

## СТРАТЕГИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

*М.К. Аристархова, С.В. Новиков, О.К. Зуева, А.Ю. Перевезенцева*

*Уфимский государственный авиационный технический университет, г. Уфа*

В работе представлена современная модель функционирования государственного заказа в качестве самостоятельного института. В этой связи обоснованы особенности госзаказа, которые предопределяют построение системы управления им. Признавая динамичность выделенного института госзаказа, в работе предупредительно выделены недостатки, мешающие его развитию: бюрократизация, создание искусственных барьеров входа для участников конкурса, коррупция, недобросовестная конкуренция, изменение условий контракта после его подписания, слабость системы мониторинга исполнения и ответственности нарушителей государственного заказа. Современное существование института госзаказа немыслимо без стратегизации, которая представляет собой вид деятельности по формулированию и разработке стратегий развития системы в общем, а, следовательно, должна учитывать поведение целостной структурной единицы (системы) и ее окружения под воздействием различных экономических возмущений. То есть речь идет о разработке не единичной стратегии, а множества предполагаемых путей развития, которые бы аккумулировали в себе возможные варианты действий, применимые в той или иной экономической ситуации. При этом следует учитывать, что выбор той или иной стратегии способен видоизменить всю систему, поэтому необходима разработка многовариантных моделей, которые учитывали бы динамическое взаимодействие всех переменных. Авторами предлагается выполнять стратегизацию по критериям «Цена – Качество – Сроки».

**Ключевые слова:** госзаказ, управление, модель, институционализм, особенности, стратегизация, критерии, показатели, отклонение, планирование.

Современное состояние российской экономики требует адекватного институционального механизма, который способствовал бы ее развитию и росту, обеспечивал бы экономическую и социальную стабильность. Таким институтом, по большей мере, может выступить институт государственных закупок.

Являясь гибким и адаптивным, он подстраивается под изменяющуюся экономическую среду, трансформируясь вместе с ней. Механизмы, используемые при этом, способствуют росту заинтересованности хозяйствующих субъектов в создании общественных благ, что позволит решить ряд социально-экономических задач, поставленных перед государством [1].

То есть государственный заказ преследует основной закон развития общества, а именно удовлетворение потребностей, в части потребностей государства в товарах (работах, услугах).

Помимо этого госзаказ выступает в качестве стимулятора деятельности хозяйствующих субъектов, посредством вовлечения их в выполнение работ по государственному контракту.

С этой стороны можно выделить два основных положительных стимулирующих момента:

- обеспечивается загрузка объемами соответствующих производственных мощностей;
- обеспечивается развитие инновационных подходов к организации реализации госзаказа и применение новых технологий.

Как следствие этого, повышается не только экономическая стабильность предприятий, но и всей отрасли в целом, ввиду общего увеличения

технологического потенциала, что приводит к обеспечению соответствия госзаказа по соотношению «цена-качество».

Таким образом, экономическая сущность государственного заказа выражается в удовлетворении потребности государства в товарах (работах, услугах), посредством загрузки производственных мощностей хозяйствующих субъектов соответствующими объемами работ и их стимуляции к инновационной деятельности и использованию новых технологий для обеспечения надлежащего соответствия цены госконтракта и качества выполненных работ, услуг и поставленных товаров (рис. 1).

Безусловно, важно понимать, что модели государственного заказа являются динамическими, то есть изменяющимися во времени под действием факторов внешней и внутренней среды. Однако всем им будут присущи некоторые общие черты.

Во-первых, субъекты госзаказа всегда будут оставаться прежними – государство как заказчик и фирмы (предприятия, организации, иногда физические лица) как исполнители. Посредством использования различных инструментов института государственных закупок государство вступает в контрактные отношения с различными субъектами экономики в виде подрячков, исполнителей, участников закупок и т. д., то есть государство выступает своеобразной основой института государственных закупок, а фирмы – подкреплением этой основы.

Во-вторых, существенной является огромная нормативно-правовая база, которая регламентирует

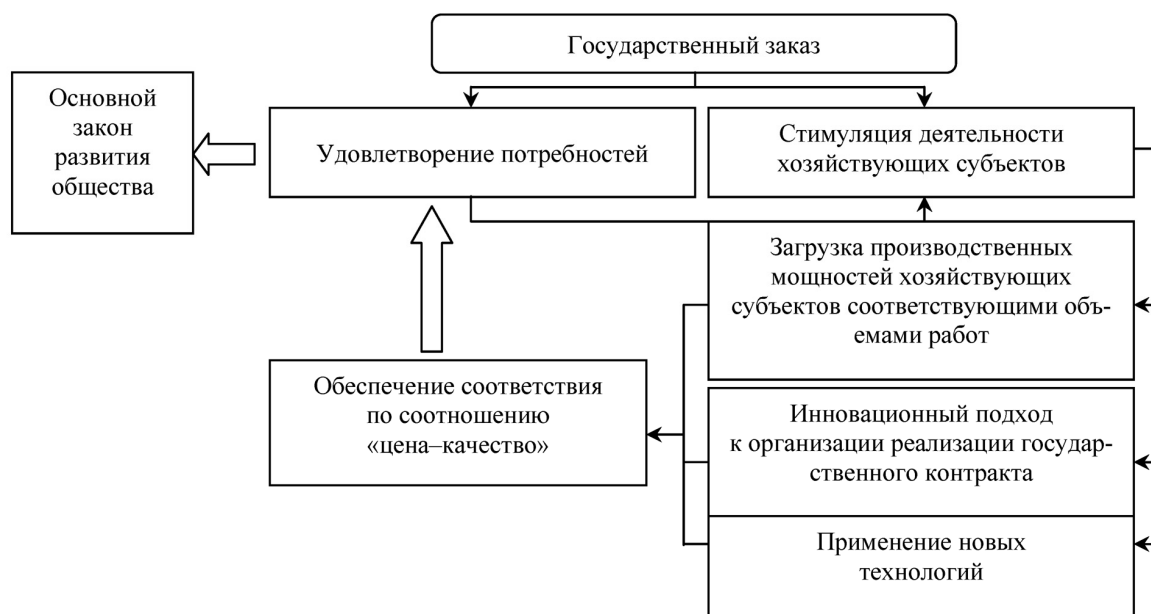


Рис. 1. Экономическая сущность государственного заказа

ет деятельность всех участников государственного заказа от начала его размещения до конечной сдачи выполненных работ. Однако ввиду охвата госзаказом почти всех сфер экономики, зачастую возникают ситуации несогласованности между собой правил и норм, что приводит к противоречиям, которые не только «тормозят» работу по госконтрактам, но и являются лазейками для осуществления коррупционных схем.

В-третьих, можно отметить, что эта система правил и норм с течением времени непременно будет претерпевать изменения и деформироваться, что, несомненно, приведет либо к их окончательной ликвидации и установлению новой нормативно-правовой базы, либо к их перерождению и преобразованию сначала в неформальные договоренности и правила, а затем уже – в легитимные соглашения.

В-четвертых, важно упомянуть о разносторонности закупочной деятельности, поскольку потребности в тех или иных товарах (работах, услугах) появляются во всех областях жизни общества от обороны и безопасности страны до обеспечения деятельности бюджетных учреждений. Отсюда вытекает разбиение инструментария государственных закупок на тот, который предназначен для специфических высокотехнологичных благ, и тот, который направлен на закупку технически несложной, повседневной продукции. Как правило, здесь можно проследить и разграничение целей использования таких инструментов: в первом случае речь идет о получении высококачественной продукции, во втором – об экономии бюджетных средств.

В-пятых, в рамках государственного заказа можно проследить некоторую «сезонность» (рис. 2). Прежде всего, это связано с освоением бюджетных средств бюджетополучателем, так как если он не использует их за финансовый год, то деньги у него изымаются и не возвращаются, а, следовательно, ближе к концу года происходит израсходование всех средств по всем статьям.

Выделенные черты остаются актуальными и на сегодняшний день (рис. 3), несмотря на то, что возникла новая федеральная контрактная система, являющаяся одним из способов борьбы с неформальными отношениями внутри института государственных закупок в России.

На основе изложенного выше можно представить современную модель института государственных закупок (рис. 4).

Представленная модель наиболее обще отражает государственный заказ в качестве отдельного института государственных закупок. Однако нельзя говорить, что данная модель идеальна. Как и любая динамическая система, госзаказ будет изменяться и показывать свои недостатки, которые могут проявить себя в следующем [2]:

1. Бюрократизация. Оформление большого объема бумаг и документов приводит к «раздуванию» бюрократического аппарата, организации специальных отделов и подразделений, которые работают только с госзаказом, что увеличивает издержки на текущую деятельность, кроме того, отвлекаются ресурсы (как денежные, так и кадровые) на оформительские и процедурные вопросы. Зачастую возникает ситуация, когда конкурс на выполнение

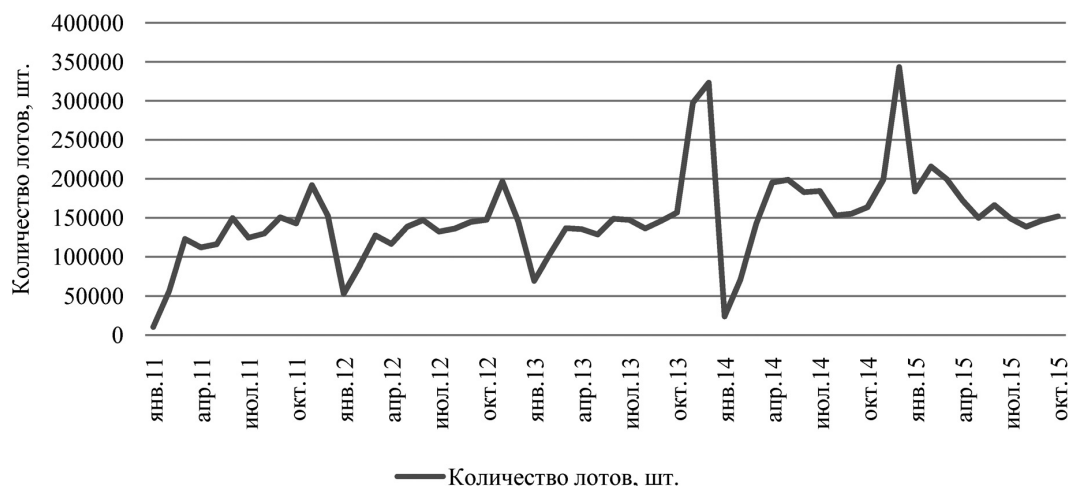


Рис. 2. Динамика закупок (источник: [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru))

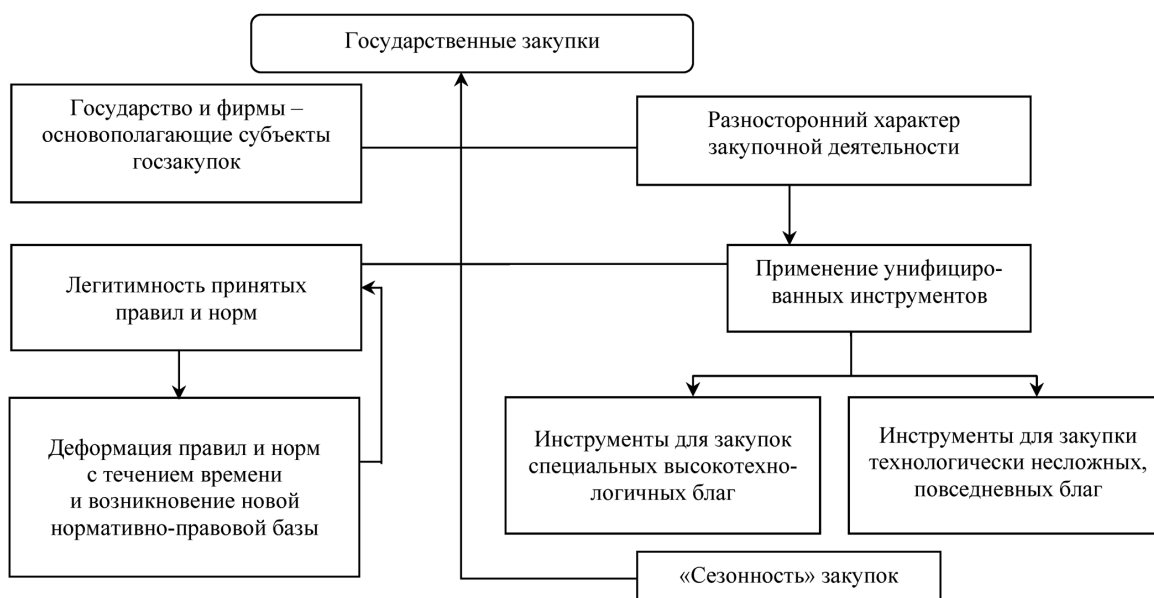


Рис. 3. Основные черты института государственных закупок

2. Создание искусственных барьеров входа для участников конкурса. Ограничения входа для участников устанавливаются искусственно с целью либо уменьшить количество потенциальных претендентов на заказ, либо добиться, чтобы в конкурсе остался только один «угодный» участник, либо вообще сорвать выполнение госзаказа. Среди множества способов создания ограничений можно выделить несколько наиболее распространенных:

- внесение в заявку ограничений по ведомственному и территориальному признаку, т.е. работы могут выполнять лишь лица, задействованные в определенной государственной структуре, либо

фирмы, осуществляющие свою деятельность в отдельных географических районах страны;

- установление дополнительных формальных требований (выписки из единого реестра, справки о сроках действия лицензии и прочего), т.е. автоматически отсеиваются участники, которые, например, имеют лицензию на выполнение необходимых работ, но она не подходит по сроку окончания своего действия, хотя на время заключения и исполнения контракта еще имеет полную силу;

- «подгонка» правил конкурса под определенного участника либо требований технической документации, ориентированная на определенного участника;

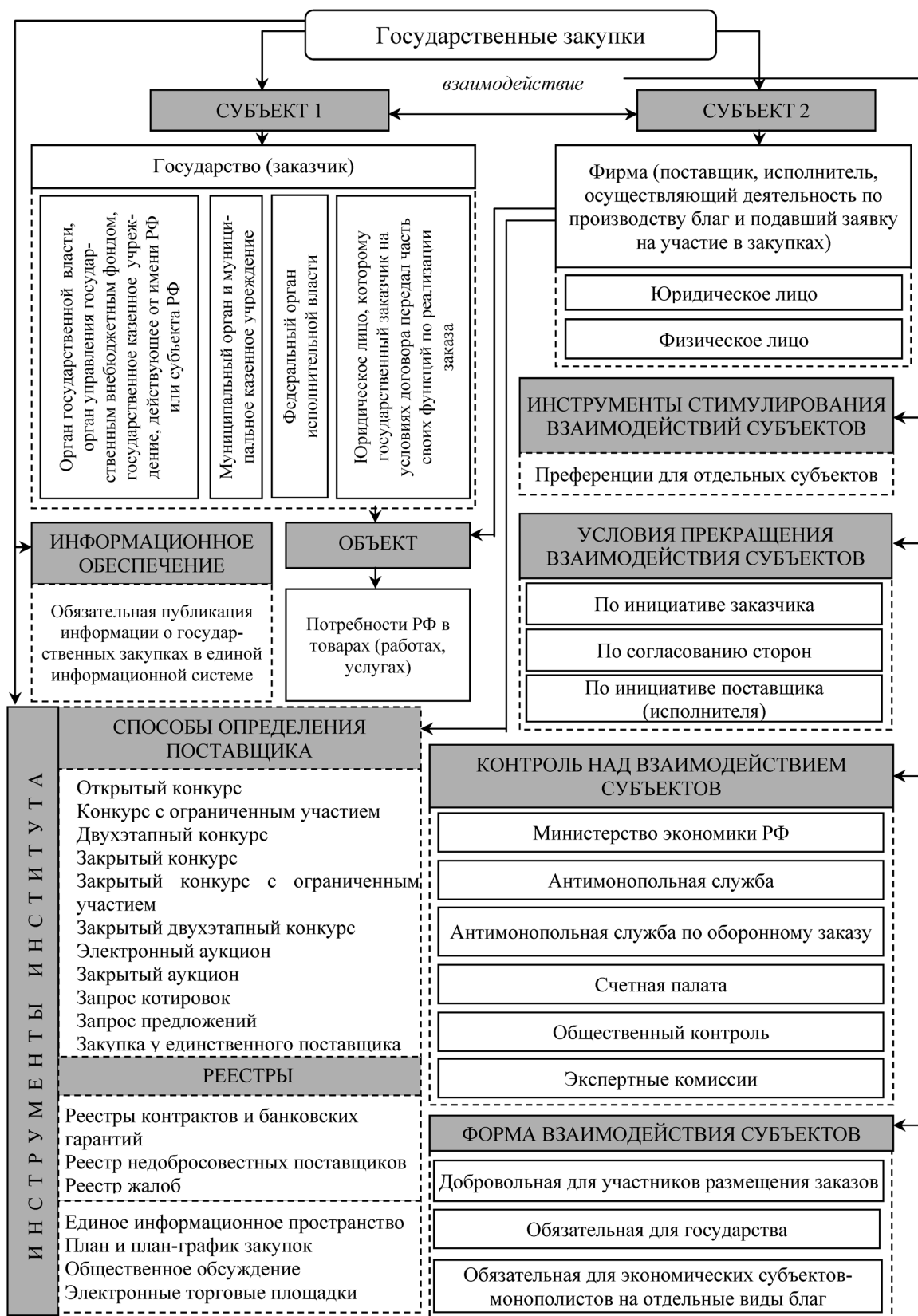


Рис. 4. Современная модель института государственных закупок

– прочие ухищрения, например, написание наименования заказа латинскими буквами вместо аналогичных букв кириллицы [3], что ограничило поиск данного лота и привело к заключению заказа с единственным участником, которому были заранее сообщены эти условия.

3. Коррупция. Несмотря на то, что система государственного заказа является формализованной, в ней сохраняется высокий уровень, так называемых, неформальных связей, знакомств, предпочтениям и всевозможным «откатам», которые позволяют получать государственные заказы недобросовестным исполнителям либо заключать госзаказы по завышенным ценам или на неоправданных условиях.

4. Недобросовестная конкуренция. Проявляется, как правило, как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя. Может принимать формы, указанные на рис. 5, однако, помимо них, встре-

чаются случаи, когда победителями конкурса становятся родственники государственного заказчика либо другие лица, связанные с ним, или же госзаказ размещается под надуманные услуги и при этом также создается видимость конкурентной борьбы.

5. Проблема «цена/качество». Соотношение цены и качества выполняемых работ всегда было одним из основополагающих критериев заключения контрактов не только в системе госзаказа, но и при любых других сделках. Однако для государственных закупок эта проблема имеет особое значение. Изначально остро стоял вопрос о завышении начальных и конечных цен контракта при проведении конкурса, в том числе и для создания дополнительных барьеров для входа, но впоследствии произошла трансформация и основным критерием отбора претендентов стала минимальная цена. Такой механизм, естественно, снижает качество выполняемых работ ввиду недостаточного фи-

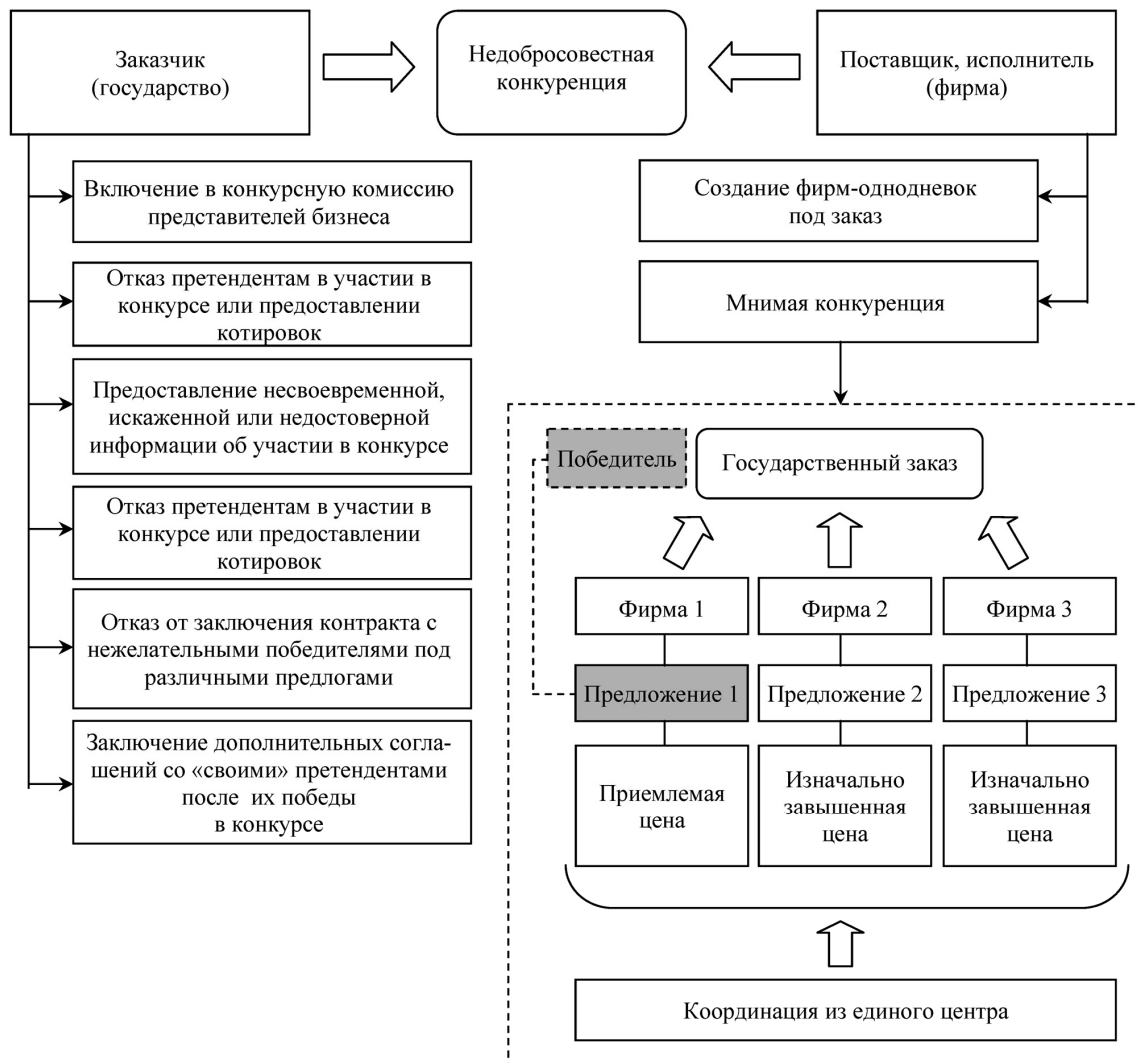


Рис. 5. Недобросовестная конкуренция со стороны заказчика и со стороны исполнителя госзаказа

нансирования и зачастую приводит к заключению новых договоров, неформальных соглашений, что оборачивается дополнительной цепочкой контрактов и бюрократической волокитой.

Следует отметить, что до настоящего времени не существует эффективной системы выбора оптимального соотношения цены и качества.

6. Изменение условий контракта после его заключения. Корректировке могут подвергаться цены, объемы и общая стоимость работ, хотя для госзаказа законодательно установлено правило твердой цены, но в современных условиях нестабильной экономики и растущей инфляции его не всегда удается реализовать. Подразумевается, что при возникновении дополнительного объема работ необходимо провести самостоятельные торги, но, как правило, количество желающих в доработке заказа исчерпывается самим исполнителем, т. е. проведение самостоятельных торгов являет собой, скорее, формальную видимость, чем действительность. Кроме того, существует практика перепродажи контракта субподрядчикам (рис. 6), что приводит к монополизации рынка госзаказа.

7. Слабость системы мониторинга исполнения и ответственности нарушителей государственного заказа. Пожалуй, одна из самых насущных проблем госзаказа. Поэтому важно разработать такую систему оценки эффективности выполнения государственных заказов, которая позволяла бы не только характеризовать эффективность исполнения госконтракта в единичный момент времени, но и протяженно, пролонгированно так, чтобы было возможно оценить еще качество осуществленных работ.

Кроме того, целесообразно говорить о создании, так называемого, «банка стратегий», в котором бы содержались варианты моделей контрактов на долгосрочную перспективу, согласованные по различным критериям, как, например, по цене и качеству работ, по цене, качеству и срокам, по цене и срокам и т. д. То есть применялось бы в полной мере понятие стратегизации.

«Стратегизация» представляет собой вид деятельности по формулированию и разработке стратегий развития системы в общем, а, следовательно, должна учитывать поведение целостной структурной единицы (системы) и ее окружения под воздействием различных экономических возмущений. То есть речь идет о разработке не единичной стратегии, а множества предполагаемых путей развития, которые бы аккумулировали в себе возможные варианты действий, применимые в той или иной экономической ситуации. При этом следует учитывать, что выбор той или иной стратегии способен видоизменить всю систему, поэтому необходима разработка многовариантных моделей, которые учитывали бы динамическое взаимодействие всех переменных.

Модель должна быть превращена в эффективный инструментарий, с помощью которого можно описать желаемое состояние системы с возможностью последующего развития. Модель также должна учитывать развитие организационной стратегии, чтобы отразить необходимые дальнейшие изменения. Динамика этого движения нуждается в заранее установленном наборе средств, однако результаты должны быть многовариантными. Ведь внутрисистемные механизмы остаются теми же, но их действие зависит от стратегии, которая обеспечивает либо многомерный, либо одномерный результат [4].

Ввиду двусубъектности системы государственного заказа (см. рис. 4) стратегизация должна быть рассмотрена отдельно для каждого субъекта взаимодействия.

Со стороны исполнителя государственного заказа (поставщиков, генподрядчиков) процесс стратегизации выльется в разработку матрицы «Цена–Качество–Сроки» (матрицы поставщиков), содержащей разные комбинации факторов, которые в наибольшей мере влияют на выполнение государственного контракта. Так, например, в некоторых случаях для заказчика максимально важ-

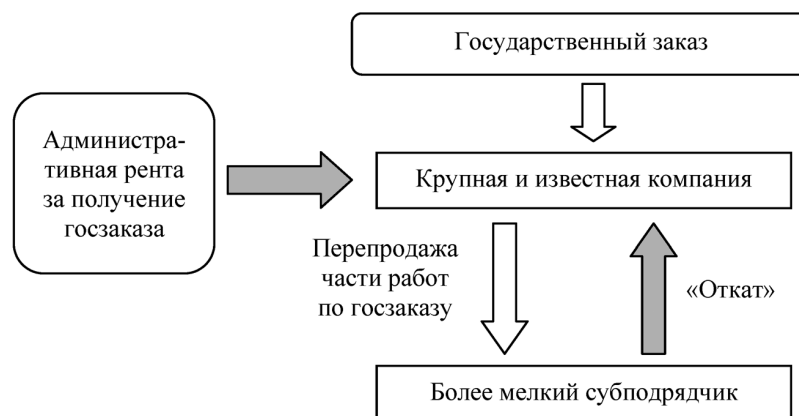


Рис. 6. Схема перепродажи госзаказа субподрядчику

но исполнение работ в рамках установленной цены и в строго отведенный срок, а иногда он готов подождать и продолжить финансирование для достижения желаемого уровня качества. На рис. 7 представлена общая схема формирования матрицы «Цена–Качество–Сроки».

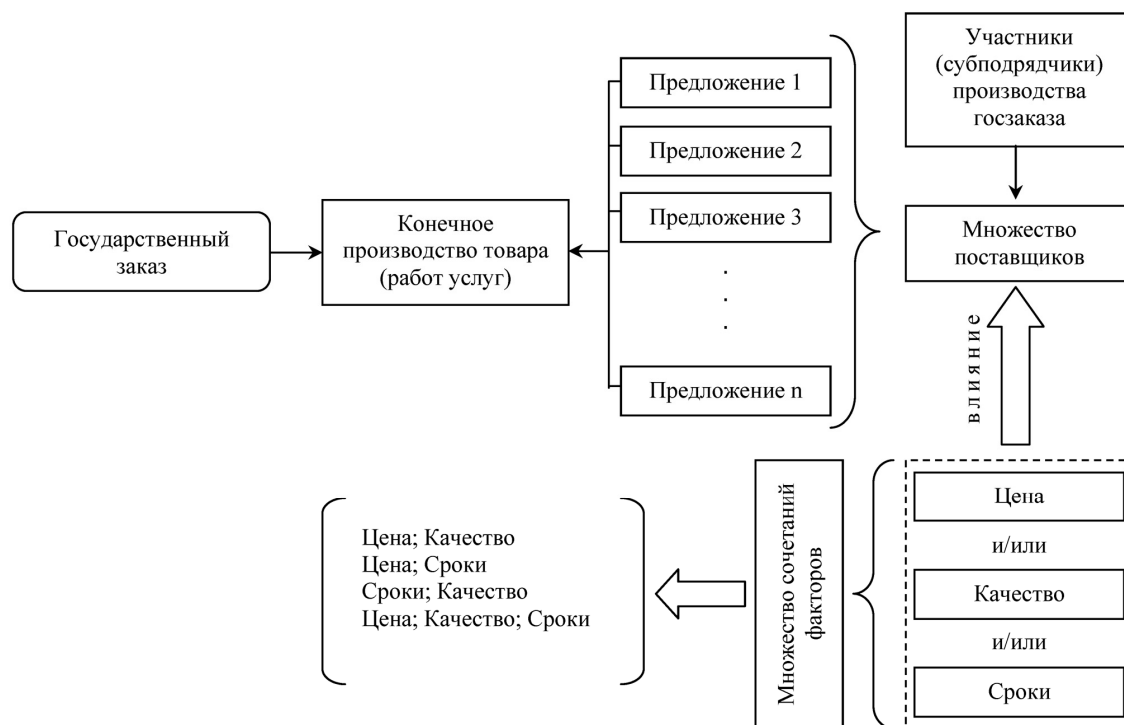


Рис. 7. Схема формирования матрицы «Цена–Качество–Сроки»

Любой государственный заказ сводится к конечному производству товара, работы и услуги, и, чтобы его обеспечить, рассматриваются различные предложения от множества возможных поставщиков (исполнителей). В свою очередь, множество поставщиков имеет собственное подмножество участников (субподрядчиков), которые будут задействованы в ходе производства товара, работы и услуги, предусмотренных государственным заказом.

Эта «масса» предложений от разных поставщиков при прочих равных условиях должна оформиться в государственный контракт, который формируется под влиянием трех основных факторов: цены, качества и сроков выполнения запланированных работ. Иными словами, возникает множество сочетаний этих факторов, которые способны обеспечить разные исполнители госзаказа, они-то и составляют матрицу «Цена–Качество–Сроки». Ее целесообразно использовать для наиболее оптимального выбора конечного исполнителя госконтракта, особенно когда известна общая стратегия развития системы, что

позволит «отсеять» неподходящих претендентов для данной ситуации и повысить эффективность исполнения госконтракта.

Однако существует опасность неверного выбора сочетания факторов не только из-за, например, мнимой конкуренции при проведении кон-

курса или существования неформальных связей между субъектами госзаказа, но и из-за изначально ошибочного пути развития всей системы в целом, что влечет за собой тяжелые последствия, вытекающие в невыполнение надлежащим образом госзаказа, а также, возможно, и в расшатывание системы и приведение ее в нестабильное состояние. Поэтому важно проводить мониторинг исполнения государственного заказа по всем направлениям, начиная от проверки генподрядчика (поставщика) и заканчивая оценкой качества выполненных работ.

Со стороны потребителя государственного заказа – госзаказчика – разработка стратегий сведется к долгосрочному планированию и нахождению отклонений фактических показателей от плановых. Следует отметить, что факторы здесь остаются теми же: цена (P), качество (Q) и сроки (T) проведения работ. Как правило, в идеальном случае, цена и сроки должны стремиться к минимуму, а качество, соответственно, к максимальным величинам:

$$P \rightarrow \min; Q \rightarrow \max; T \rightarrow \min.$$

Также можно говорить, что эти факторы будут являться составными, то есть включающими в себя несколько равноправных частей:

$$P = P_{\text{разм.з.}}^1 + P_{\text{исп.з.}}^2 + P_{\text{дост.з.}}^3 + \dots + P^n; \quad (1)$$

$$Q = Q_{\text{разм.з.}}^1 + Q_{\text{исп.з.}}^2 + Q_{\text{дост.з.}}^3 + \dots + Q^n; \quad (2)$$

$$T = T_{\text{проц.з.}}^1 + T_{\text{исп.з.}}^2 + T_{\text{дост.з.}}^3 + T_{\text{опл.з.}}^4 + \dots + T^n, \quad (3)$$

где  $P$  – цена государственного заказа;  $P_{\text{разм.з.}}^1$  – цена размещения заказа;  $P_{\text{исп.з.}}^2$  – цена исполнения заказа;  $P_{\text{дост.з.}}^3$  – цена доставки заказа;  $P^n$  – другие цены, указанные в госконтракте;  $Q$  – качество государственного заказа;  $Q_{\text{разм.з.}}^1$  – качество размещения заказа;  $Q_{\text{исп.з.}}^2$  – качество исполнения заказа;  $Q_{\text{дост.з.}}^3$  – качество доставки заказа;  $Q^n$  – другие показатели качества, которые могут быть оценены в рамках госконтракта;  $T$  – срок работ по государственному заказу;  $T_{\text{разм.з.}}^1$  – срок размещения государственного заказа;  $T_{\text{исп.з.}}^2$  – срок исполнения заказа;  $T_{\text{дост.з.}}^3$  – срок доставки заказа;  $T_{\text{опл.з.}}^4$  – срок оплаты заказа;  $T^n$  – другие сроки, указанные в госконтракте.

При этом для различных государственных контрактов составные части результирующих факторов  $P$ ,  $Q$  и  $T$  будут отличаться в зависимости от специфики выполняемых работ в рамках государственного заказа.

Нахождение отклонений этих показателей ( $\Delta P$ ,  $\Delta Q$ ,  $\Delta T$ ) – важная работа при долгосрочном планировании развития системы, ведь зачастую именно за счет верного нахождения отклонений можно оптимально наметить план действий на будущие периоды.

$$\Delta P = P_{\text{пл}} - P_{\text{ф}}, \Delta P \rightarrow \min, \quad (4)$$

$$\Delta Q = Q_{\text{пл}} - Q_{\text{ф}}, \Delta Q \rightarrow \min, \quad (5)$$

$$\Delta T = T_{\text{пл}} - T_{\text{ф}}, \Delta T \rightarrow \min, \quad (6)$$

где  $\Delta P$  – отклонение цены государственного заказа;  $P_{\text{пл}}$  – запланированная цена заказа;  $P_{\text{ф}}$  – фактическая цена заказа;  $\Delta Q$  – отклонение качества государственного заказа;  $Q_{\text{пл}}$  – запланированная цена заказа;  $Q_{\text{ф}}$  – фактическая цена заказа;  $\Delta T$  – откло-

нения сроков выполнения государственного заказа;  $T_{\text{пл}}$  – запланированные сроки выполнения заказа;  $T_{\text{ф}}$  – фактические сроки выполнения заказа.

Следует отметить, что выявление отклонений тесно связано с установлением экономии от работ по государственному заказу. Как правило, положительные отклонения показателей  $P$  и  $T$  говорят о том, что работы выполнены, услуги оказаны, а товары поставлены дешевле и быстрее намеченного, что является позитивным итогом только вкупе с отрицательным отклонением по качеству ( $Q$ ), так как оно указывает на то, что фактическое качество государственного заказа превышает запланированное, то есть на лицо высококачественность работ. Если же отклонение по показателю  $Q$  положительно, то экономия по цене ( $P$ ) и срокам ( $T$ ) была достигнута за счет снижения качества, что, безусловно, является негативным результатом.

Однако верное установление плановых показателей, а также точное включение в состав результирующих факторов цены ( $P$ ), качества ( $Q$ ) и сроков ( $T$ ) необходимых, подходящих к ситуации элементов позволят «сгладить» отклонения, что приведет к наилучшему выполнению процедур по государственному заказу.

### Литература

1. Истомина, Е.А. Особенности современной модели института государственных закупок в России / Е.А. Истомина // Вестник ЧелГУ. – 2014. – № 5 Экономика. Вып. 44. – С. 27–34.
2. Малкина, М.Ю. Институциональный анализ системы госзаказа в современной России / М.Ю. Малкина // TERRA ECONOMICUS. – 2010. – Том 8, № 1. – С. 51–58.
3. Геворкян, Б. Генпрокуратура выявляет новые схемы коррупции на госзаказах / Б. Геворкян // Российская газета. – 2009.
4. Кужева, С.Н. Стратегическое управление инновационным развитием / С.Н. Кужева // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2006. – № 4. – С. 121–130.

**Аристархова Маргарита Константиновна.** Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой налогов и налогообложения, Уфимский государственный авиационный технический университет (г. Уфа), ninufa@mail.ru

**Новиков Сергей Владимирович.** Кандидат экономических наук, доцент, Уфимский государственный авиационный технический университет (г. Уфа), ninufa@mail.ru

**Зуева Ольга Константиновна.** Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры налогов и налогообложения, Уфимский государственный авиационный технический университет (г. Уфа), ninufa@mail.ru

**Перевезенцева Анна Юрьевна.** Магистр кафедры налогов и налогообложения, Уфимский государственный авиационный технический университет (г. Уфа), ninufa@mail.ru

Поступила в редакцию 16 мая 2016 г.



**STRATEGIZATSIYA IN THE SYSTEM OF THE PUBLIC  
PROCUREMENT INSTITUTION IN RUSSIA****M.K. Aristarkhova, S.V. Novikova, O.K. Zueva, A.Yu. Perevezentseva***Ufa State Aviation Technical University, Ufa, Russian Federation*

The paper presents an advanced model of functioning of public procurement as an independent institution. In this regard, the peculiarities of public procurement that determine the building of its control system are proved. Recognizing the agility of the public procurement institution, some shortcomings that prevent its development are highlighted preventively: bureaucracy, the creation of artificial barriers of entry for contest participants, corruption, unfair competition, changes in contract conditions upon its signing, the weakness of the performance monitoring system and responsibility of violators of public procurement. Today the existence of public procurement institution is inconceivable without strategizing, which is a type of activity connected with the formulation and development of the system development strategies in general, and, therefore, it should take into account the behavior of the integral structural unit (system) and its environment under the influence of various economic disturbances. The point at issue is not about the development of a single strategy, but a variety of supposed ways of development, which could accumulate possible alternatives used in a particular economic situation. Meanwhile, it should be mentioned that the choice of a strategy is able to change the entire system, which is why it is necessary to develop multivariate models that take into account a dynamic interaction of all variables. The authors offer to carry out the strategizing by “Price –Quality – Terms” criterion.

**Keywords:** public procurement, control, model, institutionalism, peculiarities, strategizing, criterion, indicators, deviation, planning.

**References**

1. Istomina E.A. [Features of modern model of the public procurement system in Russia]. *Vestnik ChelGU. Ekonomika* [Bulletin of ChelSU], 2014, no. 5, iss. 44 (Economics), pp. 27–34. (in Russ.)
2. Malkina M.Yu. [Russia's current procurement system institutional analysis]. *TERRA ECONOMICUS*, 2010, vol. 8, no. 1, pp. 51–58. (in Russ.)
3. Gevorkyan B. Genprokuratura vyavlyayet novye skhemy korruptsii na goszakazakh [Prosecutor General's Office determines new corruption scheme in public procurement]. *Rossiyskaya gazeta*, 2009.
4. Kuzheva S.N. [Strategic management of innovative development]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Ekonomika"* [Bulletin of Omsk University. “Economics” series], 2006, no. 4, pp. 121–130. (in Russ.)

**Margarita K. Aristarkhova.** Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of the Department of Taxes and Taxation, Ufa State Aviation Technical University (Ufa), ninufa@mail.ru

**Sergey V. Novikov.** Candidate of Sciences (Economics), Ufa State Aviation Technical University (Ufa), ninufa@mail.ru

**Olga K. Zueva.** Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Taxes and Taxation, Ufa State Aviation Technical University (Ufa), ninufa@mail.ru

**Anna Yu. Perevezentseva.** Master's Degree student of the Department of Taxes and Taxation, Ufa State Aviation Technical University (Ufa), ninufa@mail.ru

*Received 16 May 2016***ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Идеология функционирования института государственных закупок в России / М.К. Аристархова, С.В. Новиков, О.К. Зуева, А.Ю. Перевезенцева // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2016. – Т. 10, № 2. – С. 38–46. DOI: 10.14529/em160205

**FOR CITATION**

Aristarkhova M.K., Novikova S.V., Zueva O.K., Perevezentseva A.Yu. Strategizatsiya in the System of the Public Procurement Institution in Russia. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2016, vol. 10, no. 2, pp. 38–46. (in Russ.). DOI: 10.14529/em160205