

МЕТОДОЛОГИЯ

УДК 334.01

DOI: 10.17223/19988648/38/1

В.О. Индукаев

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ В КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Статья посвящена рассмотрению государственных контрактов в рамках институционального анализа. Выявляются специфические черты государственных контрактов, связанные со специфичностью государства как контрагента. Поведение государства как контрагента при заключении сделки не описывается аналогично поведению рядового субъекта рыночных отношений. Государство, во-первых, обладает более широкими полномочиями, а во-вторых, преследует цель увеличения общественно-благосостояния, а не получение «личной» выгоды. Однако из-за возникновения проблемы «принципал-агент» система государственного заказа излишне бюрократизируется. Анализируются проблема недоверия при заключении государственных контрактов и последствия проявления такого рода недоверия, а также предлагаются пути совершенствования системы государственного заказа, направленного на устранение проблемы недоверия.

Ключевые слова: государственный контракт, государственный заказ, контрактная экономика, принципал, агент, государственный заказчик, доверие, недоверие, оппортунизм.

Наблюдающиеся в последние годы кризисные явления в экономике практически всех странах мира свидетельствуют, по мнению ряда специалистов, о несостоятельности применяемых мер государственного регулирования экономики. Кризис сегодня носит системный характер, а макроэкономическая нестабильность велика как никогда. Базирующаяся на неоклассических идеях парадигма государственного регулирования экономики требует существенно-го переосмысления и качественного эволюционного изменения.

Основной недостаток неоклассической экономической теории заключается, по нашему мнению, в ее неспособности принять то, что человек готов понести некоторые личные потери в интересах коллектива или общества, к которым он принадлежит [1. С. 100]. Важным элементом такого подхода является принцип солидарного (кооперативного) поведения, согласно которому такое поведение приносит больший эффект, чем экономическое поведение, определенное интересами каждого отдельного индивидуума. Сам по себе кооперативный тип поведения формируется с трудом, потому что никто не хочет рисковать в ситуации, когда другие могут быть «безбилетниками». Поскольку существует противоречие между личными (эгоистическими) и коллективными интересами, необходим механизм принуждения. Механизм принуждения в экономике реализуется с помощью института контрагентного

соглашения (контракта) между экономическими агентами и институтом государственной власти, т.е. силами общественного сектора.

В современной экономической науке контрактам уделяется особо пристальное внимание. Именно за развитие теории контрактов профессора Оливер Харт и Бенгт Хольмстрем получили в 2016 г. Нобелевскую премию по экономике [2]. Дж. Бьюкенен подчеркивает, что «экономическая теория все больше становится наукой о контрактах» [3. Р. 229]. В институциональной теории контракт определяется как соглашение об обмене правомочиями и их защите, являющееся результатом осознанного и свободного выбора индивидов в заданных институциональных рамках.

Принцип свободы контракта (договора) гласит, что если две стороны осознанно и добровольно решают заключить договор или совершить обмен, которые не влекут негативных последствий для прочих лиц, такая сделка не должна «блокироваться» государством.

Сама теория контрактов, разработанная в рамках институциональной экономической теории, базируется на поведении человека и учитывает в значительной степени человеческую природу. В центре внимания теории находится так называемый «человек отношенческий», который ведет себя согласно норме целерационального действия, но вдобавок к этому его поведение строится на основе норм доверия, эмпатии и других «отношенческих» норм. Однако очевидно, что контрагентами при заключении соглашений могут выступать не только индивиды, но и организации, и если поведение коммерческой фирмы в общих чертах похоже на поведение «человека отношенческого» и может быть описано с использованием того же понятийного инструментария, то государство как экономический агент представляет особый интерес для исследования в силу специфичности своей природы.

Затраты на государственные заказы в развитых странах сегодня достигают 20% ВВП. Манипулирование такой величиной денежных средств имеет значительный потенциал как регулятивный инструмент, и именно поэтому государственный заказ целесообразно рассматривать именно в этом качестве.

Особую важность государственному заказу как инструменту регулирования придает его контрактная природа. Контрактация отношений государственных заказчиков и поставщиков товаров открывает возможность для самых разнообразных мер по стимулированию реального сектора экономики страны. Еще Дж. Кейнс отмечал значительное влияние государственных контрактов на величину совокупного спроса в стране, отводя им роль катализатора занятости в периоды экономических спадов. Государственный контракт – гибкий инструмент в руках государства, умелое использование которого может стать мощным аргументом экономической политики.

На наш взгляд, контрактам, в которых одной из сторон выступает государство, уделяется недостаточно внимания в экономической теории. Проанализируем категорию «государственный контракт» с целью выявления специфических черт государства как контрагента.

При заключении государственных контрактов действуют оба способа принуждения к кооперации, о которых речь шла выше, – контрактация и государственное воздействие, а значит, актуальным становится вопрос, отвечают ли такие контракты принципу свободного договора. Кроме того, госу-

дарство, в отличие от индивидов и фирм, не стремится к получению личной выгоды, ведь заключая контракт, оно преследует цель создания общественных благ. Отсюда возникает вопрос о применимости стандартных понятийных и методологических средств институциональной экономической теории к контрактам, одной из сторон в которых выступает государство.

Многие исследователи отмечают, что государство в контрактных отношениях – субъект «второго уровня», оно играет двойную роль. Это ключевое отличие государства от рядового субъекта контрактных отношений. Для обоснования данного тезиса обратим внимание на тот факт, что даже в классическом двустороннем контракте неявно присутствует и третья сторона, называемая институционалистами природой. В теории игр партия с двумя участниками может быть дополнена природой как третьим игроком, чьи «действия» влияют на исход игры на каждом ходе. «Природные» факторы – внешние по отношению к контракту, и соответственно к ним не применимы, например, нормы доверия контрагентов. Под такими факторами понимаются не только и не столько форсмажорные обстоятельства, связанные со стихийными бедствиями, но и, например, действующее в стране законодательство. Законодательство может значительно повлиять на выбор контрагента, на принятие решения о самом заключении контракта, на ход исполнения, расторжение, изменение условий контракта и т.д. Иногда строгое законодательство вообще препятствует заключению контракта.

В случае, когда одним из контрагентов является государство, оно отчасти выполняет и роль природы, получая контроль над факторами, в иных случаях являющихся «природными». Обеспечение эффективной институциональной среды – прерогатива государства. Иначе говоря, государство одновременно создает «правила», по которым и «играет» при заключении договоров с коммерческими организациями.

Это влечет ряд важных следствий.

Полномочия государства шире, чем полномочия обычного контрагента. Это априори предоставляет ему как стороне сделки большую власть и дает возможность выступать «с позиции силы». Игрок получает возможность контролировать правила игры. Следует отметить, что данный факт необязательно означает негативные последствия для второй стороны сделки, так как при этом первостепенная цель государства – не личное обогащение, а увеличение общественного благосостояния в стране. Поэтому широкие полномочия государства можно рассматривать как положительную предпосылку для осуществления им действий по регулированию экономики посредством государственного заказа.

Однако это также означает, что государственный контракт априори не отвечает принципу свободного контракта, ведь государство «вмешивается» в процесс его заключения как регулятор в любом случае.

Особенностью вследствие этого является и отношение контрагентов к риску и базирующееся на нем их взаимоотношение между собой при заключении государственного контракта.

Институционалисты выделяют три типа контрагентов – противников риска, нейтральных к риску и склонных к риску. Выделяются и два типа контрактов – контракты найма и контракты покупки. Контракт найма заключает-

ся между нейтральным к риску субъектом и противником риска. Такой контракт позволяет одной из сторон сделки отказаться от риска, получая право на гарантированный доход вне зависимости от влияния на результаты взаимодействия «естественных» факторов. При этом сторона контракта, являющаяся противником риска, отказывается от претензий на получение большего дохода в случае благоприятного стечения обстоятельств. Альтернативой контракту о найме является контракт о продаже, в котором оговариваются не совокупность возможных задач, а конкретные задачи к исполнению. Контракт о продаже может заключаться лишь при условии, что обе его стороны нейтральны к риску и готовы смириться с той возможностью, что ожидаемые события не наступят и зафиксированные в контракте задачи окажутся неадекватными складывающейся ситуации.

Государство как специфический субъект контрактных отношений, контролирующий часть «природных» факторов, обладающий огромными ресурсами, должно являться для частных фирм стабильным партнером, гарантом, надежным контрагентом, а государственный контракт – желанным для любой фирмы. Для предпринимателя, являющегося противником риска, государство служит гарантом, потому он готов заключить контракт даже на менее выгодных условиях (в ходе торгов цены контрактов зачастую снижаются довольно значительно), но при этом оплата по данному контракту будет гарантирована. В представлении предпринимателя государство должно брать на себя все риски, в то время как ему остается лишь в срок выполнить работу. В действительности же такие представления не вполне верны.

Дело в том, что государственные служащие, непосредственно осуществляющие закупку, оформляющие документацию, проводящие конкурсные процедуры, являются противниками риска. Штрафные санкции, применяемые к служащим за нарушения процедур отбора победителей аукциона, очень велики. Все дело в борьбе с оппортунистическим поведением служащих в попытке разрешить проблему «принципал-агент», возникающую между государством и государственным служащим. Государство в этом случае играет роль принципала, а госслужащий – агента. Агент заинтересован в увеличении собственного положения, а не благосостояния принципала. Отсюда со стороны принципала (государства) применяются различные способы контроля над деятельностью агента.

Из-за достаточно жесткого и обширного контроля госслужащих, во-первых, вынужден проявлять особую осторожность при осуществлении процедуры закупки, а во-вторых, в процессе заключения сделки практически не имеет представления, с какой именно фирмой он работает. В борьбе с коррумпированностью государственного заказа отношения между заказчиком и исполнителем (а кроме того и потенциальными исполнителями) обезличены настолько, что это порождает проблемы. Иерархия, которая была призвана стать механизмом снижения транзакционных издержек, начинает их генерировать, а оппортунистическое поведение, помимо известного инструмента достижения личной выгоды с использованием коварства, становится механизмом защиты от «несправедливого» порядка и инструментом компенсации за вынужденное сотрудничество [4. Р. 115].

Возникает проблема катастрофически низкого уровня доверия между за-

казчиком и исполнителем. Низкий уровень взаимного доверия сторон и негативные ожидания, связанные с высокой вероятностью коварства контрагентов, приводят к тому, что оппортунизм становится самым эффективным вариантом сотрудничества, создавая институциональную ловушку.

Еще одним негативным последствием отсутствия доверия является низкий уровень ответственности нарушителей госзаказа. Без доверия не может существовать и другой важный институт – репутация, а значит, нечистых на руку поставщиков невозможно «наказать рублем», как это происходило бы при обычных рыночных отношениях между контрагентами. Реестр недобросовестных поставщиков, призванный стать заменой институту доверия, не работает в должной мере, фирмы могут просто перерегистрироваться с другим названием. Нередкими являются ситуации, при которых победитель аукциона, ранее не участвующий в торгах, вызывает у заказчика подозрение, так как последнему неизвестно, вновь созданная ли это фирма или поставщик просто впервые участвует в государственных торгах. Именно поэтому, как отмечалось выше, оппортунизм заказчика, проявляющийся в сговоре с фирмами, зачастую является больше способом защиты сделки, чем получение материальной выгоды.

Потенциальный поставщик же, принимая участие в торгах, всегда опасается того, что «победитель заранее определен», так как заказчик вступил в сговор с другим поставщиком. Поставщики опасаются бюрократии. Кроме того, бизнес не заинтересован заключать договоры, если у него нет возможности выстроить с заказчиком долгосрочные партнерские отношения, основанные на взаимном доверии, как это и происходит в случае заключения контрактов с государственными заказчиками. Помимо этого, огромным барьером для бизнеса выступает излишняя бюрократизированность процедуры заключения госконтракта, которая с каждым годом только растет. Так, сегодня на рассмотрении находятся поправки в Постановление Правительства РФ № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов», предусматривающие обязательное раскрытие подрядчиками практически всей финансовой информации. В случае принятия данных поправок госзаказчики получат доступ к подробной финансовой отчетности подрядчиков. Они смогут узнавать через банки-гаранты, сопровождающие госконтракты, у кого подрядчики арендуют технику, оплатили ли ее в срок и даже закупили ли вовремя топливо для этой техники и прочие детали. При возникновении проблем в финансово-хозяйственной деятельности подрядчика банк сигнализирует заказчику, и тот имеет право расторгнуть контракт [5].

Как отмечает Н.Я. Калюжнова, «в условиях информационных технологий возможность мгновенных транзакций на значительных расстояниях, а также развитие электронной торговли и инфобизнеса в целом во много раз повышает роль доверия в принятии и скорости решений» [6. С. 57]. Электронные площадки, на которых сегодня осуществляются практически все процедуры по закупке товаров органами власти, опосредуют взаимодействие заказчика и исполнителя и призваны максимально его обезличить.

В интервью журналу «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение» председатель Совета директоров ОАО «Челябинский завод «Теплоприбор» Константин Захаров подчеркивает, что участие в государственных торгах

несет «слишком много суеты и условностей. И, как правило, наименьший результат. Заработать себе имидж или приобрести надежного партнера в лице государства невозможно. Это одноразовые операции» [7. С. 17].

В итоге если контракт заключается, то это контракт между двумя настроенными, не доверяющими друг другу контрагентами, и в данном случае говорить о нейтральности к риску нельзя. Следствием являются завышенные транзакционные издержки заключения контракта, которые при их значительном объеме ведут к незаключению контрактов. При этом речь идет не об отсутствии доверия между сторонами, а именно о недоверии. Наличие доверия повышает выгодность сделок для обеих сторон, в то время как недоверие является барьером в их заключении.

В любом, даже в формально добровольном контракте всегда существует момент взаимного давления (поскольку речь идет о противоречивых интересах участников), что предопределяет момент избирательности и асимметричности в любой сделке. Именно поэтому Ян Макнил называет существование проблемы выбора и альтернативных вариантов одной из ключевых предпосылок для возникновения контракта [8. Р. 37]. Как показывает практика, на рынках, где существует альтернатива, поставщик зачастую предпочитает не заключать контракты с государственными заказчиками.

Небольшое желание фирм участвовать в государственных торгах в нашей стране иллюстрируется официальной статистикой: по данным Росстата, за 2014 г. 36,8% из объявленных федеральными органами власти электронных аукционов признано несостоявшимися по причине неявки участников, а среднее количество заявок на 1 электронный аукцион составляет 2,7 (для муниципальных заказчиков эти показатели равны соответственно 45,7 и 2,6%) [9]. Данная проблема характерна не только для нашей страны – по результатам опроса предпринимателей в Великобритании, излишняя бюрократизация системы государственного заказа является основным барьером на пути заключения госконтрактов.

Таким образом, если в теории рынок государственного заказа ничем не отличается от «гражданского», а само государство должно являться рядовым субъектом рыночных отношений, на практике это не так. Рынок государственного заказа не столь гибкий, неконкурентный, бюрократизированный.

Именно поэтому процедуры закупки стандартных товаров, таких как канцелярские принадлежности, мебель, компьютерная техника, могут быть значительно проще нынешних и должны отличаться от закупки на тех рынках, где государство является монополистом. Например, закупка продукции военно-промышленного комплекса регулируется иными нормативно-правовыми актами, нежели закупка стандартной продукции. По той же причине отдельно должна регулироваться закупка инновационной продукции.

На развивающихся рынках, являющихся стратегически важными для государства, как правило, конкуренция ниже и процедуры закупки могут быть иными.

При закупке инновационной продукции оппортунистическое поведение принимает вид уже не механизма защиты от недобросовестных поставщиков, а становится единственным способом осуществления закупки.

Проиллюстрируем данный тезис. Между Томским государственным уни-

верситетом и Администрацией г. Томска 13 ноября 2014 г. заключено соглашение о стратегическом партнерстве. Помимо прочего, в плане мероприятий в рамках реализации Договора о сотрудничестве ТГУ с Администрацией г. Томска пунктом 7.3 в обязанностях ТГУ предусмотрено создание эффективного противогололёдного реагента для использования на улично-дорожной сети. В свою очередь, Управление дорожной деятельности, благоустройства и транспорта города берет на себя обязанность приобрести данный реагент. Однако совершенно неясно, как именно будет осуществляться закупка данной инновационной продукции на практике в рамках Федерального закона № 44-ФЗ. Стоимость закупки слишком велика, чтобы заключать договор напрямую с единственным поставщиком, а значит, администрации придется формировать электронный аукцион. По закону заказчик не может прописывать конкретные требования к товару во избежание ограничения конкуренции. При объявлении аукциона существует вероятность того, что победит совершенно другой поставщик из другого региона РФ или из-за рубежа. Соглашение между вузом и администрацией не будет выполнено. Кроме того, данный реагент – продукт нестандартный, а значит, возникают риски, связанные с неполным описанием его свойств и, как следствие, приобретением не удовлетворяющего требованиям заказчика вещества. Очевидным выходом было бы заключение прямого контракта без проведения конкурсных процедур, долгосрочное сотрудничество администрации и вуза, проведение консультаций, испытаний опытных образцов и т.д. Однако это противоречит действующему законодательству.

Заказчику придется идти на хитрость, чтобы обойти закон, дробить заказ или идти на нарушение и ограничивать конкуренцию. Федеральный закон № 44-ФЗ в данном случае препятствует построению партнерских отношений между сторонами контракта.

Поэтому, на наш взгляд, процедуры закупки инновационной продукции должны отличаться от стандартных. Закон должен способствовать легкости закупки инновационных товаров, а не препятствовать ей.

Поддержка производства и развитие инноваций в стране посредством государственного заказа невозможны без создания эффективной институциональной среды.

Специфика государства как контрагента в контрактных отношениях с коммерческими фирмами обуславливает и особую природу самих государственных контрактов. Очевидно, государство – не рядовой участник рынка, а государственные контракты не отвечают требованиям стандартных. Одной из ключевых проблем в контрактации отношений государства и подрядчиков при закупке товаров является проблема недоверия.

Эта проблема характерна в той или иной степени для любой страны мира. Только правительства тех стран, которые предложат эффективные пути ее решения, смогут в полной мере воспользоваться потенциалом госзаказа как регулятивного инструмента. Такими мерами для России должны стать разработка специализированных процедур закупки инновационной продукции, а также совершенствование механизмов закупки стандартизированной продукции.

Литература

1. Басу К. По ту сторону невидимой руки: Основания новой экономической науки: пер. с англ. А. Апполонова, Т. Котельниковой / под ред. И. Чубарова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. 432 с.
2. Нобелевскую премию по экономике вручат за развитие теории контрактов [Электронный ресурс]: Сайт информационного портала «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/news/2016/10/10/nobeconomy/> (дата обращения: 11.10.2016).
3. Buchanan J. A contractarian paradigm for applying economic theory // American Economic Review. 1975. Vol. 65. May. P. 225–230.
4. Мельников В.В. Проблемы оппортунизма в государственных закупках // Journal of Institutional Studies. 2013. Т. 5, № 3. С. 114–124.
5. С 2016 года госзаказчики получают доступ к финансовому состоянию бизнеса своих подрядчиков [Электронный ресурс]: Сайт ежедневной газеты «Деловой Петербург» URL: <http://www.dp.ru/> (дата обращения: 20.10.2015).
6. Калужнова Н.Я. Экономика недоверия (институт доверия и его роль в конкурентоспособности регионов) // Экономика региона. 2014. № 1. С. 56–65.
7. Госзаказ с точки зрения бизнеса. Проблемы и пути решения. Интервью с Захаровым К.Ю. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. № 39. С. 16–19.
8. Macneil Ian R., 1969, «Whither Contracts?» // Journal of Legal Education 21: 403–418, quoted in Campbell, D. (ed.). The relational theory of contract: selected work of Ian Macneil. London: Sweet & Maxwell, 2001.
9. Результаты проведения главными распорядителями средств федерального бюджета, органами управления государственных внебюджетных фондов способов определения поставщиков для обеспечения государственных нужд за январь – декабрь 2014 года // Форма государственного статистического наблюдения №1-Контракт.

Indukaev V.O. Department of General and Applied Economics, National Research Tomsk State University, Tomsk, Russia. E-mail: victorindukaev@gmail.com

STATE SOCIO-ECONOMIC FUNCTIONS IN CONTRACTUAL RELATIONS

Keywords: state contract, state order, contract economy, principal, agent, state customer, trust, distrust, opportunism.

The article is devoted to consideration of state contracts as a part of institutional analysis. Specific features of state contracts, related to the specificity of the state as counterparty are identified. The behavior of the state as a counterparty when concluding a transaction is not described in the same way as the behavior of an ordinary subject of market relations. The state, firstly, has broader powers, and secondly, it seeks to increase public welfare, rather than gaining "personal" benefits. However, because of the emergence of the "principal-agent" problem, the state order system is excessively bureaucratized. The problem of mistrust in the conclusion of state contracts and the consequences of this kind of distrust were analyzed, as well as ways to improve the public procurement system aimed at eliminating the problem of mistrust were suggested.

References

1. Basu K., Po tu storonu nevidimoy ruki: Osnovaniya novoy ekonomicheskoy nauki [Tekst] / translation from English Appolonova A., Kotelnikovoy T., edited by Chubarova I., Moscow: Publishing house of Gaydar Institut, 2014, pp. 432
2. Nobelevskuyu premiyu po ekonomike vruchat za razvitiye teorii kontraktov [electronic resource]: Sayt informatsionnogo portala «Lenta.ru» URL: <https://lenta.ru/news/2016/10/10/nobeconomy/> (date of the application: November 11, 2016).
3. Buchanan J., A contractarian paradigm for applying economic theory // American Economic Review. 1975. Volume 65. May, pp. 225-230.
4. Melnikov V.V., Problemy opporunizma v gosudarstvennykh zakupkakh // Journal of Institutional Studies. 2013. Text 5. № 3. pp. 114-124.

5. S 2016 goda goszakazchiki poluchat dostup k finansovomu sostoyaniyu biznesa svoikh podryadchikov [electronic resource]: Sayt yezhednevnoy gazety "Delovoy Peterburg" URL: <http://www.dp.ru/> (date of the application: November 20, 2016).

6. Kalyuzhnova N.YA., *Ekonomika nedoveriya (institut doveriya i yego rol v konkurentosposobnosti regionov)* // *Ekonomika regiona*. 2014. № 1. pp. 56-65.

7. Goszakaz s tochki zreniya biznesa. Problemy i puti resheniya. Intervyu s Zakharovym K.YU. // *Goszakaz: upravleniye, razmeshcheniye, obespecheniye*. 2015. №39. pp. 16-19.

8. Macneil, Ian R., 1969, "Whither Contracts?", *Journal of Legal Education* 21: 403-418, quoted in Campbell, D. (ed.), 2001, *The relational theory of contract: selected work of Ian Macneil*, London, Sweet & Maxwell.

9. Rezultaty provedeniya glavnymi rasporyaditelyami sredstv federalnogo byudzheta, organami upravleniya gosudarstvennykh vnebyudzhetykh fondov sposobov opredeleniya postavshchikov dlya obespecheniya gosudarstvennykh nuzhd za yanvar' - dekabr 2014 goda // *Forma gosudarstvennogo statisticheskogo nablyudeniya №1-Kontrakt*

Indukayev V.O. Gosudarstvennye social'no – jekonomicheskie funkcii v kontraktnyh otnoshenijah [State socio-economic functions in contractual relations]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2017, no 38, pp. 5–13.