

© 2010 г.

**Ирина Смотрицкая**

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Института экономики РАН

(e-mail: irinasmot@yandex.ru)

**Сергей Черных**

доктор экономических наук, профессор

зав. сектором Института проблем развития науки РАН

(e-mail: esterbio@rambler.ru)

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В СИСТЕМЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И РЫНКА**

В статье анализируются важнейшие проблемы, связанные с экономической деятельностью государства по обеспечению общественных потребностей через рынок государственных закупок. Даются предложения по разработке концепции развития системы государственных закупок как неотъемлемой части общественного регулирования, способствующей повышению эффективности управления государственными ресурсами на основе трансформации соответствующих институтов и механизмов в связке «государство–рынок».

**Ключевые слова:** государство, рынок, государственные закупки, государственный заказ, контрактная система.

Соотношение и рациональное взаимодействие государства и рынка является одним из принципиальных вопросов, актуальность которых не снижается на протяжении всей истории. Современная экономическая теория, исследуя проблемы формирования и развития смешанной экономики, основывается на понимании того, что в «смешанной экономике хозяйственная организация базируется в первую очередь на ценовой системе, однако при этом для преодоления макроэкономической нестабильности и несовершенства рынка используются разнообразные формы государственного вмешательства»<sup>1</sup>.

Данной проблеме посвящена полемическая статья В. Андрианова «Государство или рынок? Кейнсианство или монетаризм?» Автор, проанализировав основные постулаты двух альтернативных концепций макроэкономического регулирования, справедливо отмечает, что в современ-

---

<sup>1</sup> Самуэльсон П. Нордхаус В. Экономика. М.: Бином-КноРус, 1999. С. 794

ных кризисных условиях «для России необходимы смена экономической парадигмы, смещение акцентов в сторону социально-рыночного хозяйства и создания инновационной, устойчивой, саморегулирующейся экономики. Необходимо выстроить стройную, гармоничную систему регулирования и управления социально-экономическими процессами, когда на микроэкономическом уровне устойчивость будут обеспечивать саморегулируемые организации и на макроэкономическом уровне функциональные экономические системы»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, одной из таких «функциональных экономических систем» является система государственных закупок, которая основывается на экономической деятельности государства как субъекта рыночных отношений. Данная система призвана выполнять не только функции обеспечения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования, направленные на «поддержание равновесия вокруг определенных заданных макроэкономических, финансовых, социальных и экологических параметров и индикаторов развития»<sup>2</sup>.

Важнейшими понятиями, связанными с экономической деятельностью государства по обеспечению общественных потребностей, являются «**государственный заказ**», который выражает общественные потребности, выраженные через государственный спрос, и «**государственная закупка**», которая по своей экономической сущности является удовлетворенной (обеспеченной) государственной потребностью. При этом важно, что эта форма обеспечения общественных потребностей неразрывно связана в процессах купли-продажи на товарном рынке.

Государственные закупки – важный фактор формирования совокупного спроса, оказывающий влияние на динамику роста экономики и обеспечения занятости населения. Объем государственных закупок является одним из важнейших элементов, учитываемых при расчете наиболее важных обобщающих показателей, характеризующих уровень развития государства. Однако необоснованное расширение или уменьшение масштабов расходов государства на закупки, как и государственных расходов вообще, может вызвать дисбаланс системы и привести к негативным последствиям.

Роль и масштабы экономической деятельности государства оцениваются на основе сопоставления государственных расходов и ВВП или размеров государственного сектора и ВВП. Усиление роли государства находит отражение в доле государственных расходов в ВВП. Если в начале XX века доля государственных расходов в группе развитых стран в

---

<sup>1</sup> Андрианов В. Государство или рынок? Кейнсианство или монетаризм? // Общество и экономика. 2008. № 10-11. С. 145.

<sup>2</sup> Там же С.143

среднем составляла 13,1%, то в течение века она стремительно росла и к концу 90-х годов совокупные расходы государства в процентном отношении к ВВП в большинстве развитых стран составляли в среднем 45% (от 64,2% в Швеции до 32,4% в США)<sup>1</sup>.

В России проблемы усиления (или, наоборот, ослабления) роли государства в экономике вызывали и вызывают острые дискуссии. Ряд достаточно известных экономистов либерального направления (А. Илларионов, П. Авен, Е. Ясин и другие) неоднократно высказывались о необходимости снижения государственных расходов, ограничения экономической роли государства, «негативно влияющей на конкурентные начала в экономике». В условиях перехода от индустриализма к постиндустриальному обществу, считает Е. Ясин, либеральный поворот в экономике «не случайная флуктуация, а устойчивая тенденция, сначала в странах-лидерах, потом во всех остальных. Государственные расходы при этом снизятся, хоть и не существенно, не до уровня Китая и Индии. Они, видимо, стабилизируются в большинстве развитых стран в диапазоне 30-40% ВВП. Кто их понизит больше, будет иметь более сильные конкурентные преимущества»<sup>2</sup>. Иной позиции придерживается Дж. Гелбрейт. По его мнению, «если брать *нормальные* условия, то общая формула такова: в капиталистическом обществе экономика обычно функционирует успешно, если государство контролирует около 50% ВВП»<sup>3</sup>.

В нашей стране, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 1999 г. расходы консолидированного бюджета составили 26,1% ВВП, в 2002 г. – 31,6%, а в 2004 г. снизились до 27,9%, в 2005 г. составили 31,6 % ВВП, в 2007г. – 31,3%<sup>4</sup>. Таким образом, по доле государственных расходов в ВВП Россия уступала США и странам Западной Европы. Однако в условиях начавшегося в 2008 году глобального экономического кризиса во всех странах с высокоразвитой экономикой происходит *значительное увеличение государственных расходов* и соответственно *расширение масштабов экономической деятельности государства*. Более того, наблюдается прямое вмешательство государства в регулирование экономических процессов для реализации антикризисных программ. Это отражает усилившуюся необходимость формирования и развития институтов государственного регулирования, адекватных современным глобализационным вызовам и геополитическим реалиям. Одним из таких институтов и является система государственных закупок.

<sup>1</sup> Ясин Е.Г. Государство и экономика на этапе модернизации. М.: ГУ ВШЭ, 2006. С.9

<sup>2</sup> Там же. С.15.

<sup>3</sup> Проблемы теории и практики управления. М.,1999. №5

<sup>4</sup> Российский статистический ежегодник, М.: Росстат, 2007г.

**Институт государственных закупок выступает важнейшим инструментом экономической политики государства, реализуемой в соответствии с кейнсианскими представлениями об эффективном спросе.** Следует отметить, что государственные закупки по своему влиянию на экономику носят комплексный характер. Они не только решают задачу удовлетворения государственных нужд, но могут использоваться как инструмент поддержки депрессивных отраслей, повышения конкурентных преимуществ экономики.

**Историческая справка.** Система государственных заказов стала важнейшим элементом антикризисной политики администрации президента США Ф. Рузвельта, направленной на вывод американской экономики из глубокого кризиса в период Великой депрессии (1929–1933). Теоретической основой этой программы, получившей название «Новый курс», стали труды Д. Кейнса. С целью восстановления экономики в 1933 году в США был сформирован фонд общественных работ, финансируемых государством. На него выделялось 3,3 млрд долларов. В 1934 году общественными работами было охвачено 5 млн человек. Только за счет реализации двух проектов в рамках политики «Нового курса» («Корпус гражданского сохранения» и «Управление долины Теннесси») на основе государственного финансирования было построено 41 тыс. мостов, 44475 зданий, новые шоссе, выполнены сельскохозяйственные и иные работы<sup>1</sup>.

**Экономическая деятельность в сфере государственных закупок базируется на рыночном механизме размещения и выполнения государственных заказов, так называемом «государственном рынке»<sup>2</sup>.** На этом рынке через систему контрактов устанавливаются и реализуются договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Рынок как «организованный и институционализированный обмен» включает контрактные соглашения и смену прав собственности; институты и механизмы рынка призваны придавать этим видам деятельности структуру, организацию и легитимность<sup>3</sup>.

Основываясь на данном институциональном подходе, можно выделить ряд социально-экономических особенностей государственного рынка.

<sup>1</sup> Градов А.П. Введение в историю экономики, Спб.: Нестор, 1999, С.86.

<sup>2</sup> Теоретические и методологические основы развития государственного рынка на примере США разработаны в исследованиях В. Федоровича, А. Патрона, В. Заварухина, в частности, в монографиях «США: Федеральная контрактная система и экономика» (М.:Наука,2002) и «США: государство и экономика» (М.: Международные отношения, 2005).

<sup>3</sup> Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М.:Дело. 2003г. С.256.

*Во-первых*, функционирование государственного рынка имеет важное значение при формировании финансово-экономических условий хозяйствования. С одной стороны, данный рынок является тем каналом, по которому значительная часть бюджетных средств поступает для пополнения находящегося в кругообороте денежного капитала, с другой стороны – его можно характеризовать как инструмент перераспределения материальных ресурсов между секторами экономики.

*Во-вторых*, по определенным видам продукции государство является единственным потребителем и в качестве такого обладает всеми характерными признаками монополиста – единственного покупателя на рынке. Это положение позволяет государству в значительной мере усиливать неопределенность для каждой фирмы-подрядчика относительно ее перспектив на государственном рынке, поскольку единственный потребитель, определяющий спрос, имеет выбор среди своих поставщиков и среди различных, порой взаимозаменяемых видов продукции, а поставщики не могут выбрать себе другого покупателя.

*В-третьих*, такая важная особенность государственного хозяйствования, как определение характеристик продукции ее будущим покупателем (правительственным органом, военным ведомством и т.д.), сокращает для фирмы (корпорации) возможности проектирования коммерческих программ. Практически это означает, что государственные органы принимают на себя часть функций менеджмента частной фирмы в процессе принятия технологических решений.

*В-четвертых*, объем финансовых расходов, связанных с крупными или технологически сложными государственными заказами, как правило, велик, поэтому государство выполняет на рынке функции как покупателя, так и инвестора, что нехарактерно для конкурентного рынка.

И, наконец, *в-пятых*, в лице государства фирма-производитель (поставщик) получает стабильного платежеспособного партнера, в большей степени, чем частные компании, застрахованного от рыночных рисков.

Наряду с общепринятыми рыночными механизмами и институтами, государственный рынок имеет *специально созданные институты, регламентирующие особенности хозяйственных отношений, в первую очередь, специальную нормативно-правовую базу, институт контроля, структуру управления на разных уровнях рынка: федеральном, региональном, муниципальном.*

Таким образом, общенациональные рынки экономически развитых стран обслуживают общенациональные потребности (совокупный спрос), а государственные рынки удовлетворяют государственные потребности (государственный спрос) в товарах, работах и услугах. Используя заказы как мощный экономический инструмент, государство решает определен-

ные социально-экономические задачи, например, стимулирует те или иные отрасли народного хозяйства, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, разработок в области здравоохранения, экологической безопасности и т.д.

Например, в странах Европейского союза в рамках общего интеграционного процесса создан единый европейский рынок государственных заказов. В некоторых ключевых отраслях (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) государственные заказы используются в качестве инструмента регулирования, позволяющего сориентировать собственных производителей на принятие определенных решений в области инвестиций и структурных преобразований с целью организации производства продукции, обеспечивающей конкурентоспособность экономики в целом. В наукоемких отраслях доля государственных закупок может достигать до 50% объема производства. Общий объем закупок в странах-участницах ЕС составляет 15-20 % совокупного ВВП Союза. В США консолидированные государственные закупки продукции (товаров, работ, услуг) достигают одной пятой суммарного производства. Эти закупки (на уровне федерального правительства, штатов и местных органов власти) могут достигать до 60 % суммарных государственных расходов.

Таблица 1

**Объем закупок для государственных нужд в 2001–2008 гг.  
(в текущих ценах, млрд рублей)**

|                                      | 2001 | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|--------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Расходы федерального бюджета         | 1322 | 2054  | 2359  | 2699  | 3540  | 4281  | 5541  | 6729  |
| ВВП                                  | 8944 | 10831 | 13243 | 17048 | 21625 | 26903 | 33111 | 41668 |
| Государственные закупки              | 353  | 464   | 615   | 787   | 1092  | 1713  | 2968  | 3300  |
| Объем закупок в % к расходам бюджета | 26,7 | 22,6  | 26,1  | 29,1  | 30,9  | 40    | 53,6  | 49    |
| Объем закупок в % к ВВП              | 3,9  | 4,3   | 4,6   | 4,6   | 5     | 6,4   | 9     | 7,9   |

*Источник:* Показатели рассчитаны на основании данных Росстата и Минэкономразвития РФ.

Динамика рынка государственных закупок в России характеризуется устойчивым ростом объема закупок (таблица 1). За период 2001–2008 гг.

объем государственных закупок вырос в 9 раз. Наибольший рост государственных расходов на закупки в сопоставлении с долей этих расходов в ВВП, а также по отношению к расходной части федерального бюджета приходится на период 2007–2008 гг., государственные расходы на закупки составили соответственно 9% и 7,9% ВВП. В условиях масштабного экономического кризиса государственные закупки рассматриваются в качестве инструмента антикризисного регулирования экономики. В этой связи положительная динамика рынка государственных закупок будет сохраняться.

В настоящее время в странах с развитой рыночной экономикой особенно велика роль государственных закупок в стимулировании технического прогресса. Влияние государственных закупок (заказов) на процесс разработки и распространения новых технологий осуществляется на основе, во-первых, увеличения спроса путем заказов на эти продукты и технологии для удовлетворения общественных потребностей и, во-вторых, через использование государственного рынка сбыта в качестве пробного для новых товаров и технологий. Например, в США только для создания новых технологий гражданского и военного назначения, осуществления программ НИОКР и строительства ежегодно размещается 1,5-2 млн государственных контрактов стоимостью от 5 тыс. до 2 млрд долларов каждый<sup>1</sup>.

Во многих странах государственные заказы используются и как средство поддержки малого бизнеса. В США при заключении контракта с государством на сумму свыше 50 тыс. долл. генеральный подрядчик обязан передавать в порядке промышленной или научно-технической кооперации часть заказа по субподряду. В федеральных департаментах устанавливаются целевые ориентиры участия в контрактах малого бизнеса. Контракты стоимостью менее 10 тыс. долл. на товары, имеющиеся в торговой сети, должны выделяться только малому бизнесу. Генеральный подрядчик документально фиксирует процент стоимости контракта, выделяемого для малого бизнеса, в том числе социально и экономически ущемленного бизнеса<sup>2</sup>.

Последние изменения в российском законодательстве о государственных закупках также направлены на поддержку малого бизнеса и отечественных производителей, установлено обязательное размещение (до 20% общего годового объема поставок продукции) среди субъектов малого предпринимательства. В рамках пакета антикризисных мер предусмот-

<sup>1</sup> Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука. 2002. С. 863-864.

<sup>2</sup> Студенцов В. Государственные закупки: масштаб, структура, регулирование. Риск, 1995, №2-3

рены преференции отечественным производителям по определенной номенклатуре продукции (сельского хозяйства, металлургической промышленности, металлообработки и др.) в размере 15 процентов по отношению к цене контракта.

Однако применение этих норм затруднено ввиду особенностей действующего законодательства, регулирующего процедуры размещения государственных заказов, финансово-экономические условия заключения государственных контрактов.

Таким образом, государственные закупки товаров и услуг являются важнейшей частью общественного воспроизводства, что определяется значительной долей государственного рынка в объеме реализации товарной продукции. Система государственных закупок (заказов) позволяет осуществлять рыночное регулирование производства и товарообращения. Государственные заказы используются как инструмент стимулирования национальных производителей, развития инфраструктуры, информационного производства, НИОКР и внедрения новой техники и технологии, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики, поддержки малого бизнеса.

Для повышения роли и эффективности государственных закупок как института государственного регулирования экономики и как инструмента реализации Программы антикризисных мер правительства РФ необходим пересмотр сложившейся системы государственных закупок в российской экономике. Необходимо ускорить процесс адаптации институтов и механизмов закупок к новым условиям.

В основе трансформации системы государственных закупок лежат структурные и институциональные преобразования, формирующие рыночный механизм размещения и реализации государственных заказов. При этом сокращение бюджетных доходов в условиях экономического кризиса остро ставит проблему повышения эффективности расходования государственных финансовых средств. Особое внимание следует уделять тому, что народнохозяйственная эффективность этого механизма подрывается коррупцией. Система государственных закупок в нашей стране остается одной из наиболее коррупционных сфер российской экономики. По оценкам экспертов, коррупция поглощает ежегодно 10-15% стоимости совокупного объема государственных закупок.

В отличие от стран с развитой экономикой, где институт государственных закупок выступает результатом длительного эволюционного развития, перед нашей страной стоит задача по сути одновременного формирования как общенациональной институциональной системы, так и важнейшей ее части – системы государственных закупок. России необходима законодательно оформленная, разработанная на основе мирового и отече-

ственного опыта, концепция преобразования и развития системы государственных закупок. Примечательно, что главным условием членства в ВТО для стран с переходной экономикой является: получение статуса государства с рыночной экономикой; создание государственного рынка товаров и услуг; формирование контрактной системы как важного элемента национального рынка и национального хозяйства. Эти требования в полной мере относятся и к России.

Глобализация нарушает баланс между экономически эффективным и социально справедливым развитием общества, поскольку возникает несоответствие между реальными полномочиями традиционных государственных институтов принятия решений и новыми центрами, контролирующими необходимые для их реализации основные ресурсы и экономические процессы. Равновесие все больше изменяется в пользу международного регулирования с делегированием нарастающего объема полномочий от государства к наднациональным политическим и экономическим органам. Формирование новой структуры мирового общения перестает быть результатом только межгосударственных договоренностей, а сами межгосударственные отношения и институты уступают место новым субъектам системы международных экономических отношений.

**Нынешний кризис является в определенной мере следствием ослабления роли государства в связке «государство – рынок».** Кризисные факторы инициируют переход на новые принципы хозяйствования, при этом «на первый план выходит не поиск универсальных моделей развития, а создание экономической системы, способной к гибкому реагированию на новые вызовы современности».<sup>1</sup> Главное сейчас – сформировать институциональные условия для преодоления последствий кризиса и перехода к инновационной модели социально-экономического развития. Для реализации этой стратегической цели необходимо, чтобы процесс трансформации взаимоотношений государства и рынка перешел на новый уровень с целью качественного изменения институтов государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов системы государственных закупок как неотъемлемой части общественного регулирования, обеспечивающей эффективное взаимодействие государства и рынка. Повышение эффективности данной системы непосредственно связано с переходом к целостной контрактной системе, превращающей государственный заказ в более сложный механизм хозяйствования, сочетающий в себе программно-целевую и регулирующие функции.

---

<sup>1</sup> Андрианов В. Государство или рынок? Кейнсианство или монетаризм? // Общество и экономика. 2008. № 10-11. С.145.

Как показывает мировой опыт, в странах с развитой рыночной экономикой федеральная контрактная система (ФКС) наряду с федеральным (государственным) бюджетом и федеральной (государственной) налоговой системой выступает важнейшим механизмом государственного регулирования развития экономики, науки и техники, обеспечения высоких темпов экономического роста. В нашей стране также стала осознаваться необходимость формирования государственной контрактной системы как единого механизма управления заказами и государственного регулирования. Задача создания комплексной федеральной контрактной системы была поставлена президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010–2012 годы. Ожидается, что формирование такой системы будет способствовать повышению эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд. По нашему мнению, именно государственная контрактная система может стать действенным инструментом концентрации материальных, трудовых ресурсов и научного, промышленного потенциала страны для осуществления научно-технических, инновационных, социально-экономических программ в рамках эффективного взаимодействия государства и рынка.

---