительства РФ от 18 ноября 1997 г. № 1443 // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов.– М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 2. – С. 79–80.

71. О поставках продукции для региональных государственных нужд Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 27.10.1997 № 81–ФЗ (в редакции № 188–ФЗ от 15 июня 2004 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

72. О поставках продукции для федеральных государственных нужд : ФЗ РФ от 13 декабря 1994 г. № 60–ФЗ // Законодательные и нормативные документы по государственным закупкам : сб. материалов. – М. : ГУ-ВШЭ, 1999. – Ч. 2. – С. 6–12.

73. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд : учеб.-метод. пособие для государственных служащих / под ред. : В. И. Смирнова, Н. В. Нестеровича. – М. : ГУ-ВШЭ, 2001. – 332 с.

74. О реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» : постановление Правительства РФ от 10 августа 1992 г. № 565 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.konsultant.ru>. – Загл. с экрана.

75. О совершенствовании системы размещения государственного заказа Новосибирской области : постановление главы администрации Новосиб. обл. от 18 ноября 2002 г. № 805 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

76. О создании ГУ «Электронный аналитический центр» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://keval.nso.ru/?p=news&i=1-1>. – Загл. с экрана.

77. О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 : ФЗ РФ от 2.01.2000 № 10–ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

78. О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2001 : ФЗ РФ от 12 февраля 2001 г. № 17–ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

79. О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2002 : ФЗ РФ от 29 декабря 2001 г. № 184–ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

80. О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2003 : ФЗ РФ от 27.12.2002 № 183-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.park.ru>. – Загл. с экрана.

81. Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ 2000–2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minfin.ru>. – Загл. с экрана.

82. Отчет о проведении торгов (конкурсов) на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд за 1997 год // Конкурсные торги. – 1998. – № 3. – С. 14–17.

83. О ходе реализации системы конкурсного размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Российской Федерации в 2001 году // Конкурсные торги. – 2002. – № 3. – С. 3–11.

84. О ходе реализации системы конкурсного размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Российской Федерации в 2002 году // Конкурсные торги. – 2003. – № 2. – С. 3–15.

85. О ходе реализации системы конкурсного размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Российской Федерации в 2003 году // Конкурсные торги. – 2004. – № 13. – С. 6–19.

86. О централизованных закупках продукции в Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://keval.nso.ru/?p=news&i=1-4>. – Загл. с экрана.

87. *Пискотин М. И.* Социализм и государственное управление / М. И. Пискотин. – М. : Наука, 1984. – 256 с.

88. Положение о государственных подрядах и поставках : декрет СНК СССР от 27 июля 1923 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://procurement.e-management.ru/state-law-history1.htm>. – Загл. с экрана.

89. *Пономарев В. В.* Система государственных закупок в США / В. В. Пономарев // Конкурсные торги. – 1998. – № 13. – С. 34–36.

90. Правовые основы государственного и муниципального заказа в Российской Федерации: Интернет-интервью с заместителем министра экономического развития и торговли А. В. Шароновым [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.ru/cooperation/gov/interview/12072004.htm>. – Загл. с экрана.

91. Проблемы и пути формирования нормативно-правовой базы проведения конкурсов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dual.deol.ru/users/DecisionSupporter/kt1-99ar.htm>. – Загл. с экрана.

92. Проблемы правоведения в современный период : сб. статей / под ред. В. Ф. Воловича. – Томск, 1990. – 286 с.

93. Программа «500 дней» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.yabloko.ru/Publ/500/index.html>. – Загл. с экрана.
94. Промышленность России : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2000. – 462 с.
95. Промышленность России. 2002 : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 453 с.
96. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред.: А. Е. Шаститко; авт. коллектив: Н. С. Батаева [и др.]. – М. : ТЕИС, 2002. – 160 с.
97. Рекомендации по организации и проведению торгов по закупке товаров, подготовке тендерной документации и контрактов на поставку оборудования и услуг. – М. ; СПб. : Энергопрогресс, 1995. – 198 с.
98. Реформирование законодательства Российской Федерации о закупках для государственных и муниципальных нужд : интернет-интервью с начальником отдела государственных закупок Департамента государственного регулирования тарифов и инфраструктурных реформ М-ва эконом. развития и торговли РФ Б. Ю. Саченковым [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.ru/cooperation/gov/interview/25112004.htm>. – Загл. с экрана.
99. Российский статистический ежегодник : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 679 с.
100. Россия в цифрах : крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 400 с.
101. Россия в цифрах : крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2001. – 397 с.
102. Россия в цифрах. 2002 : крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 398 с.
103. Россия в цифрах. 2004 : крат. стат. сб. / Федеральная служба гос. статистики. – М., 2004. – 431 с.
104. *Рубвальтер Д. А.* Нужна ли России федеральная контрактная система? [Электронный ресурс] / Д. А. Рубвальтер. – Режим доступа : http://politeconomy.ng.ru/research/2000-12-05/7_fcs.html. – Загл. с экрана.
105. *Рубвальтер Д. А.* Формирование государственного рынка и механизмы его регулирования / Д. А. Рубвальтер // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 1. – С. 92–108.
106. *Рукина И. М.* Принципы закона / И. М. Рукина // Московские торги. – 2000. – № 1. – С. 8.
107. Система таблиц «Затраты – Выпуск» России за 1998–1999 годы : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 224 с.
108. Система таблиц «Затраты – Выпуск» России за 2000 год : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 116 с.
109. Система таблиц «Затраты – Выпуск» России за 2001 год : стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2004. – 116 с.

110. *Солдаткин А. В.* Механизм конкуренции и его влияние на эффективность конкурсной процедуры в системе государственных закупок [Электронный ресурс] / А. В. Солдаткин, Е. Ю. Шашихин. – Режим доступа : <http://www.gorzakaz.ru/details-right.ptp?ID=2028>. – Загл. с экрана.
111. *Солодкая М. С.* Иерархия, централизация и децентрализация органов управления [Электронный ресурс] / М. С. Солодкая. – Режим доступа : <http://www.orenburg.ru/culture/credo/06/23.html>. – Загл. с экрана.
112. Справедливость. Честность. Экономия // Московские торги. – 2000. – № 6. – С. 6–12.
113. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В. И. Смирнов [и др.]. – Казань : БизнесИнфоСервис, 2000. – 320 с.
114. Статистика госзакупок [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tria.newmail.ru/analytics/stat/intro.html>. – Загл. с экрана.
115. Статистика государственного заказа за 1999–2000 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.statetenders.ru/analytics>. – Загл. с экрана.
116. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 718 с.
117. Страны и регионы. 2000. Статистический справочник Всемирного банка / Пер. с англ. – М. : Весь Мир, 2001. – 240 с.
118. *Студенцов В.* Государственные закупки: масштаб, структура, регулирование / В. Студенцов // РИСК. – 1995. – № 2–3. – С. 22–26.
119. *Студенцов В. Н.* Контракты – связующие нити экономики / В. Н. Студенцов // Конкурсные торги. – 1998. – № 10. – С. 29–31.
120. *Сущенко В. А.* История российского предпринимательства: Учеб. пособие для студентов лицеев, колледжей, вузов / В. А. Сущенко. – Ростов-н/Д : Феникс, 1997. – 256 с.
121. Таблицы «Затраты – Выпуск» России за 1995 год (по краткой схеме) : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2000. – 105 с.
122. Таблицы «Затраты – Выпуск» России за 1996–1997 годы : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2001. – 179 с.
123. *Талеров П. И.* Еще раз о подходах к управлению городским заказом / П. И. Талеров // Городской заказ Санкт-Петербурга. – 2001. – № 9. – С. 43–44.
124. *Талеров П. И.* Конкурсные торги в условиях рыночной экономики [Электронный ресурс] / П. И. Талеров. – Режим доступа : <http://www.gorzakaz.ru/details-right.ptp?ID=1600>. – Загл. с экрана.
125. Тендерный комитет Москвы против отмены преференций местным производителям [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://top.rbc.ru/index6.shtml>. – Загл. с экрана.
126. *Тихомиров Ю. А.* Предприниматель и закон : практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. – М. : Экономика, 1996. – 287 с.

127. *Ткачева Т.* Антимонопольное регулирование спасает свободную конкуренцию / Т. Ткачева // Московские торги. – 2000. – № 7–8. – С. 4.
128. *Уильямсон О. И.* Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция / О. И. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – 702 с.
129. Условия проведения конкурсов по закупке продукции для государственных (муниципальных) нужд [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.concurs.org/tender/info.htm>. – Загл. с экрана.
130. *Устинов И. Н.* Международные экономические отношения России : энциклопедия стат. / И. Н. Устинов ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. – М. : Экономика, 2004. – 1175 с.
131. *Федорович В. А.* Американский капитализм и государственное хозяйствование. Федеральная контрактная система: эволюция, проблемы, противоречия / В. А. Федорович. – М. : Наука, 1979. – 487 с.
132. *Федорович В. А.* США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин ; Ин-т США и Канады. – М. : Наука, 2002. – 926 с.
133. *Фельдман Я. И.* Государственный заказ в системе управления развитием региона // Государственный заказ как форма реализации региональных экономических интересов : сб. статей / Я.И. Фельдман. – Махачкала, 1989. – С. 21–31.
134. Финансы России : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2000. – 308 с.
135. Финансы России : стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 326 с.
136. Финансы России. 2004 : стат. сб. / Росстат. – М., 2004. – 332 с.
137. *Хрущев Р. В.* Категории эффективности расходования бюджетных средств в системе госзакупок и их практическое применение / Р. В. Хрущев // Конкурсные торги. – 2004. – № 21. – С. 25–30.
138. Что такое государственный заказ? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.statetenders.ru/basis>. – Загл. с экрана.
139. *Шашихин Е. Ю.* Городской заказ и госзакупки: концепция, понятия и принципы / Е. Ю. Шашихин. – Режим доступа : <http://www.gorzakaz.ru/details-right.php?ID=2029>. – Загл. с экрана.
140. *Шевченко Л. И.* Госзаказ в системе государственного регулирования экономики / Л. И. Шевченко, Г. Н. Гредин. – Кемерово : Изд-во Кемер. гос. ун-та, 1999. – 160 с.
141. Электронные торги экономят бюджетные деньги // Советская Сибирь. – 2002. – № 208 (24311). – С. 1.
142. *Юдкевич М. М.* Основы теории контрактов: модели и задачи : учеб. пособие / М. М. Юдкевич, Е. А. Подколзина, А. Ю. Рябинина. – М. : ГУ-ВШЭ, 2002. – 352 с.
143. *Юсупова М. А.* Логистика государственных закупок в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. А. Юсупова. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 1999. – 24 с.

144. *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов : учеб. для вузов / Л. И. Якобсон. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 319 с.

145. *Alix R.* Public Procurement in the European Union [Электронный ресурс] / R. Alix, A. Mielisch. – Режим доступа : <http://www.epe.be/workbooks/gpurchasing/chapter3.html>. – Загл. с экрана.

146. *Anton J. J.* Coordination in split award auctions / J. Anton, D. Yao // *Quarterly J. of Economics.* – 1992. – № 107. – P. 681–707.

147. *Anton J. J.* Second sourcing and the experience curve: price competition in defense procurement / J. Anton, D. Yao // *Rand J. of Economics.* – 1987. – Vol. 18, № 1. – P. 57–76.

148. *Anton J. J.* Split awards, procurement, and innovation / J. Anton, D. Yao // *Rand J. of Economics.* – 1989. – Vol. 20, № 4. – P. 538–552.

149. *Branco F.* Favouring domestic firms in procurement contracts / F. Branco // *J. of International Economics.* – 1994. – Vol. 37. – P. 65–80.

150. *Busse M.* Transaktionskosten und Wettbewerbspolitik [Электронный ресурс] / M. Busse. – Режим доступа : http://www.hwua.de/Publications/Discussion_Paper/2001/116.pdf. – Загл. с экрана.

151. *Choi I.* Long and winding road to the government procurement agreement: Korea's accession experience [Электронный ресурс] / I. Choi. – Режим доступа : http://www1.worldbank.org/wbi/trade/manila/gpa_Korea.pdf. – Загл. с экрана.

152. Committee on government procurement [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm. – Загл. с экрана.

153. Competition policy and procurement markets [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/dataoecd/35/3/1920223.pdf>. – Загл. с экрана.

154. *Cordell V.* Effects of consumer preferences for foreign sourced products / V. Cordell // *J. of Intern. Business Studies.* – 1992. – Vol. 23, № 2. – P. 251–269.

155. *Davydov I.* Auktionen und Ausschreibungen über das Internet [Электронный ресурс] / I. Davydov. – Режим доступа : http://www.is-frankfurt.de/veranstaltung/ABWL_99_00/Referate/Thema_11/ref_dav.htm. – Загл. с экрана.

156. *Dickheuer G.* Beiträge zur angewandten Mikroökonomik / G. Dickheuer // J. Schumann zum 65. Geburtstag. – Berlin : Springer-Verlag, 1995. – 302 S.

157. *Evenett S. J.* Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? [Электронный ресурс] / S. J. Evenett. – Режим доступа : [http://worldtradeinstitute.ch/research/WTO %20Guide %20-%20procurement %20final.pdf](http://worldtradeinstitute.ch/research/WTO%20Guide%20-%20procurement%20final.pdf). – Загл. с экрана.

158. *Evenett S.* Government procurement: how does discriminations matter? [Электронный ресурс] / S. Evenett, B. Hoekman. – Режим доступа :

[http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers_2000/BRProc.PDF. – Загл. с экрана.

159. Federal and State and local government current receipts and expenditures, national income and product accounts (NIPA), 1959–2004. Economic Report of the President : 2004. Report Spreadsheet Tables. TABLE B–82 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. – Загл. с экрана.

160. Federal Government current receipts and expenditures, national income and product accounts (NIPA), 1959–2004. Economic Report of the President: 2004. Report Spreadsheet Tables. TABLE B–84 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. – Загл. с экрана.

161. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Vierter Teil. Vergabe öffentlicher Aufträge [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://transparent.com/gesetze/gwb4.html>. – Загл. с экрана.

162. Government consumption expenditures and gross investment by type, 1954–2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bea.org>. – Загл. с экрана.

163. Government consumption expenditures and gross investment by type, 1959–2004. Economic Report of the President: 2004. Report Spreadsheet Tables. TABLE B–20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. – Загл. с экрана.

164. Gross domestic product, 1959–2004. Economic Report of the President: 2004. Report Spreadsheet Tables. TABLE B–1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. – Загл. с экрана.

165. Grünbuch. Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/green-papers/com-96-583/com-96-583_de.pdf. – Загл. с экрана.

166. Guidelines Procurement under IBRD Loans And IDA Credits. – Washington, D.C. : The World Bank, 1999. – 28 p.

167. *Hoekman B. M.* The WTO's agreement on government procurement: expanding disciplines, declining membership? / B. M. Hoekman, P. C. Mavroidis // *Public Procurement Law Review*. – 1997. – № 4. – P. 63–69.

168. *Hoekman B. M.* Using international institutions to improve public procurement / B. M. Hoekman // *The World Bank Research Observer*. – 1998. – Vol. 13, № 2. – P. 249–269.

169. *Hong H.* Increasing competition and the winner's curse: evidence from procurement [Электронный ресурс] / H. Hong, M. Shum. – Режим доступа : <http://www.econ.jhu.edu/people/shum/papers/winner.pdf>. – Загл. с экрана.

170. Input-Output Accounts of the United States 1998–2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bea.gov>. – Загл. с экрана.

171. *Klein M.* Transaction costs in private infrastructure projects – are they too high? / M. Klein, J. So, B. Shin // *Private Sector*. – 1996. – № 8. – P. 21–24.

172. *Kuhbach P. D.* Annual Input-Output Accounts of the U.S. Economy, 1997 [Электронный ресурс] / P. D. Kuhbach, M. A. Planting. – Режим доступа : <http://www.bea.org>. – Загл. с экрана.

173. *Lenin W. I.* Rede über Krieg und Frieden auf dem VII / W. I. Lenin // Parteitag am 7. März 1918. Ausgewählte Werke in zwei Bänden, Band II. – Moskau, 1947. – S. 333.

174. Mainstreaming the procurement function into the public expenditure policy and effectiveness dialogue. World Bank Roundtable. – Paris, 22–23 January 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org>. – Загл. с экрана.

175. *Marechal F.* Should we base procurement rules on the competition of linear incentive contracts? [Электронный ресурс] / F. Marechal. – Режим доступа : <http://www.hec.unil.ch/deep/textes/03.07.pdf>. – Загл. с экрана.

176. *Mattoo A.* The government procurement agreement. Implications of economic theory / A. Mattoo // *The World Economy*. – 1996. – № 19. – P. 695–720.

177. *Mauro P.* The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: A cross-country analysis [Электронный ресурс] / P. Mauro. – Режим доступа : http://www.iiie.com/publications/chapters_preview/12/4iie2334.pdf. – Загл. с экрана.

178. *McAfee P. R.* Government procurement and international trade / P. R. McAfee, J. McMillan // *J. of International Economics*. – 1989. – Vol. 26. – P. 291–308.

179. *McLachlan D. L.* Discriminatory public procurement, economic integration and the role of bureaucracy / D. L. McLachlan // *J. of Common Market Studies*. – 1985. – Vol. 23. – P. 357–373.

180. *McMillan J.* Competition in government procurement / J. McMillan. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/trade> – Загл. с экрана.

181. *Milgrom P. R.* A theory of auctions and competitive bidding / P. R. Milgrom, R. J. Weber // *Econometrica*. – 1982. – № 50. – P. 1089–1122.

182. *Miyagiwa K.* Oligopoly and discriminatory government procurement policy / K. Miyagiwa // *American Economic Review*. – 1991. – № 81. – P. 1321–1328.

183. *Moïse E.* Transparency in government procurement: the benefits of efficient governance and orientations for achieving it [Электронный ресурс] / E. Moïse, M. G. Grosso. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/trade>. – Загл. с экрана.

184. Öffentliche Aufträge: Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/publproc/comm/233.htm. – Загл. с экрана.

185. Öffentliches Auftragswesen in der EU [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/gspubde.htm>. – Загл. с экрана.

186. *Peterhoff R.* Ökonomische und außerökonomische Determinanten der Transformation einer Wirtschaftsordnung / R. Peterhoff // Kleine Länder und Völker im Umfeld der Globalisierung : Globalisierung. Standort Kroatien. Gesammelte Aufsätze zum internationalen Symposium am 19 und 20. Oktober 1998 auf der Insel Brijuni. – Zagreb-Bonn, 1999. – S. 183–193.

187. *Peterhoff R.* Orientierungsprobleme der russischen Wirtschaftsordnungspolitik / R. Peterhoff. – Stuttgart, Germany: Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde. – 1999. – № 4. – S. 357–375.

188. *Roy S.* Preferences, country bias, and international trade / S. Roy, J.-M. Viaene // Review of international economics. – 1998. – Vol. 6, № 2. – P. 204–219.

189. *Schmölders G.* Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Probleme der Finanzpsychologie / G. Schmolders. – Hamburg, Germany: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, 1960. – 165 S.

190. *Schumann J.* Grundzüge der mikroökonomischen Theorie / J. Schumann. – Berlin : Springer-Verlag, 1992. – 498 s.

191. *Soudry O.* A cost-effective policy in competitive bidding for public procurement [Электронный ресурс] / O. Soudry. – Режим доступа : <http://www.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1058&context=gwp>. – Загл. с экрана.

192. *Srivastava V.* India's accession to the GPA: identifying costs and benefits [Электронный ресурс] / V. Srivastava. – Режим доступа: <http://www1.worldbank.org/wbiop/trade/services-files/Srivastava.pdf>. – Загл. с экрана.

193. Staatliche Beschaffungspolitik muss ökologischer und sozialer werden [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.greng.lu/presse/MarchesPublics.htm>. – Загл. с экрана.

194. State and local government current receipts and expenditures, national income and product accounts (NIPA), 1959–2004. Economic Report of the President: 2004. Report Spreadsheet Tables. TABLE B–85 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. – Загл. с экрана.

195. *Tanzi V.* Corruption, Public Investment and Growth (International Monetary Fund working paper) [Электронный ресурс] / V. Tanzi, H. Davoodi. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>. – Загл. с экрана.

196. The size of government procurement markets [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/publications/e-book/2202011e.pdf>. – Загл. с экрана.

197. *Trionfetti F.* Government procurement, international specialization, and income inequality [Электронный ресурс] / F. Trionfetti. – Режим доступа : <http://www.eco.unikom1.it/cidei/wp/cidei42.pdf>. – Загл. с экрана.

198. *Trionfetti F.* Trade effects of discriminatory public procurement: a guide to measuring the degree of discrimination and associated budget costs [Электронный ресурс] / F. Trionfetti. – Режим доступа : <http://www.intracen.org/ipsms/tools/guides/tedpp.pdf>. – Загл.с экрана.

199. Vergaberecht. Öffentliches Auftragswesen [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.th-online.de/foerderung/gewerbe/vergabe/inhalt.htm>. – 12.04.2002.

200. *Wei S. J.* Corruption in economic development: beneficial crease, minor annoynance, or major obstacle? [Электронный ресурс] / S. J. Wei. – Режим доступа : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wei.pdf>. – Загл. с экрана.

201. *Westring G.* Public Procurement Manual / G. Westring, G. Jadoun. – Italy, Turin : International Training Centre of the ILO, 1996. – 302 p.

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Государственные закупки в странах ОЭСР и не входящих в ОЭСР
в 1998 г.**

Страны 1998	ВВП, млрд долл.	Расходы на государ- ственные закупки, млрд долл.	Доля государ- ственных закупок от общемиро- вого объема, %	Расходы на госзакупки за вычетом расходов на оплату труда служащих и националь- ную оборону, млрд долл.	Доля государст- венных закупок за вычетом рас- ходов на оплату труда и национальную оборону от об- щемирового объема расхо- дов, %
Страны ОЭСР	23 716,30	4 053,10	83,57	1 121,80	90,49
Страны, не входящие в ОЭСР	5 641,40	796,60	16,43	117,90	9,51
Весь мир	29 357,70	4 849,70	100,00	1 239,70	100,00

Составлена автором по [196, с. 23].

Т а б л и ц а П.2

Расходы на государственные закупки отдельных стран ОЭСР, 1998 г.

Страна	Расходы на государственные закупки, % от ВВП	ВВП, млрд долл.	Общие расходы на государственные закупки, млрд долл.
Австралия	20,02	361,72	72,42
Австрия	24,68	211,86	52,29
Бельгия	17,23	248,18	42,76
Канада	25,83	580,62	149,97
Чехия	24,94	56,38	14,06
Дания	28,29	174,87	49,47
Финляндия	25,63	123,50	31,65
Франция	23,10	1 426,97	329,63
Германия	17,81	2 134,21	380,10
Греция	18,64	120,72	22,50
Венгрия	29,77	47,81	14,23
Исландия	25,80	7,89	2,04
Ирландия	20,81	81,95	17,05
Италия	20,03	1 171,87	234,73

О к о н ч а н и е т а б л . П.2

Страна	Расходы на государственные	ВВП, млрд долл.	Общие расходы на государственные
--------	-------------------------------	--------------------	-------------------------------------

	закупки, % от ВВП		закупки, млрд долл.
Япония	16,77	3 782,96	634,40
Южная Корея	16,24	320,75	52,09
Нидерланды	18,74	381,82	71,55
Новая Зеландия	18,13	52,85	9,58
Норвегия	25,44	145,89	37,11
Польша	22,57	158,57	35,79
Португалия	20,98	106,70	22,39
Испания	20,51	553,23	113,47
Швеция	33,15	226,49	75,08
Швейцария	19,58	263,63	51,62
Турция	17,72	198,84	35,23
Великобритания	25,17	1 357,20	341,61
США	19,49	8 230,40	1 604,10

Рассчитана автором по [196, с. 39; 117]

Т а б л и ц а П.3

Расходы на государственные закупки стран, не входящих в ОЭСР, 1998 г.

Страна	Расходы на гос. потребление и капиталовложения (расходы на госзакупки), % от ВВП	ВВП, млрд долл.	Общие расходы на государственные закупки, млрд долл.
Азербайджан	19,86	4,10	0,8143
Албания	10,20	3,03	0,3091
Багамские о-ва	14,06	4,12	0,5793
Бангладеш	13,95	41,42	5,7781
Барбадос	19,75	2,33	0,4602
Бахрейн	26,07	5,35	1,3947
Белиз	19,47	0,67	0,1304
Белоруссия	19,15	14,28	2,7346
Бенин	12,59	2,32	0,2921
Берег Слоновой Кости	16,76	11,10	1,8604
Бермудские о-ва	12,70	2,31	0,2934
Болгария	8,08	12,06	0,9744
Боливия	12,45	7,96	0,9910
Ботсвана	27,10	4,98	1,3496
Бразилия	16,46	776,94	127,8843
Бурунди	17,36	0,98	0,1701

Продолжение табл. П.3

Страна	Расходы на гос. потребление	ВВП, млрд долл.	Общие расходы на государственные
--------	-----------------------------	-----------------	----------------------------------

	и капиталовложения (расходы на госза- купки), % от ВВП		закупки, млрд долл.
Бутан	21,58	0,36	0,0777
Вануату	28,24	0,25	0,0706
Венесуэла	8,60	95,02	8,1717
Вьетнам	15,93	24,60	3,9188
Гайана	13,04	0,74	0,0965
Гана	11,88	7,17	0,8518
Гваделупа	30,35	3,50	1,0623
Гватемала	6,34	19,01	1,2052
Гондурас	11,12	5,34	0,5938
Гонконг (Китай)	8,69	166,45	14,4645
Гренада	19,73	0,31	0,0612
Доминика	20,16	0,25	0,0504
Доминиканская Республика	4,23	16,04	0,6785
Египет	9,45	82,71	7,8161
Замбия	19,33	3,35	0,6476
Израиль	25,95	91,32	23,6975
Индия	10,54	420,31	44,3007
Индонезия	9,20	215,00	19,7800
Иордания	23,74	7,45	1,7686
Ирак	30,82	4,60	1,4177
Иран	11,06	187,42	20,7287
Йемен	27,42	5,33	1,4615
Каймановы о-ва	14,67	0,93	0,1364
Камерун	10,22	8,70	0,8891
Катар	34,44	11,70	4,0295
Кения	16,27	10,37	1,6872
Кипр	17,81	8,88	1,5815
Китай	12,84	960,79	123,3654
Колумбия	10,27	90,41	9,2851
Коста-Рика	16,75	10,42	1,7454
Кувейт	37,30	26,45	9,8659
Кыргызстан	20,04	1,87	0,3747
Латвия	14,70	6,19	0,9099
Лесото	17,06	0,37	0,0631
Литва	15,68	10,69	1,6762
Мавритания	11,73	4,20	0,4927
Мадагаскар	8,25	3,75	0,3094
Малави	15,31	1,69	0,2587

Продолжение табл. П.3

Страна	Расходы	ВВП,	Общие расходы
--------	---------	------	---------------

	на гос. потребление и капиталовложения (расходы на госза- купки), % от ВВП	млрд долл.	на государственные закупки, млрд долл.
Малайзия	13,75	67,48	9,2785
Мали	14,91	2,65	0,3951
Мальдивы	21,97	0,40	0,0879
Мальта	17,56	3,99	0,7006
Марокко	16,59	36,12	5,9923
Мартиника	28,75	4,38	1,2593
Мозамбик	20,18	3,82	0,7709
Намибия	29,33	3,00	0,8799
Непал	8,72	4,48	0,3907
Нигер	17,24	2,01	0,3465
Нигерия	3,89	36,14	1,4058
Новая Каледония	33,02	3,56	1,1755
ОАЭ	17,01	47,23	8,0338
Оман	27,34	14,96	4,0901
Пакистан	12,87	64,13	8,2535
Панама	16,37	9,82	1,6075
Папуа-Новая Гвинея	23,24	3,71	0,8622
Парагвай	19,33	10,93	2,1128
Перу	7,94	64,06	5,0864
Пуэрто-Рико	14,12	50,51	7,1320
Россия	17,39	283,82	49,3563
Руанда	21,28	2,04	0,4341
Румыния	13,77	41,70	5,7421
Сальвадор	9,74	11,86	1,1552
Саудовская Аравия	33,86	125,84	42,6094
Свазиленд	20,80	1,18	0,2454
Сейшельские о-ва	28,75	0,56	0,1610
Сенегал	13,26	4,86	0,6444
Сингапур	9,35	84,38	7,8895
Сирия	14,34	64,93	9,3110
Словения	19,62	19,99	3,9220
Суринам	26,27	0,82	0,2154
Сьерра-Леоне	7,56	0,65	0,0491
Таиланд	9,67	117,04	11,3178
Танзания	8,29	8,09	0,6707
Тринидад и Тобаго	16,44	6,14	1,0094
Тунис	16,29	20,02	3,2613
Уганда	9,10	6,06	0,5515

О к о н ч а н и е т а б л . П л . 3

Страна	Расходы	ВВП,	Общие расходы
--------	---------	------	---------------

	на гос. потребление и капиталовложения (расходы на госза- купки), % от ВВП	млрд долл.	на государственные закупки, млрд долл.
Узбекистан	22,71	14,19	3,2225
Украина	15,77	42,70	6,7338
Уругвай	13,70	20,95	2,8702
Фиджи	17,44	2,33	0,4064
Филиппины	9,85	82,24	8,1006
Французская Гвиана	34,54	1,50	0,5181
Чили	9,54	74,32	7,0901
Шри-Ланка	13,17	15,70	2,0677
Эквадор	9,33	19,30	1,8007
Эстония	16,62	5,11	0,8493
ЮАР	19,74	116,73	23,0425
Ямайка	7,56	7,06	0,5337

Рассчитана автором по [157, с. 48–49].

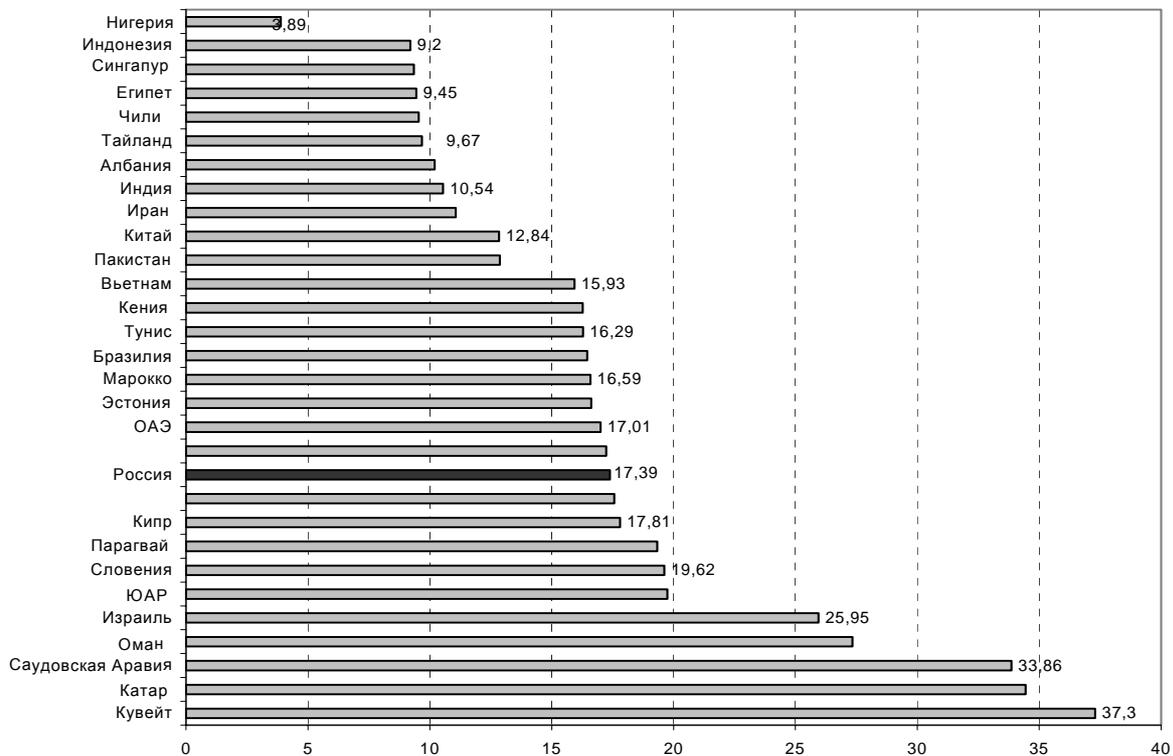


Рис. П.1. Расходы на государственное потребление и капиталовложения в некоторых странах, не входящих в ОЭСР, в 1998 г., в % от ВВП

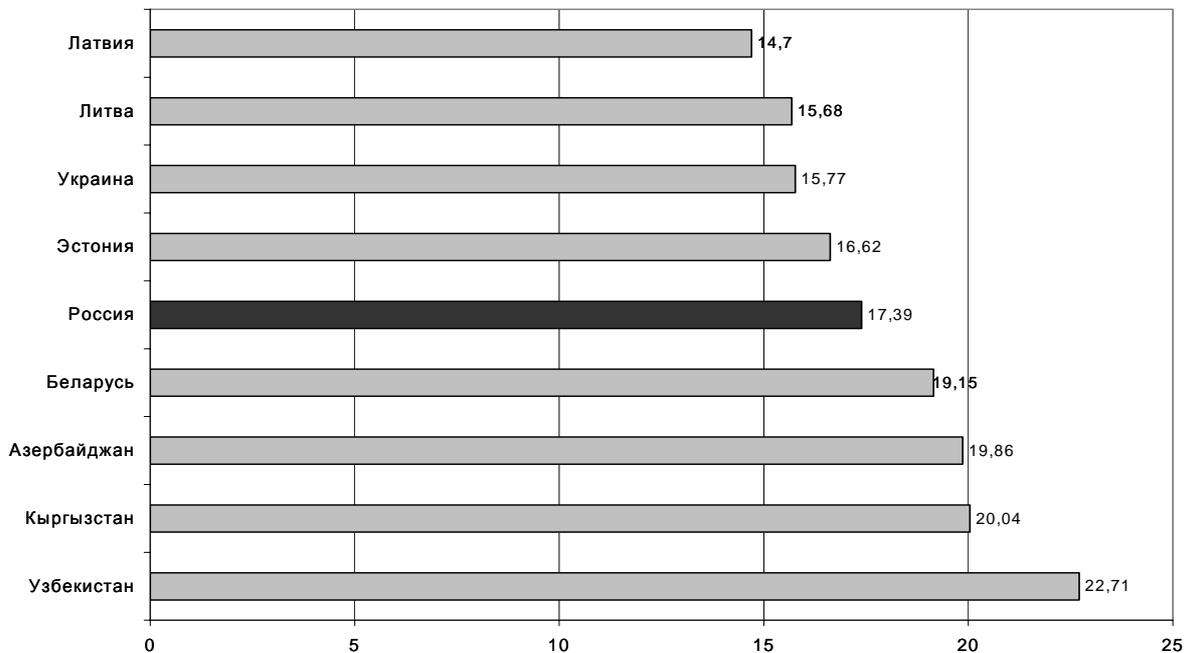


Рис. П.2. Расходы на государственное потребление и капиталовложения в некоторых странах СНГ и Балтии в 1998 г., в % от ВВП



Рис. П.3. Доля стран, входящих в ОЭСР, в общемировом объеме государственных закупок



Рис. П.4. Доля стран, входящих в ОЭСР, в общемировом объеме государственных закупок (не включая оплаты труда служащих и расходов на национальную оборону)

Т а б л и ц а П.4

Дискриминационные меры, применяемые против иностранных поставщиков при осуществлении государственных закупок

Открытая дискриминация	Скрытая дискриминация
<ol style="list-style-type: none"> 1. Преференциальные ценовые поправки. 2. Скидки за отечественный компонент конкурсной заявки. 3. Привлечение к торгам только отечественных фирм. 4. Целевые закупки правительства у поддерживаемой группы. 5. Ограничение участия в определенных видах закупок отечественными поставщиками. 6. Запрет на закупки продукции у поставщиков из определенных стран из-за их политического режима. 7. Обязательность субподряда, прописанная в контракте на закупку. 8. Требование использования только отечественных строительных материалов (или производственных компонентов) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Технические спецификации, ориентированные на отечественные стандарты. 2. Ограниченный доступ к информации о планируемых закупках, в том числе более раннее информирование отечественных поставщиков. 3. Сжатые сроки предоставления конкурсных заявок. 4. Требование местных поручительств или гарантий. 5. Требование о наличии представительств или филиалов зарубежных поставщиков на территории страны. 6. Частое использование ограничительных способов закупок. 7. Распространяемое мнение у закупочного персонала о преимуществах отечественных поставщиков. 8. Личные предпочтения официальных лиц, организующих закупки. 9. Непрозрачные системы привлечения конкурсных заявок. 10. Отсутствие беспристрастного механизма рассмотрения жалоб от зарубежных поставщиков

Составлена автором по [32, с. 43 – 44].

Т а б л и ц а П.5

Организационные модели проведения конкурсных торгов

	Централизованная	Смешанная	Децентрализованная
Характеристики моделей	Все закупочные функции осуществляются централизованно	Централизованные функции: – политика и стратегия; – процедуры; – обучение; – крупные контракты. Делегированные функции: – проведение закупок; – административные аспекты	Отсутствует центральная организация или координация. Все закупочные функции делегированы: – закупочным подразделениям в составе местных органов управления; – непосредственно бюджетным организациям
Наиболее подходят для организаций	– в которых исключительно важно обеспечить полный контроль над всеми закупками; – осуществляющих наиболее дорогостоящие и/или сложные закупки; – с наибольшим числом региональных отделений, имеющих схожие потребности в закупках	– со смешанными потребностями в закупках; – с географически разбросанной структурой; – имеющих сильные региональные представительства	– наделенных существенными полномочиями по расходованию бюджетных средств; – имеющих необходимые профессиональные кадры; – осуществляющих простые закупки с низкой стоимостью
Преимущества	1. Консолидация спроса. 2. Функционирование информационной системы управления и контроля. 3. Соблюдение законодательных норм и профессиональных стандартов. 4. Координация при подготовке и повышении квалификации кадров. 5. Предотвращение дублирования закупочной деятельности	1. Возможность консолидации спроса при необходимости. 2. Наиболее эффективное использование ресурсов. 3. Гибкость. 4. Использование типовой документации	Привлекательно для конечных пользователей и бюджетных организаций

О к о н ч а н и е т а б л . П.5

	Централизованная	Смешанная	Децентрализованная
Риски	1. Излишняя бюрократия; отдаленность от пользователей. 2. Высокопрофессиональные кадры привлекаются для выполнения рутинных заданий	1. Затрудненность контроля за соблюдением стандартов. 2. Необходимость соответствующих систем для координации деятельности. 3. Дублирование работы	1. Отсутствие координации закупок. 2. Трудности с обеспечением на необходимом уровне профессиональных знаний и стандартов. 3. Повышенный риск подкупа. 4. Отсутствие понимания стратегической значимости закупок

Источник: [32, с. 199].

Т а б л и ц а П.6

Участники Соглашения о государственных закупках

Степень участия	Страны
1. Страны, подписавшие соглашение	Австрия, Бельгия, Кипр, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Великобритания, Гонконг (Китай), Исландия, Израиль, Япония, Южная Корея, Лихтенштейн, Нидерланды, Норвегия, Сингапур, Швейцария, США
2. Страны, находящиеся в процессе ведения переговоров о вступлении в Соглашение о государственных закупках	Албания, Болгария, Грузия, Иордания, Кыргызстан, Молдова, Оман, Панама, Тайвань (Китай)
3. Страны-наблюдатели	Албания, Аргентина, Австралия, Болгария, Камерун, Чили, Китай, Колумбия, Хорватия, Грузия, Иордания, Кыргызстан, Молдова, Монголия, Оман, Панама, Армения, Шри-Ланка, Тайвань (Китай), Турция
4. Наблюдатели – международные организации	МВФ, ОЭСР, Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD), Международный Торговый Центр

Составлена автором по [152].

Т а б л и ц а П.7

Динамика государственных заказов США на федеральном и штатном уровнях в основных экономических показателях, млрд долл., в текущих ценах

Год	ВВП	Государственные расходы на закупки товаров и услуг на федеральном и штатном уровнях	Доля от ВВП, %
1913	40,1	2,4	6,0
1916	47,7	3,7	7,8
1917	60,4	9,7	16,1
1918	66,6	19,7	29,6
1939	92,3	13,3	14,4
1940	100,1	14,0	14,0
1941	124,3	24,8	20,0
1942	157,8	59,6	37,8
1943	191,6	88,7	46,3
1944	210,1	96,5	45,9
1945	211,8	82,3	38,9

Источник: [131, с. 38].

Т а б л и ц а П.8

Динамика государственных заказов США на федеральном, штатном и местном уровнях в основных экономических показателях, млрд долл., в текущих ценах

Год	ВВП	Государственные расходы на закупки товаров и услуг на федеральном, штатном и местном уровнях	Доля от ВВП, %
1946	269,6	27,5	13,1
1950	286,2	38,5	13,4
1955	399,3	75,1	18,8
1960	506,0	100,2	19,8
1965	688,1	138,4	20,1
1970	982,4	218,8	22,3
1975	1528,8	338,9	22,2
1977	1890,4	395,0	20,8
1981	2756,0	550,0	20,0
1985	3003,0	901,0	30,0
1999	9300,0	2976,0	32,0

Источник: [131, с. 124 – 125].

Показатели системы государственных закупок США, 1995–2004 гг.

Год	ВВП, млн долл.	Общие государст- венные рас- ходы всех уровней финансовой системы, млн долл.	Расходы на госу- дарственное по- требление и капи- таловложения (по данным таблиц «Затраты– Выпуск»), млн долл.	Расходы федераль- ного бюд- жета, млн долл.	Федеральные государственные расходы на потребление и капиталовложе- ния, млн долл	Расходы бюд- жетов штатов и муниципали- тетов, млн долл.	Расходы на потреб- ление и капиталов- ложения бюджетов штатов и муниципа- литетов, млн долл.
1995	7 253 800	2 397 600	1 369 200	1 603 500	440 500	978 200	696 100
1996	7 575 900	2 492 100	1 421 944	1 665 800	446 300	1 017 500	724 800
1997	8 318 442	2 568 600	1 487 901	1 708 900	457 700	1 058 300	758 900
1998	8 746 997	2 633 400	1 518 325	1 734 900	454 600	1 111 200	801 400
1999	9 268 411	2 741 000	1 620 798	1 787 600	475 100	1 186 300	858 900
2000	9 816 969	2 886 500	1 721 602	1 864 400	499 300	1 269 500	917 800
2001	10 127 976	3 061 600	1 825 640	1 969 500	531 900	1 368 200	969 800
2002	10 487 011	3 234 300	1 956 636	2 101 800	592 700	1 444 300	1 016 500
2003	11 004 047	3 399 700	2 075 522	2 241 600	658 600	1 514 500	1 058 500
2004	11 712 000	3 623 200	2 216 800	2 379 500	723 700	1 592 800	1 120 300
2005	12 433 900	3 892 200	2 362 400	2 561 600	768 500	1 691 700	1 197 200
2006	13 194 700	4 130 300	2 523 000	2 715 800	812 800	1 773 000	1 276 500

Составлена автором по [159, 160, 163, 164, 170, 182, 194].

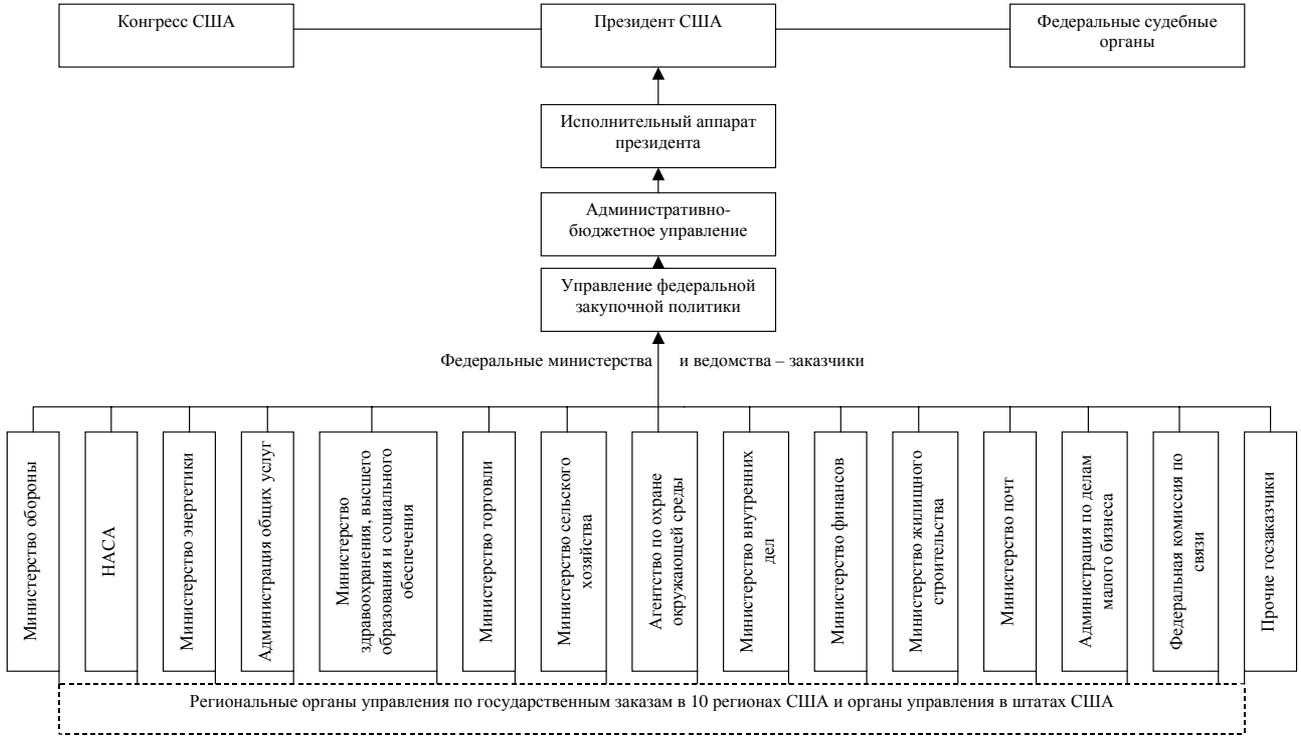


Рис. П.5. Механизм государственного управления заказами в США

Источник: [131, с. 69]

Таблица П.10

Сравнительный анализ государственных и муниципальных закупок в России и США, 2000 – 2001 гг.

СТРАНА	РОССИЯ		США	
	2000	2001	2000	2001
ГОД				
ПОКАЗАТЕЛИ, в млн национальной валюты (руб-ли РФ, доллары США)				
Валовой внутренний продукт (ВВП, GDP),	7305 600	9039 400	9816 969	10 127 976
Общие правительственные расходы всех уровней финансовой системы	1960 074	2419 350	2886 500	3061 600
Расходы на государственное потребление и капиталовложения (объем правительственных закупок в стране)	1082 786	1475 837	1721 602	1825 640
Расходы федерального бюджета	1029 200	1321 903	1864 400	1969 500
Расходы на потребление и капиталовложения федерального бюджета (федеральные государственные закупки)	622 700	792 600	499 300	531 900
Расходы бюджетов субъектов федерации (штатов в США) и муниципалитетов	1032 100	1330 200	1269 500	1368 200
Расходы на потребление и капиталовложения субъектов федерации (штатов в США) и муниципалитетов (региональные и муниципальные закупки)	576 821	768 473	917 800	969 800
Доля правительственных расходов всех уровней финансовой системы в ВВП, %	26,83	26,76	29,40	30,23

Доля федеральных правительственных расходов в ВВП, %	14,09	14,62	18,99	19,45
Доля государственного потребления и капиталовложений (закупок товаров и услуг) на всех уровнях хозяйствования в ВВП, %	14,82	16,33	17,54	18,03
Доля государственного потребления и капиталовложений (закупок товаров и услуг) федерального правительства в ВВП, %	8,52	8,77	5,09	5,25
Доля государственного потребления и капиталовложений на всех уровнях хозяйствования в общих правительственных расходах, %	55,24	61,00	59,64	59,63
Доля государственного потребления и капиталовложений в федеральных расходах, %	60,50	59,96	26,78	27,01
Доля государственного потребления и капиталовложений субъектов федерации (штатов в США) и муниципалитетов в общих правительственных расходах субъектов и муниципалитетов, %	55,89	57,77	72,30	70,88

Рассчитана автором по [7, 81, 99, 103, 108, 109, 135, 159, 160, 163, 164, 170, 194].

Т а б л и ц а П.11

Сравнительный анализ некоторых показателей осуществления закупок продукции для нужд правительств России и США, 1995 – 2003 гг.

Год	Доля общих правительственных расходов в ВВП, %		Доля правительственных расходов на потребление и капиталовложения в ВВП, %		Доля федеральных государственных закупок в расходах федерального бюджета, %	
	Россия	США	Россия	США	Россия	США
1995	34,03	33,05	20,96	18,88	65,25	27,47
1996	32,51	32,90	22,15	18,77	66,34	26,79
1997	35,84	30,88	23,01	17,89	65,16	26,78
1998	32,02	30,11	20,12	17,36	53,09	26,20
1999	26,08	29,57	14,57	17,49	52,46	26,58
2000	26,83	29,40	14,82	17,54	60,50	26,78
2001	26,76	30,23	16,33	18,03	59,96	27,01
2002	31,50	30,84	–	18,66	47,93	28,20
2003	29,77	30,89	–	18,86	49,87	29,38

Рассчитана автором по [103, 107, 108, 109, 121, 122, 135, 136, 159, 160, 164, 170, 172].



Рис. П.6. Сравнительный анализ показателей закупок продукции для государственных нужд России и США, 2001

Рассчитан автором по [7, 81, 99, 109, 135, 159, 160, 163, 164, 170, 194].

Т а б л и ц а П.12

Показатели системы государственных закупок России, 1995–2003 гг.

Год	ВВП, млн руб. (по 1997 – млрд руб.)	Расходы консолидированного бюджета РФ, млн руб. (по 1997 – млрд руб.)	Расходы на государственное потребление и капиталовложения (по данным таблиц «Затраты–Выпуск»), млн руб. (по 1997 – млрд руб.)	Расходы федерального бюджета, млн руб. (по 1997 – млрд руб.)	Расходы на потребление и капиталовложения ФБ (федеральные государственные закупки), млн руб. (по 1997 – млрд руб.)	Расходы бюджетов субъектов и муниципалитетов, млн руб. (по 1997 – млрд руб.)	Расходы на потребление и капиталовложения субъектов федерации и муниципалитетов (рег. и мун. закупки), млн руб. (по 1997 – млрд руб.)
1995	1 428 500	486 112	299 391	275 259	179 600	247 000	–
1996	2 007 800	652 720	444 768	356 200	236 300	342 800	–
1997	2 342 500	839 489	539 103	409 285	266 700	468 100	–
1998	2 629 600	842 093	529 053	388 927	206 500	422 400	–
1999	4 823 200	1 258 011	702 832	664 674	348 700	653 800	–
2000	7 305 600	1 960 074	1 082 786	1 029 200	622 700	1 032 100	576 821
2001	9 039 400	2 419 350	1 475 837	1 321 903	792 600	1 330 200	768 473
2002	10 863 400	3 422 264	–	2 054 251	984 700	1 687 215	987 865
2003	13 285 000	3 955 400	–	2 358 553	1 176 200	1 984 252	1 197 698

Составлена автором по [7, 81, 99, 103, 107, 108, 109, 121, 122, 134, 135, 136].

Удельный вес государственных и муниципальных закупок в расходах и ВВП в РФ, 1995–2003 гг.

Год	Доля расходов консолидированного бюджета РФ, ВВП, %	Доля расходов на государственные и муниципальные закупки в ВВП, %	Доля расходов на закупки товаров, работ, услуг в консолидированном бюджете РФ, %	Доля расходов федерального бюджета в ВВП, %	Доля федеральных государственных закупок в ВВП, %	Доля федеральных государственных закупок в расходах федерального бюджета, %	Доля расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в ВВП, %	Доля государственных закупок (федеральных и субъектов РФ) в ВВП, %
1995	34,03	20,96	61,59	19,27	12,57	65,25	17,29	–
1996	32,51	22,15	68,14	17,74	11,77	66,34	17,07	–
1997	35,84	23,01	64,22	17,47	11,39	65,16	19,98	–
1998	32,02	20,12	62,83	14,79	7,85	53,09	16,06	–
1999	26,08	14,57	55,87	13,78	7,23	52,46	13,56	–
2000	26,83	14,82	55,24	14,09	8,52	60,50	14,13	12,29
2001	26,76	16,33	61,00	14,62	8,77	59,96	14,72	13,04
2002	31,50	–	–	18,91	9,06	47,93	15,53	13,61
2003	29,77	–	–	17,75	8,85	49,87	14,94	13,34

Рассчитана автором по [81, 99, 103, 107, 108, 109, 118, 121, 122, 134, 135, 136].

Данные о проведении государственных закупок в РФ, 1998–2003 гг.

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всего проведено закупок, ед.	31 932	171 528	420 731	873 169	956 259	–
федеральные органы исполнительной власти	15 097	34 272	63 120	280 425	224 661	361 268
органы исполнительной власти субъектов РФ	6 725	58 377	140 654	264 011	286 881	391 316
муниципальные органы исполнительной власти	10 110	78 879	216 957	328 733	444 717	–
Общее количество поставщиков, подавших заявки на участие в торгах, ед.	94 939	323 245	851 610	1 979 547	2 186 588	–
федеральные органы исполнительной власти	48 046	99 043	190 338	663 797	509 783	–
органы исполнительной власти субъектов РФ	17 588	103 324	315 086	652 798	710 136	–
муниципальные органы исполнительной власти	29 305	120 878	346 186	662 952	966 669	–
Общая стоимость заключенных контрактов, млн. руб.	99 783,761	145 934,164	230 745,300	352 805,700	463 509,200	–
федеральные органы исполнительной власти	22 600,800	80 206,091	96 281,685	130 999,300	173 855,200	329 812,300
органы исполнительной власти субъектов РФ	11 462,985	24 048,925	63 644,730	99 236,700	137 613,200	285 547,900
муниципальные органы исполнительной власти	65 719,976	41 679,148	70 818,885	122 569,700	152 040,800	–
Доля отечественных поставщиков, всего	98,7	99,8	99,9	99,8	99,7	99,8

Составлена автором по [14, 15, 83, 84, 85].

Т а б л и ц а П.15

Количественная характеристика торгов (конкурсов) на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в 1997 г.

Наименование показателей	Всего по торгам	В том числе по видам торгов			
		Открытые	Закрытые	По запросу котировок	Остальные способы закупок
Всего проведено торгов (конкурсов), ед.	9449	3162	1167	4252	868
За счет средств федерального бюджета	5052	1252	420	2911	469
За счет средств бюджетов субъектов РФ	1786	368	94	1265	59
За счет средств местных (муниципальных) бюджетов	2611	1542	653	76	340

Источник: [86].

Примечание. Таким образом, заказы на закупку продукции для государственных нужд размещались, как правило, методом запроса котировок и на открытых торгах. Из общего числа торгов, проведенных госзаказчиками–держателями средств федерального бюджета, 2911 (57,6 %) проведено по запросу котировок, 1252 (24,8 %) – открытых, 420 (8,3 %) – закрытых торгов; проведенных госзаказчиками–держателями средств бюджетов субъектов РФ – 1265 (70,8 %) – запрос котировок, 368 (20,6 %) – открытые, 94 (5,3 %) – закрытые конкурсы.

Т а б л и ц а П.16

Стоимостная характеристика торгов (конкурсов) на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в 1997 г.

Наименование показателя	Всего по торгам	В том числе государственные заказчики – держатели средств					
		федерального бюджета		бюджетов субъектов РФ		местных (муниципальных) бюджетов	
		всего	в % к итогу	всего	в % к итогу	всего	в % к итогу
Сумма средств, предусмотренная заказчиками для закупки товаров, работ и услуг (в текущих ценах), трл руб.	49,9	29,1	58	6,1	12	14,7	30
Стоимость заключенных контрактов, трл руб.	31,8	17,0	54	3,8	12	11,0	34
Заключено контрактов	20 377	8314	41	4008	20	8055	39
Затраты госзаказчиков по организации и проведению торгов, млрд руб.	23,5	19,8	84	1,2	5	2,5	11

Источник: [86].

Примечание. Необходимо отметить очень низкие затраты государственных заказчиков по организации и проведению конкурсов (примерно 0,07 % от совокупной стоимости заключенных контрактов), что значительно меньше мировых показателей. Здесь же при анализе необходимо учитывать, что статистика за 1997 г. предлагается с дифференциацией по источникам средств соответствующих бюджетов, а не по принадлежности к уровню исполнительной власти.

Т а б л и ц а П.17

Изменение структуры проводимых конкурсных торгов в РФ за 1998, 1999, 2001, 2002 гг.

Показатель	1998		1999		2001		2002	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Всего проведено закупок, ед., %	31 932	100,00	171 528	100,00	873 169	100,00	956 259	100,00
Открытый конкурс	7967	24,95	13 095	7,63	54 526	6,24	39 514	4,13
Закрытый конкурс и закрытый специализированный	5614	17,58	8809	5,14	13 285	1,52	6875	0,72
Запрос котировок	12 804	40,10	95 188	55,49	514 509	58,92	583 697	61,04
Закупки у единственного источника	5547	17,37	54 436	31,74	290 849	33,31	326 173	34,11

Рассчитана автором по [14, 15, 83, 84].

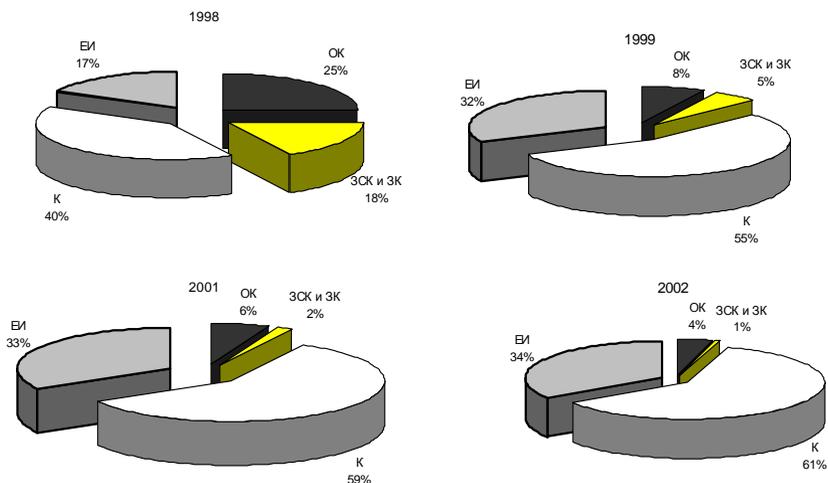


Рис. П.7. Структура государственных и муниципальных закупок по видам проводимых закупочных процедур:

ОК – открытый конкурс, ЗСК и ЗК – закрытый специализированный и закрытый конкурсы, К – запрос котировок, ЕИ – закупки у единственного источника

Рассчитан автором по [14, 15, 83, 84].

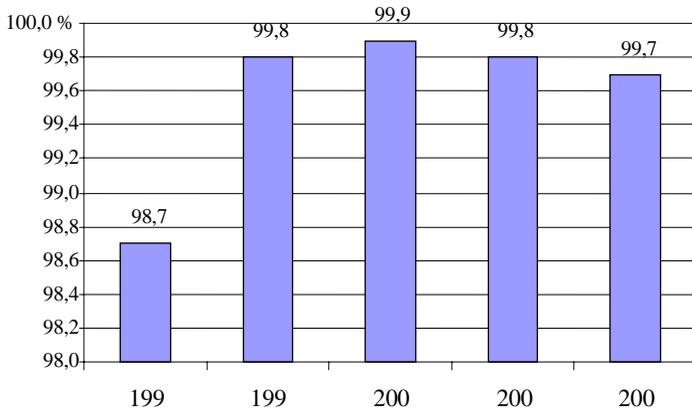


Рис. П.8. Доля отечественных поставщиков-победителей конкурсных торгов

Рассчитан автором по [14, 15, 83, 84, 85].

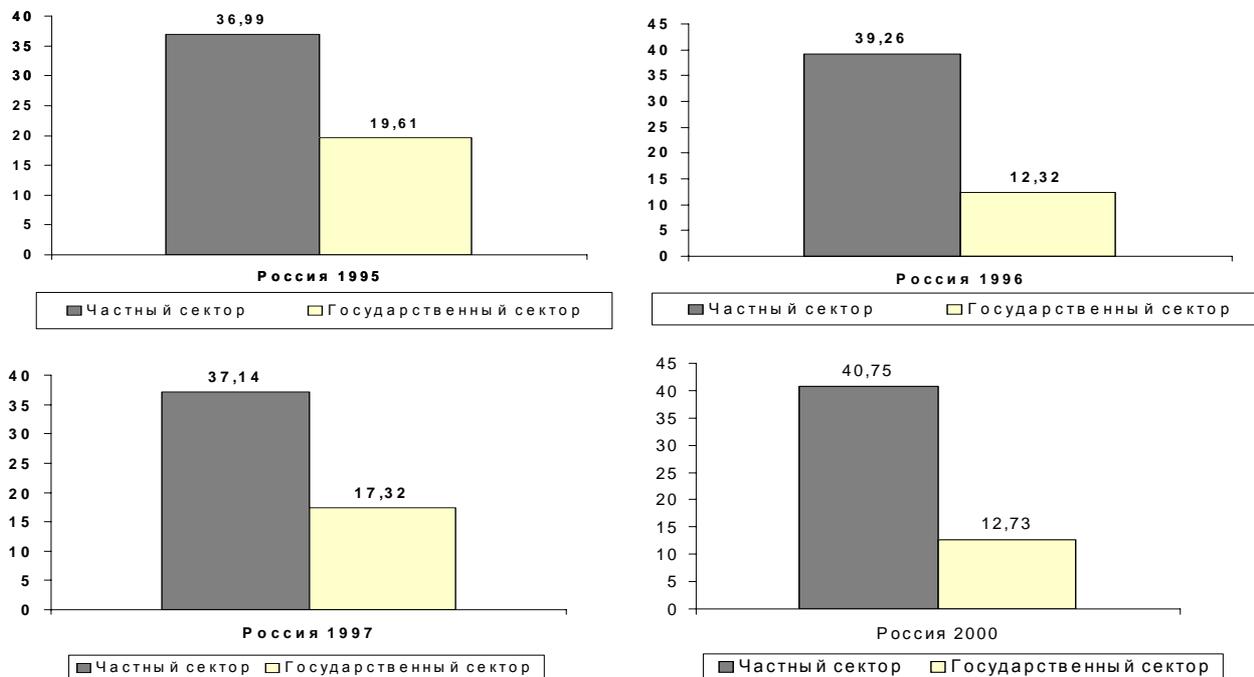


Рис. П.9. Доля импорта в среднем по четырем отраслям промышленности в 1995 –1997, 2000 гг., %

Рассчитан автором по [108, 121, 122].

Расчет возможной величины сбережений государственных средств при закупках продукции по четырем отраслям промышленности, 1995–1997, 2000 гг.

Отрасль промышленности	Доля сбережений в отрасли при проведении недискриминационной политики, %				Доля расходов на закупки продукции отрасли в общих расходах				Взвешенная доля сбережений, %			
	1995	1996	1997	2000	1995	1996	1997	2000	1995	1996	1997	2000
Продукты химической и нефтехимической промышленности	-43,76	11,90	-39,13	-2,19	0,0347	0,0426	0,0394	0,0061	-1,25	0,51	-1,54	-0,01
Машины и оборудование, продукты металлообработки	26,71	30,55	34,34	62,41	0,7893	0,5268	0,6128	0,6939	21,08	16,09	21,04	43,30
Легкая промышленность	83,95	67,01	82,81	19,78	0,1558	0,3700	0,3167	0,2750	13,08	24,80	26,22	5,44
Пищевая промышленность	57,83	60,99	57,53	92,81	0,0201	0,0605	0,0311	0,0250	1,16	3,69	1,79	2,32
Доля сбережений государственного бюджета, расходуемого на закупку продукции в данных отраслях, %	-	-	-	-	-	-	-	-	33,80	45,09	47,51	51,05

Рассчитана автором по [108, 121, 122].

Т а б л и ц а П.19

Совокупные расходы на потребление и расходы на потребление импортных товаров по отраслям промышленности в 1995 г., млн руб.

Отрасль промышленности	Расходы частного сектора	Расходы государственного сектора	Расходы на импорт частного сектора	Расходы на импорт государственного сектора
Химическая и нефтехимическая промышленность	119 022 539	12 774	32 460 764	6752
Машиностроение и металлообработка	226 202 462	290 212	67 442 900	52 000
Легкая промышленность	88 786 174	57 296	56 555 694	40
Пищевая промышленность	271 494 733	7396	73 814 495	562
Итого по таблице	705 505 908	367 678	230 273 853	59 354

Рассчитана автором по [121].

Т а б л и ц а П.20

Совокупные расходы на потребление и расходы на потребление импортных товаров по отраслям промышленности в 1996 г., млн руб.

Отрасль промышленности	Расходы частного сектора	Расходы государственного сектора	Расходы на импорт частного сектора	Расходы на импорт государственного сектора
Химическая и нефтехимическая промышленность	173 511 593	12 646	65 760 163	3580
Машиностроение и металлообработка	304 576 496	156 296	73 138 232	22 363
Легкая промышленность	121 904 327	109 792	86 044 270	95
Пищевая промышленность	332 891 029	17 944	81 739 819	1180
Итого по таблице	932 883 445	296 678	306 682 484	27 218

Рассчитана автором по [122].

Т а б л и ц а П.21

Совокупные расходы на потребление и расходы на потребление импортных товаров по отраслям промышленности в 1997 г., млн руб.

Отрасль промышленности	Расходы частного сектора	Расходы государственного сектора	Расходы на импорт частного сектора	Расходы на импорт государственного сектора
Химическая и нефтехимическая промышленность	159 081 852	16 802	41 969 787	7770
Машиностроение и металлообработка	338 502 358	261 183	110 146 704	40 904
Легкая промышленность	147 707 140	134 963	96 846 492	70
Пищевая промышленность	368 616 993	13 272	88 729 657	971
Итого по таблице	1 013 908 343	426 220	337 692 640	49 715

Рассчитана автором по [122].

Т а б л и ц а П.22

Совокупные расходы на потребление и расходы на потребление импортных товаров по пищевой промышленности в 1998 г., тыс. руб.

Расходы частного сектора	Расходы государственного сектора	Расходы на импорт частного сектора	Расходы на импорт государственного сектора
426 304 298	11 299	107 055 863	1 000

Рассчитана автором по [107].

Т а б л и ц а П.23

Совокупные расходы на потребление и расходы на потребление импортных товаров по отраслям промышленности в 2000 г., тыс. руб.

Отрасль промышленности	Расходы частного сектора	Расходы государственного сектора	Расходы на импорт частного сектора	Расходы на импорт государственного сектора
Химическая и нефтехимическая промышленность	456 405 764	4141	181 474 563	1760
Машиностроение и металлообработка	947 340 886	472 356	277 611 950	30 895
Легкая промышленность	411 821 084	187 229	297 913 346	2184
Пищевая промышленность	1 146 870 844	17 035	247 472 909	120
Итого по таблице	2 962 438 578	680 761	1 004 472 768	34 959

Рассчитана автором по [108].

Т а б л и ц а П.24

Расчет доли импорта государственного и частного секторов по четырем отраслям промышленности в 1995 г.

Отрасль промышленности	Доля импорта по секторам	
	Частный сектор	Государственный сектор
Химическая и нефтехимическая промышленность	0,2727	0,5286
Машиностроение и металлообработка	0,2982	0,1792
Легкая промышленность	0,6370	0,0007
Пищевая промышленность	0,2719	0,0760
В среднем по четырем отраслям, %	36,99	19,61

Рассчитана автором по [121].

Т а б л и ц а П.25

Расчет доли импорта государственного и частного секторов по четырем отраслям промышленности в 1996 г.

Отрасль промышленности	Доля импорта по секторам	
	Частный сектор	Государственный сектор
Химическая и нефтехимическая промышленность	0,3790	0,2831
Машиностроение и металлообработка	0,2401	0,1431
Легкая промышленность	0,7058	0,0009
Пищевая промышленность	0,2455	0,0658
В среднем по четырем отраслям, %	39,26	12,32

Рассчитана автором по [122].

Т а б л и ц а П.26

Расчет доли импорта государственного и частного секторов по четырем отраслям промышленности в 1997 г.

Отрасль промышленности	Доля импорта по секторам	
	Частный сектор	Государственный сектор
Химическая и нефтехимическая промышленность	0,2638	0,4624
Машиностроение и металлообработка	0,3254	0,1566
Легкая промышленность	0,6557	0,0005
Пищевая промышленность	0,2407	0,0732
В среднем по четырем отраслям, %	37,14	17,32

Рассчитана автором по [122].

Т а б л и ц а П.27

Расчет доли импорта государственного и частного секторов по продукции пищевой промышленности в 1998 г.

Доля импорта по секторам	
Частный сектор	Государственный сектор
0,2511	0,0885

Рассчитана автором по [107].

Т а б л и ц а П.28

Расчет доли импорта государственного и частного секторов по четырем отраслям промышленности в 2000 г.

Отрасль промышленности	Доля импорта по секторам	
	Частный сектор	Государственный сектор
Химическая и нефтехимическая промышленность	0,3790	0,2831
Машиностроение и металлообработка	0,2401	0,1431
Легкая промышленность	0,7058	0,0009
Пищевая промышленность	0,2455	0,0658
В среднем по четырем отраслям, %	39,26	12,32

Рассчитана автором по [108].

Т а б л и ц а П.29

Доля российских поставщиков на рынке импортной продукции США

Год	Импорт США, млн долл.	Импорт из России в США, млн долл.	Доля российского импорта в общем объеме импорта США, %
1995	770 852	4 537	0,59
1996	904 689	5 069	0,56
1997	990 973	4 761	0,48
1998	1 046 603	5 386	0,51
1999	1 172 995	5 045	0,43
2000	1 377 130	4 976	0,36
2001	1 302 603	4 375	0,34
2002	1 333 676	4 149	0,31
В среднем за период	1 112 440	4787	0,44

Рассчитана автором по [13, 130].

Сумма возможных потерь государства от выплат безработным в связи с сокращением отечественного производства при предоставлении национального режима иностранным поставщикам, 1995–1997 гг.

Отрасли	1995				1996				1997			
	Химическая и нефтехимическая промышленность	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Продукты химической и нефтехимической промышленности	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Продукты химической и нефтехимической промышленности	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность
Совокупное потребление ЧС по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	119022539	226202462	88786174	271494733	173511593	304576496	121904327	332891029	159081852	338502358	147707140	368616993
Общий объем импорта ЧС по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	32460764	67442900	56555694	73814495	65760163	73138232	86044270	81739819	41969787	110146704	96846492	88729657
Доля импорта в совокупном объеме потребления по отраслям	0,2727	0,2982	0,6370	0,2719	0,3790	0,2401	0,7058	0,2455	0,2638	0,3254	0,6557	0,2407
Совокупное потребление государства по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	12774	290212	57296	7396	12646	156296	109792	17944	16802	261183	134963	13272
Предполагаемое государственное потребление импорта при отсутствии дискриминации, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	3483,83	86527,52	36496,84	2010,84	4792,78	37531,50	77494,97	4406,06	4432,79	84987,43	88490,60	3194,70
Фактический объем импорта ГС в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	6752	52000	40	562	3580	22363	95	1180	7770	40904	70	971
Отклонение фактического импорта государства от недискриминационного, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	-3268	34528	36457	1449	1213	15169	77400	3226	-3337	44083	88421	2224

Отрасли	1995				1996				1997			
	Химическая и нефтехимическая промышленность	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Продукты химической и нефтехимической промышленности	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Продукты химической и нефтехимической промышленности	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность
Выпуск по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	83337785	193133760	27796490	174971668	100354231	277093979	31823745	221457895	110090997	279517504	42684096	246094854
Отношение отклонения к выпуску по отраслям	-0,0000392	0,0001788	0,0013116	0,0000083	0,0000121	0,0000547	0,0024321	0,0000146	-0,0000303	0,0001577	0,0020715	0,0000090
Среднее годовое количество занятых в отраслях, чел.	968000	4876000	1332000	1506000	923000	4384000	1133000	1487000	891000	4087000	1006000	1454000
Возможное количество доп. безработных при ПРУ, чел.	-38	872	1747	12	11	240	2756	22	-27	645	2084	13
Величина средней месячной ЗП по отраслям, руб. (по 1997 в тыс. руб.)	508,30	403,20	265,60	556,70	836,30	652,10	392,30	921,40	1036,00	808,90	483,20	1089,00
Средняя годовая величина прожиточного минимума трудоспособного населения, руб./мес. (по 1997 г. – тыс. руб./мес.)	297,20	297,20	297,20	297,20	415,60	415,60	415,60	415,60	462,40	462,40	462,40	462,40
Сумма возможных доп. выплат гос-ва исходя из уровня средней ЗП, руб. (по 1997 в тыс. руб.).	-231547,42	4217671,03	5568043,75	83306,64	111941,64	1877939,39	12972359,8	239509,25	-335776,66	6256725,78	12083521,2	171690,72
Сумма возможных доп. выплат государства из средней годовой величины прожиточного минимума, руб. (по 1997 в тыс. руб.).	-11282,03	259071,56	519208,90	3706,18	4635,79	99738,23	1145235,94	9002,61	-12488,99	298049,82	963614,14	6075,13

Совокупное потребление ЧС по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	426304298	456405764	947340886	411821084	1146870844	656643635	1260819734	508071228	1505479720			
Общий объем импорта ЧС по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	107055863	181474563	277611950	297913346	247472909	229935100	371691654	350285508	350628379			
Доля импорта в совокупном объеме потребления по отраслям	0,2511	0,3976	0,2930	0,7234	0,2158	0,3502	0,2948	0,6894	0,2329			
Совокупное потребление государства по отраслям в основных ценах тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	11299	4141	472356	187229	17035	1793660	2266980	959469	12418			
Предполагаемое гос. потребление импорта при отсутствии дискриминации, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	2837,47	1646,53	138420,79	135442,36	3675,83	628081,00	668309,29	661497,97	2892,17			
Фактический объем импорта ГС, в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	1000	1760	30895	2184	120	889073	158522	47208	84			
Отклонение фактического импорта государства от недискриминационного, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	1837	-113	107526	133258	3556	-260992	509787	614290	2808			
Выпуск по отраслям в основных ценах, тыс. руб. (по 1997 г. млн руб.)	281551739	340960099	869442056	103673347	789769378	408752291	1115925882	138107391	1041368983			
Отношение отклонения к выпуску по отраслям	0,0000065	-0,0000003	0,0001237	0,0012854	0,0000045	-0,0006385	0,0004568	0,0044479	0,0000027			
Среднее годовое количество занятых в отраслях, чел.	1396000	877000	3842000	849000	1484000	877000	3618000	814000	1492000			
Возможное количество доп. безработных при ПРУ, чел.	9	0	475	1091	7	-560	1653	3621	4			
Величина средней месячной ЗП по отраслям, руб. (по 1997 в тыс. руб.)	1214,50	2625,80	2105,20	1209,10	2392,70	3702,10	3171,50	1789,20	3498,60			

Отрасли	1995				1996				1997			
	Химическая и нефтехимическая промышленность	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Продукты химической и нефтехимической промышленности	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Продукты химической и нефтехимической промышленности	Машины и оборудование, продукты металлообработки	Легкая промышленность	Пищевая промышленность
Средняя годовая величина прожиточного минимума трудоспособного населения, руб./мес. (по 1997 г. – тыс. руб./мес)	554,70	1 320,00	1 320,00	1 320,00	1 320,00	1 629,00	1 629,00	1 629,00	1 629,00			
Сумма возможных доп. выплат гос-ва исходя из уровня средней ЗП, руб (по 1997 г. в тыс. руб.)	132777,78	-9196,38	12003390,9	15833556,9	191842,12	-24876883,9	62902539,68	77735794,90	168913,01			
Сумма возможных доп. выплат государства из средней годовой величины прожиточного минимума, руб (по 1997 г. в тыс. руб.)	5053,65	-385,25	627195,99	1440485,71	8819,59	-912194,97	2692423,07	5897962,31	6554,03			

Примечание. ЧС – частный сектор; ГС – государственный сектор; ЗП – заработная плата

Рассчитана автором по [102, 107, 108, 109, 121, 122].

**Расчет максимально возможного эффективного значения преференциальной надбавки к цене
для отечественных поставщиков по четырем отраслям промышленности, 1995 – 2003 гг.**

Год	Отрасль	Рентабельность продукции	Ставка налога на прибыль	Ставка ЕСН или суммарный процент отчислений в ФСС, ФОМС, ПФ и ГФЗН	Доля ФОТ в себестоимости	Величина преференциального коэффициента $\rho \leq, \%$
1995	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,195	0,35	0,385	0,082	8,74
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,208	0,35	0,385	0,157	11,80
	Легкая промышленность	0,093	0,35	0,385	0,158	9,25
	Пищевая промышленность	0,163	0,35	0,385	0,099	8,65
1996	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,050	0,35	0,385	0,092	5,29
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,109	0,35	0,385	0,171	10,21
	Легкая промышленность	0,010	0,35	0,385	0,184	7,94
	Пищевая промышленность	0,055	0,35	0,385	0,113	6,30
1997	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,028	0,35	0,385	0,103	5,05
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,080	0,35	0,385	0,178	9,75
	Легкая промышленность	-0,015	0,35	0,385	0,197	7,72
	Пищевая промышленность	0,084	0,35	0,385	0,117	7,32

Год	Отрасль	Рентабельность продукции	Ставка налога на прибыль	Ставка ЕСН или суммарный процент отчислений в ФСС, ФОМС, ПФ и ГФЗН	Доля ФОТ в себестоимости	Величина преференциального коэффициента $\rho \leq, \%$
1998	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,097	0,35	0,385	0,112	7,48
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,100	0,35	0,385	0,185	10,57
	Легкая промышленность	0,009	0,35	0,385	0,202	8,72
	Пищевая промышленность	0,128	0,35	0,385	0,115	8,42
1999	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,214	0,30	0,385	0,102	8,85
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,173	0,30	0,385	0,156	10,20
	Легкая промышленность	0,095	0,30	0,385	0,167	9,17
	Пищевая промышленность	0,130	0,30	0,385	0,087	6,73
2000	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,162	0,30	0,385	0,100	7,87
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,140	0,30	0,385	0,153	9,50
	Легкая промышленность	0,072	0,30	0,385	0,175	9,00
	Пищевая промышленность	0,101	0,30	0,385	0,088	6,12

2001	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,115	0,30	0,356	0,116	7,19
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,136	0,30	0,356	0,175	9,78
	Легкая промышленность	0,054	0,30	0,356	0,200	9,01
	Пищевая промышленность	0,115	0,30	0,356	0,098	6,54
2002	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,088	0,24	0,356	0,128	6,48
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,113	0,24	0,356	0,188	9,10
	Легкая промышленность	0,021	0,24	0,356	0,218	8,80
	Пищевая промышленность	0,106	0,24	0,356	0,106	5,99
2003	Продукты химической и нефтехимической промышленности	0,061	0,24	0,356	0,132	6,14
	Машины и оборудование, продукты металлообработки	0,089	0,24	0,356	0,188	8,75
	Легкая промышленность	0,017	0,24	0,356	0,207	8,28
	Пищевая промышленность	0,094	0,24	0,356	0,102	5,63

Рассчитана автором по [46, 68, 94, 95, 100, 101, 102, 103, 130].

Расчет максимально возможного эффективного значения преференциальной надбавки к цене для отечественных поставщиков по отраслям промышленности с учетом тарифов на обязательное социальное страхование, 2000 – 2003 гг.

Отрасль промышленности	Рентабельность организаций по отраслям экономики				Ставка налога на прибыль предприятий		Суммарный размер отчислений в фонды (ИФ, ФСС, ФОМС, ГРЗН)	Ставка страхового тарифа с учетом класса профессионального риска отрасли				Суммарная ставка отчислений в бюджет к начисленной оплате труда по всем основаниям				Доля фонда оплаты труда в себестоимости продукции				Преференциальный коэффициент $\rho \leq, \%$			
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2000, 2001 гг.	2002, 2003 гг.		2000 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Электроэнергетика	0,135	0,157	0,113	0,101	0,30	0,24	0,385	0,003	0,004	0,004	0,004	0,388	0,360	0,360	0,360	0,11	0,115	0,118	0,113	7,68	8,06	6,58	6,20
Нефтедобывающая	0,667	0,465	0,206	0,207	0,30	0,24	0,385	0,017	0,005	0,005	0,005	0,402	0,361	0,361	0,361	0,08	0,102	0,079	0,083	8,43	10,42	6,60	6,74
Нефтеперерабатывающая	0,345	0,240	0,155	0,191	0,30	0,24	0,385	0,017	0,004	0,004	0,004	0,402	0,360	0,360	0,360	0,09	0,098	0,085	0,102	9,91	8,88	6,08	7,16
Газовая	0,300	0,174	0,470	0,205	0,30	0,24	0,385	0,005	0,002	0,002	0,002	0,390	0,358	0,358	0,358	0,14	0,13	0,147	0,159	11,09	8,88	9,61	9,21
Угольная	0,032	0,087	0,047	0,016	0,30	0,24	0,385	0,059	0,085	0,085	0,085	0,444	0,441	0,441	0,441	0,22	0,226	0,225	0,208	11,80	12,97	11,77	10,38
Черная металлургия	0,256	0,125	0,165	0,218	0,30	0,24	0,385	0,043	0,021	0,021	0,021	0,428	0,377	0,377	0,377	0,1	0,113	0,121	0,108	9,69	7,54	7,66	7,85
Цветная металлургия	0,516	0,344	0,298	0,338	0,30	0,24	0,385	0,059	0,021	0,021	0,021	0,444	0,377	0,377	0,377	0,14	0,171	0,187	0,179	11,79	12,36	11,07	10,91
Химическая и нефтехимическая	0,162	0,115	0,085	0,088	0,30	0,24	0,385	0,031	0,012	0,012	0,012	0,416	0,368	0,368	0,368	0,11	0,12	0,128	0,132	8,38	7,48	6,58	6,79
Машиностроение и металлообработка	0,140	0,136	0,113	0,087	0,30	0,24	0,385	0,043	0,017	0,017	0,017	0,428	0,373	0,373	0,373	0,15	0,175	0,188	0,188	10,19	10,09	9,44	9,06
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	0,165	0,115	0,092	0,070	0,30	0,24	0,385	0,019	0,021	0,021	0,021	0,404	0,377	0,377	0,377	0,14	0,159	0,163	0,159	9,88	9,12	8,21	7,69
Строительных материалов	0,090	0,098	0,090	0,095	0,30	0,24	0,385	0,037	0,009	0,009	0,021	0,422	0,365	0,365	0,377	0,15	0,169	0,179	0,171	9,09	8,95	8,59	8,57
Легкая	0,072	0,054	0,021	0,017	0,30	0,24	0,385	0,014	0,012	0,012	0,012	0,399	0,368	0,368	0,368	0,18	0,2	0,218	0,207	9,27	9,28	9,11	8,56
Пищевая	0,101	0,115	0,106	0,085	0,30	0,24	0,385	0,018	0,030	0,030	0,030	0,403	0,386	0,386	0,386	0,09	0,098	0,106	0,102	6,28	6,84	6,31	5,79

Рассчитана автором по [46, 54, 55, 56, 57, 68, 77, 78, 79, 80, 94, 95, 101, 102, 103, 130].

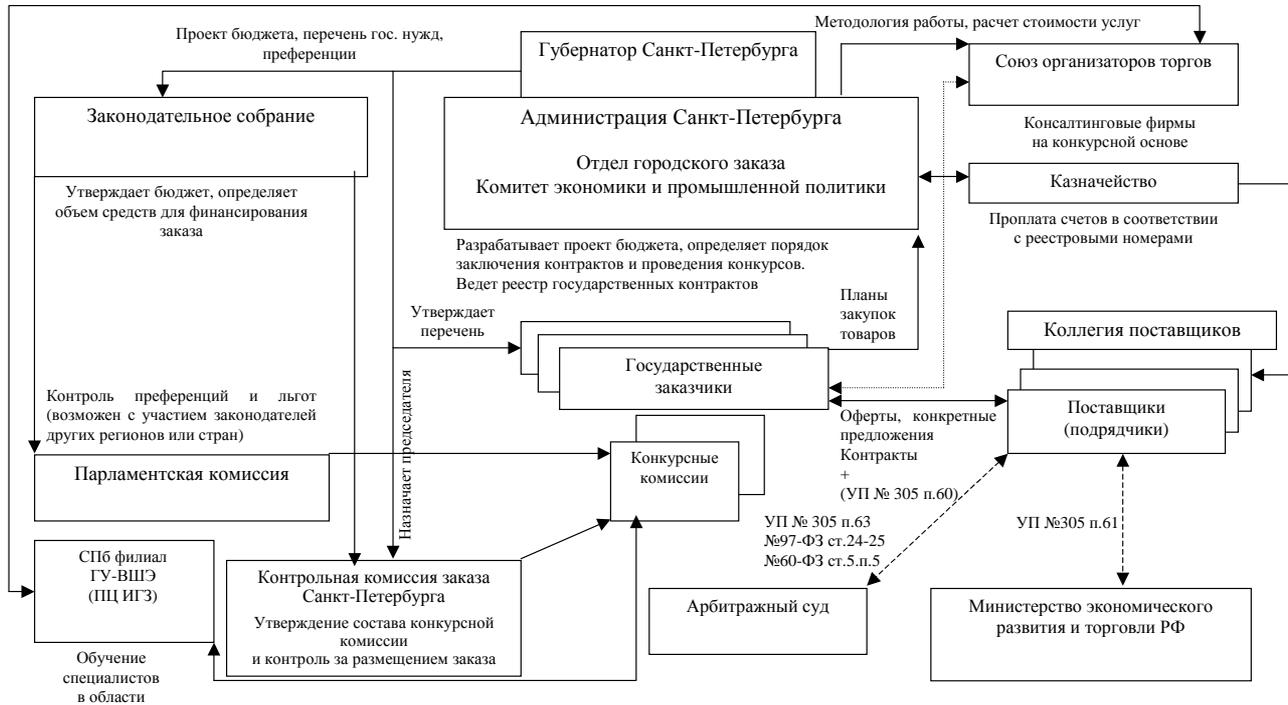


Рис. П.10. Структурная схема городского заказа Санкт-Петербурга

Составлен автором по [10, 24, 30, 61, 64, 69, 72].

Функции коллегии поставщиков в системе государственного заказа

Цели и услуги	Для поставщиков	Для заказчика	Для организаторов коллегии
1. Информационное обслуживание	Полный объём информации о нуждах города. Доступ к автоматизированной системе заказа	Централизованное обеспечение поставщиков всей информацией по городскому областному заказу. Сокращение претензий от поставщиков, не сумевших принять участие из-за недостатка информации. Большое количество потенциальных конкурсных предложений	База данных о нуждах города с перспективой последующего выхода на другие регионы
2. Подготовка к участию в конкурсе	Штатный консультант Коллегии по составлению конкурсной документации. Обучение работе с автоматизированной системой заказа	Рост образовательного уровня участников торгов. Сокращение отсева участников на предварительных этапах из-за неправильного оформления. Таким образом, меньше обвинений в произволе конкурсной комиссии	Услуги по оформлению конкурсного предложения, консалтинг
3. Защита прав поставщиков	Возможность подать протест на действия конкурсной комиссии в юридическую службу Коллегии без собственной идентификации	Протекционистские меры коллегии по отношению к местным поставщикам. Импульс к экономическому росту в регионе, росту собираемости налогов. Сохранение рабочих мест	Косвенная информация о заявителе. Монополия на контроль за нарушением процедур

4. Обеспечение внутренней безопасности	Коллегия дает своим членам рекомендации, которые могут служить фактом прохождения ПКО	Сбор вокруг заказа более или менее постоянного круга проверенных, надежных заказчиков	Рекомендации по ПКО. Взаимное страхование. Определение недобросовестных поставщиков
5. Межрегиональные связи	Расширение возможных рынков сбыта.	Более точная информация о предложениях вне региона	Организация межрегиональных поставок
6. Взаимодействие с администрацией	Транспарентная система заказа	Формирование гарантированных заказов на многолетнюю перспективу. Участие в работе коллегии. Оперативное рассмотрение и решение назревших вопросов	Формирование правил игры в сфере госзаказа
7. PR	Предложение товаров и услуг, о которых заказчик пока не знает; реклама, выставки, семинары заказчиков и поставщиков	Информация о новых разработках, модернизация производства	Размещение рекламы, организация выставок, организация семинаров

Составлена автором по [26].

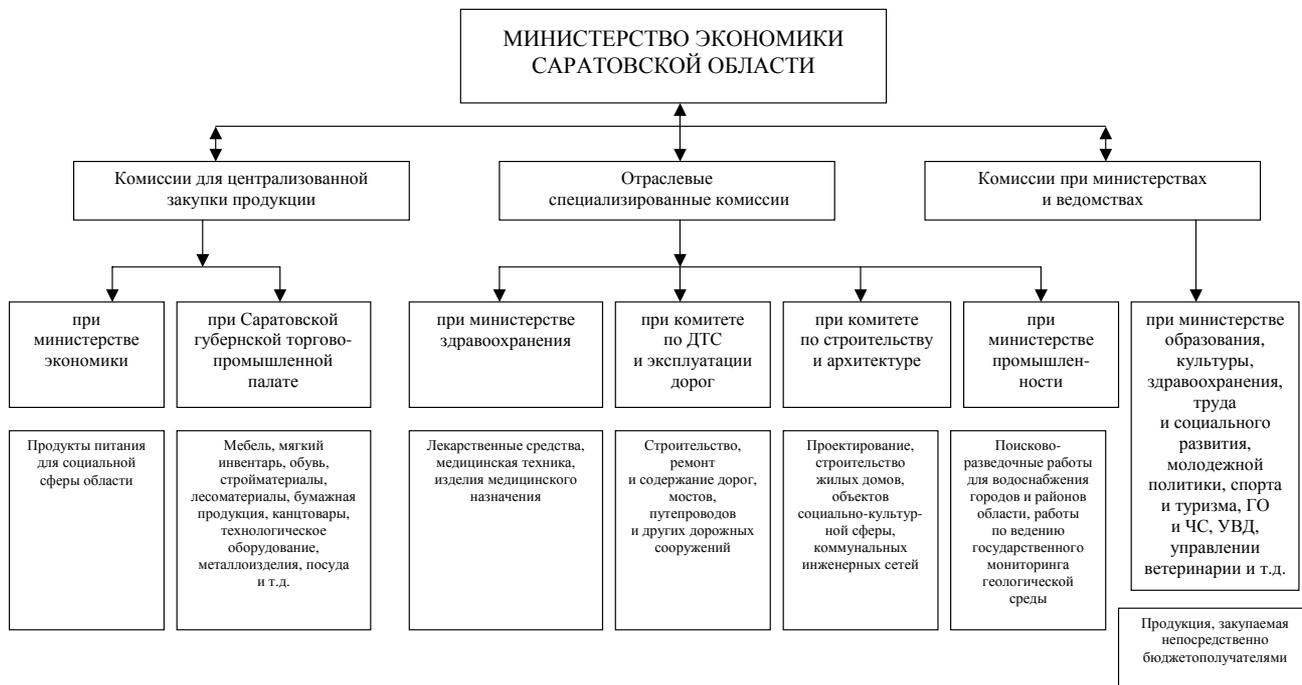


Рис. П.11. Принцип формирования комиссий по закупке продукции для государственных нужд Саратовской области



Рис. П.12. Структурная схема размещения государственного заказа в Новосибирской области по 2002 г.

Составлен автором по [64, 69, 72].

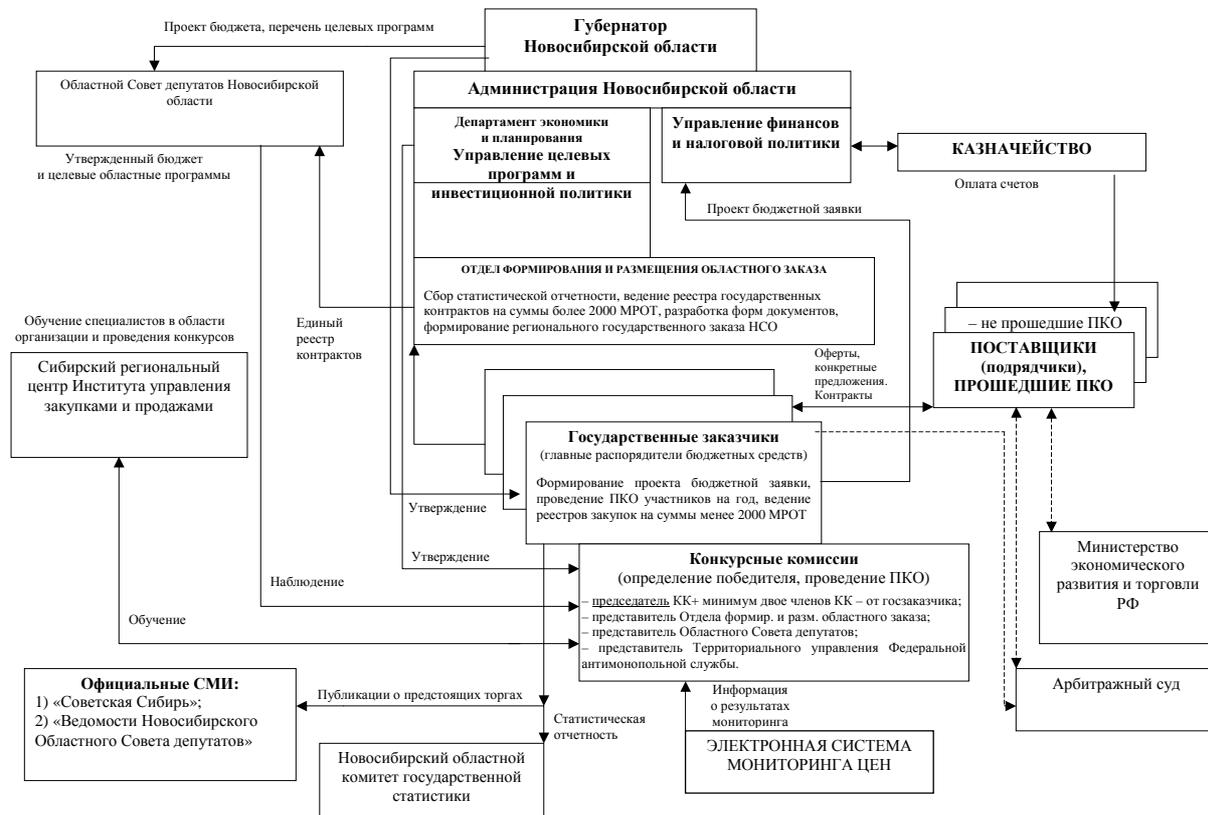


Рис. П.13. Функциональная схема размещения государственного заказа Новосибирской области

Составлен автором по [52, 71, 75].

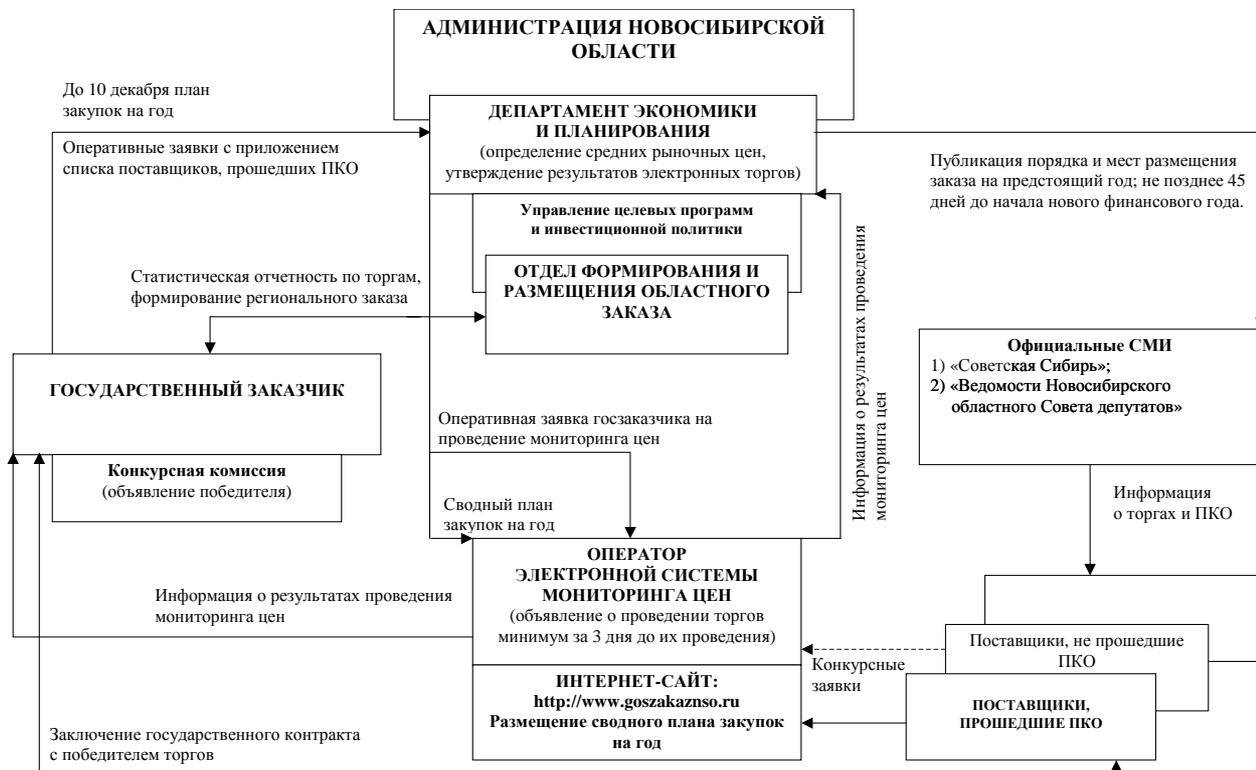


Рис. П.14. Осуществление закупки продукции для региональных государственных нужд Новосибирской области с использованием электронной системы мониторинга цен, 2004 г.

Составлен автором по [115, 140].

Т а б л и ц а П.34

Основные нормативные правовые акты, регулирующие размещение государственных и муниципальных заказов до принятия Федерального закона № 94–ФЗ

1	Гражданский кодекс Российской Федерации, части I и II
2	Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97–ФЗ. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд
3	Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»
4	Указ Президента Российской Федерации от 25 июня 1997 г. № 630 «Об утверждении звания „Поставщик продукции для государственных нужд России»
5	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 1222 «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов)»
6	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1997 г. № 1062 «Об утверждении положения о звании „Поставщик продукции для государственных нужд России”»
7	Приказ Министерства экономики Российской Федерации от 30 сентября 1997 г. № 117 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению торгов (конкурсов) на закупку товаров (работ), квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) (конкурсная документация)»
8	Порядок согласования закупки товаров, работ и услуг путем проведения закрытых торгов (конкурса) и размещения заказа у единственного источника (поставщика) (письмо Минэкономики России от 11 августа 1997 г. № 4–402)
9	Порядок рассмотрения в Министерстве экономики Российской Федерации жалоб поставщиков по вопросам нарушения заказчиками установленных правил и процедур проведения торгов (конкурса) на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (письмо Минэкономики России от 11 августа 1997 г. № 4–402)
10	Порядок опубликования решения о заключении контракта на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (письмо Минэкономики России от 11 августа 1997 г. № 4–402)
11	Инструкция о порядке представления на присвоение, подтверждение и о лишении звания «Поставщик продукции для государственных нужд России» (утв. приказом Минэкономики России от 15 декабря 1997 г. № 172)
12	Приказ Министерства науки и технологий Российской Федерации, Министерства экономики Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации от 17 октября 1997 г. № 94/130/74н «Об утверждении типового положения о порядке размещения заказов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ прикладного характера для государственных нужд путем проведения торгов (конкурса) и иных способов закупки и порядке заключения государственных контрактов»

О к о н ч а н и е т а б л. П.34

13	Основные принципы финансирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, размещаемых на конкурсной основе (письмо Минфина России от 19 февраля 1998 г. № 22-05-03)
14	Постановление Госкомстата России от 6 июня 1997 г. № 37
15	Постановление Госкомстата России от 30 июля 1997 г. № 51
16	Постановление Госкомстата России от 25 декабря 1997 г. № 88
17	Постановление Госкомстата России от 12 января 1998 г. № 4
18	Письмо Заместителя председателя Госкомстата Росси от 4 марта 1998 г. № ОР-1-21/963
19	Федеральный закон Российской Федерации от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»
20	Федеральный закон Российской Федерации от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»
21	Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»
22	Федеральный закон Российской Федерации от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»
23	Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»
24	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1994 г. № 594 «О реализации Федерального закона „О поставках продукции для федеральных государственных нужд”»
25	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 941 «О мерах по совершенствованию функционирования федеральной контрактной системы»
26	Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1996 г. № 523 «Об участии субъектов малого предпринимательства в производстве и поставке продукции и товаров (услуг) для федеральных государственных нужд»
27	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 1005 «О реализации федерального закона о государственном оборонном заказе»
28	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1997 г. № 1443 «О подготовке специалистов по организации и проведению торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд»
29	ИНКОТЕРМС 1990
30	Постановление Правительства от 03.09.98 №1022 «О кадровом обеспечении государственных закупок»
31	Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг»
32	Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О конкурсных закупках продукции»

Составлена автором.

Состояние нормативно-правовой базы, регулирующей размещение государственных и муниципальных заказов на 1.10.2007 г.

№ п/п	Вид и номер нормативного правового акта, дата принятия	Название НПА, важные статьи	Основной смысл документа
1	Основной закон, 12.12.1993	Конституция РФ, ст. 8	В России гарантируется единство экономического пространства и свобода предпринимательской деятельности
2	Федеральный закон № 51–ФЗ, 30.11.1994 Федеральный закон № 14–ФЗ, 26.01.1996	Гражданский кодекс РФ, ст. 447–449, 525–534, 763–768	Заключение договора на торгах; организация и порядок проведения торгов; поставка товаров, выполнение работ для государственных и муниципальных нужд
3	Федеральный закон № 145–ФЗ, 31.07.1998	Бюджетный кодекс РФ, ст. 69–73 и др.	Формы расходов бюджетов, виды расходов, финансирование размещения заказов
4	Федеральный закон № 195–ФЗ, 30.12.2001	Кодекс об административных правонарушениях РФ, ст. 7	Устанавливает административную ответственность за нарушение правил размещения заказа
5	Федеральный закон № 94–ФЗ, 21.07.2005	О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд	Базовый закон, регулирующий отношения, связанные с размещением заказов, а также устанавливающий порядок размещения заказов
6	Федеральный закон № 135–ФЗ, 26.07.2006	О защите конкуренции, ст. 17–18, 22–26 и др.	Устанавливает перечень запрещенных действий, которые могут привести к недопущению, устранению или ограничению конкуренции. Устанавливает особенности отбора финансовых организаций

7	Федеральный закон № 213-ФЗ, 27.12.1995	О государственном оборонном заказе	Регулирует отношения в области размещения гособоронзаказа
8	Федеральный закон № 53-ФЗ, 2.12.1994	О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд	Устанавливает основные принципы размещения заказов на поставку сельскохозяйственной продукции
9	Федеральный закон № 60-ФЗ, 13.12.1994	О поставках продукции для федеральных государственных нужд	Регулирует отдельные вопросы размещения заказов для федеральных нужд; ранее являлся базовым
10	Федеральный закон №79-ФЗ, 29.12.1994	О государственном материальном резерве, ст. 9	Размещение заказов на поставку материальных ценностей в государственный резерв
11	Федеральный закон № 184-ФЗ, 27.12.2002	О техническом регулировании	Сертификация, стандартизация, технические регламенты
12	Федеральный закон № 128-ФЗ, 8.08.2001	О лицензировании отдельных видов деятельности, ст. 17 и др.	Перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия
13	Федеральный закон № 88-ФЗ, 14.06.1995	О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ, ст. 3 и 4	Определено, кто является субъектом малого предпринимательства; необходимость госрегистрации
14	Федеральный закон № 1-ФЗ, 10.01.2002	Об электронной цифровой подписи	Для подачи заявок в форме электронного документа
15	Постановление Правительства РФ № 734, 30.11.2006	О предоставлении преимуществ учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд	Размеры преференций
16	Постановление Правительства РФ № 94, 20.02.2006	О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд	Контроль за размещением заказов осуществляет ФАС РФ и Федеральная служба по оборонному заказу

№ п/п	Вид и номер нормативного правового акта, дата принятия	Название НПА, важные статьи	Основной смысл документа
17	Постановление Правительства РФ № 117, 3.03.2006	О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестров государственных контрактов, заключенных от имени РФ по итогам размещения заказов	В 2006 г. – МЭРТ РФ, с 1.01.2007 – Федеральное казначейство
18	Постановление Правительства РФ № 292, 15.05.2007	Об утверждении положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков	Особенности ведения реестра недобросовестных поставщиков
19	Постановление Правительства РФ № 807, 27.12.2006	Об утверждении положения о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков	Особенности ведения реестров контрактов, заключенных по результатам торгов
20	Постановление Правительства РФ № 369, 13.06.2006	Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства	Приобретение иностранных товаров для нужд национальной обороны не допускается, кроме случаев, когда производство таких товаров в стране отсутствует или они неудовлетворительного качества

21	Постановление Правительства РФ № 147, 10.03.2007.	Об утверждении положения о пользовании официальными сайтами в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков	Технологические требования к размещению информации на официальных сайтах
22	Постановление Правительства РФ № 642, 4.11.2006.	О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства, и их предельных ценах (ценах лотов)	Определяются предельные цены для товаров, работ, услуг. Приводится их полный перечень
23	Постановление Правительства РФ № 631, 27.10.2006.	Об утверждении положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов	Особенности технологии проведения совместных торгов
24	Постановление Правительства РФ № 813, 28.12.2006	О дополнительных требованиях к участникам размещения заказов для нужд обороны страны и безопасности государства	Приведены дополнительные требования, которые можно устанавливать при закупке продукции для нужд национальной обороны
25	Постановление Правительства РФ № 577, 18.09.2006	О признании утратившими силу некоторых актов правительства РФ по вопросам кадрового обеспечения в сфере размещения заказов	Утрачивают силу Постановления Правительства РФ № 1443 и № 1022

№ п/п	Вид и номер нормативного правового акта, дата принятия	Название НПА, важные статьи	Основной смысл документа
26	Постановление Правительства РФ № 52, 22.09.2006	Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на 2007 г.	Приведены формы статистического наблюдения № 1 – Торги и № 1 – Торги (мон)
27	Постановление Правительства РФ № 677, 10.11.2003	Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области	Приведен перечень общероссийских классификаторов с указанием соответствующих постановлений правительства
28	Распоряжение Правительства РФ № 609-р, 15.05.2007		Утверждает перечень товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения аукциона
29	Распоряжение Правительства РФ № 229-р, 20.02.2006		Приводится адрес официального сайта РФ: www.zakupki.gov.ru , а МЭРТ уполномочен на ведение этого сайта
30.	Распоряжение Правительства РФ № 202-р, 14.02.2006		Бюллетень «Конкурсные торги» определен официальным печатным изданием РФ при размещении заказов для федеральных государственных нужд
31	Распоряжение Правительства РФ № 261-р, 27.02.2006		Перечень товаров и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций

32	Постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ № 24, 22.06.2006.	О применении к государственным (муниципальным) учреждениям п. 2. статьи 1 ФЗ № 94 и статьи 71 БК РФ	Возможность заключения договоров бюджетными учреждениями на сумму, не превышающую 100 000 руб. (см. также указание ЦБ РФ № 1843-У)
33	Указание Центрального банка РФ № 1843-У, 20.06.2007	О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя	Расчеты в рамках одного договора могут производиться в размере, не превышающем 100 000 руб.
34	Письмо МЭРТ № 11812-КА/Д04	О порядке применения процедур размещения заказов для государственных и муниципальных нужд	Для аукционного перечня не исключается возможность проведения запроса котировок или закупки у единственного поставщика
35	Письмо МЭРТ, Минфина РФ и Федерального казначейства № 19995-АШ/Д04, 29.12.2006	О ведении реестра государственных контрактов	Разъяснения в целях организации ведения реестров контрактов с учетом Постановлений Правительства РФ № 117 и № 807
36	Приказ МЭРТ № 124, 3.05.2006	Об утверждении порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)	Технологические аспекты согласования закрытых торгов

Составлена автором.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Владимир Васильевич Мельников

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ
ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ**

Монография

Редактор *Т.П. Петроченко*
Выпускающий редактор *И.П. Брованова*
Технический редактор *Н.В. Гаврилова*
Художественный редактор *А.В. Ладыжская*
Корректор *Л.Н. Кинит*
Компьютерная верстка *В.Ф. Ноздрева*

Подписано в печать 17.06.2008
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная
Уч.-изд. л. 13,75. Печ. л. 13,75
Тираж 500 экз. Изд. № 293. Заказ № 898

Издательство Новосибирского государственного
технического университета
630092, г. Новосибирск, пр. К. Маркса, 20
Тел. (383) 346-31-87
E-mail: office@publish.nstu.ru

Отпечатано в типографии
Новосибирского государственного технического университета
630092, г. Новосибирск, пр. К. Маркса, 20