

Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок)



**Ирина Ивановна
СМОТРИЦКАЯ**

Институт экономики Российской академии наук
Москва, Российская Федерация, 117218, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: irinasmot@yandex.ru



**Сергей Сергеевич
ШУВАЛОВ**

Институт экономики Российской академии наук
Москва, Российская Федерация, 117218, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: shuvalov@iacenter.ru

Аннотация. Рассматриваются проблемы институциональных изменений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд. Целью данной статьи является разработка нового концептуального подхода к формированию институциональной модели контрактной системы закупок. Показано, что основные понятия действующей модели контрактной системы остаются вне общеобязательных и формально определенных категорий в условиях нестабильности законодательного регулирования. Сформулирована задача систематизации понятийного и терминологического аппарата для выделения и разграничения отдельных сегментов рынка закупок. Для реализации этой задачи в статье проведен анализ основополагающих дефиниций законодательных актов международных организаций и национальных государств, рассмотрены ключевые подходы, принципы и выделены специфические национальные особенности регули-

Для цитирования: Смотрицкая, И.И. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) / И.И. Смотрицкая, С.С. Шувалов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 99-114. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.7

For citation: Smotritskaya I.I., Shuvalov S.S. Development of the government procurement institution (toward the formation of a new model for the contract procurement system). *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10, no. 5, pp. 99-114. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.7

рования закупок. Авторы обращают внимание на то, что наибольший объем закупок приходится на предприятия государственного сектора экономики. В процессе исследования для расчета интегрального показателя, характеризующего масштаб государственного сектора экономики, а также для получения экспертной оценки масштабов регулирования закупок применен метод средневзвешенных нормированных показателей. Судя по результатам исследования, масштабы регулирования закупок в большой мере коррелируются с масштабами государственного сектора экономики. Проведенное исследование позволило наметить принципы институциональной реформы контрактной системы закупок. Предложен концептуальный подход к разработке стратегии развития института публичных закупок с учетом накопленного мирового опыта и особенностей структуры российской экономики и ее государственного сектора. Новизной предлагаемого подхода является раскрытие категории публичных закупок как содержательной основы контрактной системы, что соответствует современной тенденции развития правоспособности публично-правовых образований и публичных компаний. В статье разработан соответствующий контур тезауруса контрактной системы. Предлагаемая регламентация понятийного и терминологического аппарата выступает в качестве методологической основы для выделения и разграничения отдельных сегментов на рынке закупок товаров, работ, услуг. Новая модель контрактной системы потребует оптимизации законодательного регулирования контрактных отношений на основе реструктуризации и дифференциации нормативно-правовой базы исходя из стратегических целей и задач соответствующего сегмента сферы публичных закупок.

Ключевые слова: институциональная реформа, публичные закупки, контрактная система закупок, государственные закупки, государственный сектор, новый тезаурус, сегментация рынка закупок.

Введение. Одной из ключевых сфер институциональных изменений, активно проходящих в последние двадцать лет в России, выступает система закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд. В настоящее время идет разработка новой институциональной модели государственных закупок и закупок предприятий государственного сектора экономики в рамках формирования новой стратегии социально-экономического развития страны [10; 18].

В российской экономике государство выступает одним из крупнейших потребителей товаров, работ, услуг. Общий объем государственных закупок (совокупный спрос органов власти различного уровня) составил в 2016 году 6,5 трлн. руб. [7, с. 3]. В свою очередь, объем закупок естественных монополий и предприятий государственного сектора экономики (компаний с государственным участием, унитарных предприятий, бюджетных и автономных учреждений) по сравнению с 2015 г. вырос на 10% и достиг 25,7 трлн. руб. [8, с. 2]. С точки зрения масштабов общественные закупки выступают мощным финансовым инструментом в руках государства, который может и должен быть задействован в реализации новой стратегии экономического развития.

Настоящая работа опирается на концептуальное положение о том, что в качестве стратегической цели следует рассматривать развитие контрактной системы закупок как института государственного хозяйствования и механизма управления экономикой. Новый масштаб и уровень решаемых задач позволяет говорить о новой идеологии развития контрактной системы закупок. Для реализации этой стратегической цели в первую очередь надо определиться с сущностью и ролью нового института закупок, его взаимодействием с другими сферами экономики, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер, что требует пересмотра, систематизации и регламентации используемых в современных нормативно-правовых актах дефиниций и терминов контрактной системы закупок. По нашему мнению, регламентация понятийного и терминологического аппарата выступает в качестве необходимой методологической основы для выделения и разграничения отдельных сегментов на рынке закупок товаров, работ, услуг и разработки дифференцированного подхода к законодательному регулированию соответствующей деятельности.

В настоящее время институциональной основой общественных закупок выступает Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее 44-ФЗ). Данный закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение и мониторинг государственных контрактов. В свою очередь, закупки предприятий государственного сектора экономики и естественных монополий (регулируемые закупки) регламентируются Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (далее 223-ФЗ) и также включены в периметр контрактной системы.

В процессе реформирования архитектура контрактной системы в сфере общественных закупок складывалась в значительной степени стихийно. Состав и структура элементов, их иерархия и взаимосвязи — подобные важнейшие параметры законодательно вводились и регламентировались для решения частных вопросов: импортозамещения, инноваций, контроля роста цен, расширения закупок субъектов малого и среднего предпринимательства и т.п. В итоге основные понятия контрактной системы остаются вне общеобязательных, формально определенных категорий [4, с. 50–53]. В условиях существующей нестабильности законодательного регулирования¹ выработать и ввести в правовую практику общие понятия, термины и определения элементов контрактной системы не представляется возможным. Развитие основополагающих элементов контрактной системы идет неравномерно и несбалансированно, имеет существенные особенности по сравнению с международной практикой.

¹ Достаточно сказать, что с момента принятия 223-ФЗ в 2011 г. и 44-ФЗ в 2013 г. было принято 35 федеральных законов, вносящих изменения в 44-ФЗ, и 16 федеральных законов, вносящих изменения в 223-ФЗ.

Следует отметить, что модернизация системы общественных закупок — довольно популярная тема исследования различных научных дисциплин и публикаций. При этом проводимая в последние годы перманентная реформа часто критикуется как теоретиками, так и практиками [3; 16; 17]. В центре дискуссии находятся проблемы ведомственных полномочий, расширения сферы и масштабов регулирования закупок, их соответствия роли госсектора в российской экономике. Однако применительно к опыту зарубежных стран в основном изучаются антикоррупционные, процедурные и информационные аспекты. В этой связи требуется проведение более глубокого сравнительного анализа используемых институциональных дефиниций, концептуальных подходов к организации и законодательному регулированию рынка общественных (публичных) закупок. В настоящей статье на основе обобщения и анализа накопленного мирового опыта национальных систем закупок ставится задача разработать предложения для формирования нового контура и содержательной основы тезауруса институциональной модели контрактной системы, реализации дифференцированного подхода к законодательному регулированию соответствующей деятельности.

Обзор международной практики для систематизации понятийного аппарата контрактной системы закупок

С целью уточнения терминологии в сфере закупок авторами была аккумулирована и систематизирована информация о содержании соответствующих понятий в документах ряда государств и авторитетных международных организаций.

В Типовом законе ЮНСИТРАЛ² о публичных закупках от 2011 г. используется термин *public procurement* (*публичные закупки*)³, под которым понимаются закупки государственных ведомств (органов), учреждений, организаций и их подразделений. В соответствующих нормативных документах Всемирной

² Комиссия ООН по праву в сфере международной торговли.

³ Некоторые авторы также переводят *public procurement* как *общественные закупки* [9].

торговой организации⁴ (ВТО) используется термин *government procurement* (государственные закупки)⁵, под которым понимаются закупки органов власти и некоторых других структур, работающих в интересах органов власти. В Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) используется термин *public procurement* (публичные закупки) [28, p. 136], под которым понимаются закупки товаров, работ и услуг правительствами и государственными предприятиями. В свою очередь, *государственным предприятием* (*state-owned enterprise, SOE*), согласно определению ОЭСР, признается любое юридическое лицо (корпоративная структура), в котором государство реализует право собственности, в том числе акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, партнерства с ограниченной ответственностью [33].

В соответствующей директиве Европейского союза (ЕС) [24] также используется термин *public procurement* (публичные закупки), под которым понимаются закупки властей любого уровня и юридических лиц, регулируемых публичным правом. В свою очередь, под *юридическими лицами, регулируемым публичным правом*, понимаются юридические лица, которые основаны для конкретных целей и в общих интересах, не носящих коммерческого или индустриального характера, и которые при этом или финансируются преимущественно органами власти (самоуправления) любого уровня, или являются объектом управленческого надзора органов власти (самоуправления).

В соответствующих нормативных документах рассмотренных авторами стран-участниц ЕС также используется термин *public procurement* (публичные закупки), что вполне закономерно, поскольку с 1 января 2016 г. нормы указанной общеевропейской директивы имплементированы в национальные закупочные системы всех этих стран. Отдельной директивой Европейского союза регулируются закупки структур, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения, энергетики,

транспортных и почтовых услуг (*procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*) [25]. Сопоставимые понятия и правовые режимы используются и в ряде национальных документов. Например, в Великобритании в понятие *закупки инфраструктурных структур* (*utilities procurement*)⁶ включены закупки контрактными структурами, публичными предприятиями и другими структурами при условии, что закупаемые товары, работы, услуги предназначены для достижения целей в одной из соответствующих сфер деятельности⁷.

В США на федеральном уровне используется термин *federal acquisition* (федеральные закупки), трактуемый как приобретение федеральными органами исполнительной власти и федеральными корпорациями товаров или услуг (включая строительство) на основании контракта, независимо от того, имеются ли данные товары и услуги в наличии или должны быть созданы, разработаны и протестированы [26].

В Китае используется термин *government procurement* (государственные закупки) для определения закупочной деятельности, осуществляемой за счет бюджетных средств государственными ведомствами, учреждениями и публичными организациями всех уровней [35].

Таким образом, выполненный анализ позволяет прийти к выводу, что в документах большинства ведущих международных структур (ООН, ОЭСР, ЕС) преимущественно употребляется термин *public procurement* (публичные закупки). При этом содержательное наполнение понятия *публичные закупки* в документах различных международных организаций неодинаково. В документах ОЭСР это понятие объединяет закупки государственных органов и закупки государственных предприятий. А в документах Европейского союза в контур данного понятия, помимо закупок государственных органов, включают закупки юридических лиц, регулируемых публичным правом, что является более широким понятием по сравнению с государственными предприятиями.

⁶ The Utilities Contracts Regulations 2016. — № 274.

⁷ В указанных странах к инфраструктурным секторам отнесены газо- и теплоснабжение, производство и поставка электроэнергии, водоснабжение и водоотведение, транспортные услуги, эксплуатация портов и аэропортов, почтовые услуги, добыча нефти и газа и разведка или добыча угля или других твердых топлив.

⁴ Старая и новая версии соглашения по государственным закупкам — Agreement on Government Procurement (GPA 1994) и Revised Agreement on Government Procurement 30 March 2012 (GPA/113).

⁵ Некоторые авторы также переводят *government procurement* как *правительственные закупки* [12].

Принципы и масштабы регулирования закупок

Выполненный обзор международных и национальных документов позволяет с определенной степенью условности систематизировать информацию о масштабах регулирования закупок в рассмотренных странах. Максимальный масштаб регулирования закупок наблюдается в директивах ЕС и правовых актах рассмотренных европейских стран, где предметом регулирования выступают, в том числе, закупки структур, регулируемых публичным правом. В то же время в Китае сфера регулируемых закупок менее масштабна. Минимальный охват сферы закупок, регулируемых национальным (федеральным) законодательством, наблюдается в североамериканских государствах. Например, в Канаде предметом такого регулирования выступают только закупки федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций, а в США – закупки федеральных органов исполнительной власти и федеральных корпораций.

В ЕС специальным предметом регулирования выступают *utilities procurement*, что можно перевести на русский язык как *закупки коммунальных, или инфраструктурных, предприятий*. На уровне Европейского союза такие закупки регулируются отдельной директивой, а в Великобритании, Ирландии и Швеции – отдельными правовыми актами, предусматривающими более гибкие правила по сравнению с *public procurement*. В Польше и Финляндии правила *utilities procurement* включены в общие правила *public procurement*, но для *utilities procurement* предусмотрены некоторые исключения, делающие их регулирование менее жестким. Обобщенные результаты исследования представлены в *таблице 1*.

Государственный сектор и система регулирования закупок

Как мы уже отмечали ранее, наибольший объем публичных закупок приходится на предприятия государственного сектора экономики. В настоящее время в связи с разработкой стратегии развития российской экономики на долгосрочный период наблюдается острая полемика о масштабах и эффективности государственного сектора экономики [1; 2; 19].

При проведении исследования авторы базировались на научной позиции, в соответствии с которой снижение роли государства в экономике следует осуществлять постепенно, по мере

накопления рыночных компетенций и совершенствования массовой культуры [15]. Государственные предприятия, размещая заказы на инновационную продукцию [21, с. 15–21] и заключая контракты на выполнение НИОКР, могут служить важным инструментом промышленной политики [14, с. 259–273], «обеспечивая формирование новых отраслей, освоение новых технологий и методов хозяйствования. Опыт быстро развивающихся стран подтверждает эти соображения» [15, с. 41].

При этом само понятие государственного сектора и вопросы выбора критериев оценки масштабов государственного сектора остаются дискуссионными. Существуют как минимум три альтернативные концепции: концепция функций; концепция собственности; концепция контроля [32, р. 4–7]. Наиболее распространенным в настоящее время можно считать определение ОЭСР, в котором в той или иной степени учитываются все три концепции с акцентом на концепции контроля.

В соответствии с определением ОЭСР, государственный сектор включает в себя расширенное правительство и государственные корпорации, в том числе квазикорпорации, находящиеся в собственности государственных органов [28, р. 208]. В состав расширенного правительства включаются все центральные, региональные и местные органы власти, некоммерческие организации, контролируемые государственными органами, а также фонды социального страхования [28, р. 207].

В свою очередь, выбор методологии и критериев оценки масштабов госсектора определяется исходными предположениями, имеющимися данными и необходимым фокусом исследования [30]. При этом не существует единого количественного критерия, позволяющего достаточно объективно оценить размер госсектора [23, р. 6], и предлагается вариативный перечень возможных критериев (индикаторов) [29, р. 3–9].

В современной зарубежной литературе можно выделить следующие наиболее распространенные показатели для оценки масштабов государственного сектора экономики [22]:

- доля государственных доходов в ВВП;
- доля государственных расходов в ВВП;
- доля налогов в ВВП;
- доля занятых в государственном секторе

в общей численности занятых.

Таблица 1. Национальные субъекты, закупки которых нормативно регламентируются государством

Страна (организация) и наименование предмета регулирования	Национальные (федеральные, центральные) органы власти	Органы власти других уровней	Структуры, регулируемые публичным правом (некоммерческий сектор)	Публичные (государственные) предприятия (коммерческий сектор)
ООН (ЮНСИТРАЛ) (публичные закупки)	Да	Да	Да	Да ⁱ
ВТО (государственные закупки)	Да	Да	Да ⁱⁱ	Да ⁱⁱ
ОЭСР (публичные закупки)	Да	Да	Нет	Да
ЕС (публичные закупки)	Да	Да	Да	Да ⁱⁱⁱ
Великобритания (публичные закупки)	Да	Да	Да	Да ⁱⁱⁱ
Ирландия (публичные закупки)	Да	Да	Да	Да ⁱⁱⁱ
Швеция (публичные закупки)	Да	Да	Да	Да ⁱⁱⁱ
Финляндия (публичные закупки)	Да	Да	Да ^{iv}	Да ^v
Польша (публичные закупки)	Да	Да	Да	Да ^v
США (федеральные закупки)	Да	Нет	Нет	Да
Канада (государственные закупки)	Да	Нет	Нет	Да
Китай (государственные закупки)	Да	Да	Да	Да
Израиль (государственные закупки)	Да	Да	Да ^{iv}	Да
Австралия (закупки)	Да	Да	Да	Да
Россия (государственные закупки)	Да	Да	Да	Да ^{iii vi}
Примечания к таблице: ⁱ Включение государственных предприятий, а также предприятий инфраструктурных секторов в сферу регулируемых закупок осуществляется с учетом особенностей национального права, ⁱⁱ по перечню, согласованному с каждой конкретной страной, ⁱⁱⁱ а также предприятия инфраструктурных секторов (специальные правила), ^{iv} а также некоторые религиозные организации (объединения), ^v а также предприятия инфраструктурных секторов (общие правила <i>mutatis mutandis</i>), ^{vi} специальные правила.				
Источник: составлено по соответствующим документам (см. постраничные сноски).				

Российские исследователи [11; 13] при оценке масштабов госсектора, как правило, опираются на систему критериев, предложенную в монографии Е.В. Балацкого и В.А. Кобышева [5, с. 45–48] и включающую такие критерии, как:

- доля государственного сектора в общей численности занятых;
- доля государственного сектора в общем объеме основных фондов;

- доля государственного сектора в валовом выпуске продукции;
- доля государственного сектора в общей численности предприятий;
- доля государственного сектора в общем объеме инвестиций.

Вместе с тем попытки проведения международных сопоставлений в разрезе перечисленных критериев неизбежно связаны с объективными трудностями, обусловленными отсут-

ствием полных и сопоставимых данных по всем исследуемым странам. В этой связи, исходя из имеющихся данных для оценки и сопоставления масштабов госсектора с точки зрения его участия в перераспределении национального дохода, в данной работе были использованы следующие показатели:

- доля налогов в ВВП (%);
- доля государственных доходов в ВВП (%);
- доля расходов расширенного правительства на конечное потребление в ВВП (%).

Поскольку для некоторых из исследуемых стран перечисленные показатели в динамике демонстрируют значительные колебания, для сглаживания соответствующего эффекта и достижения большей объективности были рассчитаны усредненные значения соответствующих показателей за три последних года.

Для проведения оценки масштабов госсектора с точки зрения его участия в формировании национального дохода, в условиях отсутствия достоверных статистических данных, был применен и подход экспертов ОЭСР, основанный на оценке доли государственных предприятий (SOE) в различных показателях 10 крупнейших компаний страны, в данном случае – в объеме продаж [31, р. 21–22]. При этом к SOE были отнесены предприятия, в которых доля государства превышает 10% [34, р. 10]. Безус-

ловно, данный показатель не может считаться достаточно полным для оценки масштабов госсектора, однако косвенно отражает значимость последнего в национальной экономике. Соответствующие данные представлены в *таблице 2*.

Для получения интегрального показателя, характеризующего масштабы госсектора (условно названного в данной работе индексом масштабов госсектора), был применен метод средневзвешенных нормированных показателей [20]. С этой целью каждый из четырех показателей, характеризующих масштабы государственного сектора, по каждой стране был нормирован на соответствующее среднее значение в выборке. Затем, исходя из предпосылки о равной значимости каждого из четырех показателей, для каждой страны был рассчитан соответствующий интегральный показатель:

$$IPS_i = 0,25T_i + 0,25I_i + 0,25C_i + 0,25S_i,$$

где: IPS_i – индекс масштабов госсектора i -ой страны;

T_i – нормированный показатель доли налогов в ВВП i -ой страны;

I_i – нормированный показатель доли государственных доходов в ВВП i -ой страны;

C_i – нормированный показатель доли расходов расширенного правительства на конечное потребление в ВВП i -ой страны;

S_i – нормированный показатель доли SOE в объеме продаж 10 крупнейших компаний i -ой страны.

Таблица 2. Оценочные показатели масштаба государственного сектора

Страна (объединение)	(1) Доля налогов в ВВП (%) (2012–2014 гг.)	(2) Доля государственных доходов в ВВП (%) (2012–2014 гг.)	(3) Доля расходов расши- ренного правительства на конечное потребле- ние в ВВП (%) (2012–2014 гг.)	(4) Доля SOE в объеме продаж 10 крупнейших компаний страны (2016 г.)
США	10,5	18,3	15,2	0,0
Канада	11,8	17,1	20,9	0,0
Китай	10,0	12,6	13,4	93,0
Израиль	22,8	31,9	22,5	20,0
Австралия	21,9	24,3	17,9	0,0
ЕС	19,9	34,7	21,0	18,1
Великобритания	25,2	34,9	20,2	0,0
Ирландия	22,8	32,1	17,0	0,0
Швеция	26,2	31,9	26,1	7,5
Финляндия	20,6	39,1	24,6	46,0
Польша	15,6	30,9	18,0	89,4
Россия	13,6	27,5	19,0	64,9

Источники: по показателям (1), (2), (3) – [6], по показателю (4) – расчеты авторов на основе данных [27].

Аналогичным образом, для получения экспертной оценки масштабов регулирования закупок на основе данных табл. 1, был введен индекс регулирования закупок, определяемый как балльная оценка, где каждый балл присваивается за наличие в национальной правовой базе норм о регулировании закупок соответствующих субъектов:

- центральных органов власти;
- органов власти других уровней;
- структур некоммерческого сектора, регулируемых публичных правом;
- SOE или их аналогов;
- предприятий инфраструктурных секторов.

Для удобства графического представления итоговая балльная оценка была нормирована на максимальный балл. Результаты сопоставления индекса масштабов госсектора и индекса регулирования закупок наглядно представлены в табл. 3 и на рисунке.

Из данных диаграммы видно, что на исследуемой выборке прослеживается определенная зависимость между масштабами государствен-

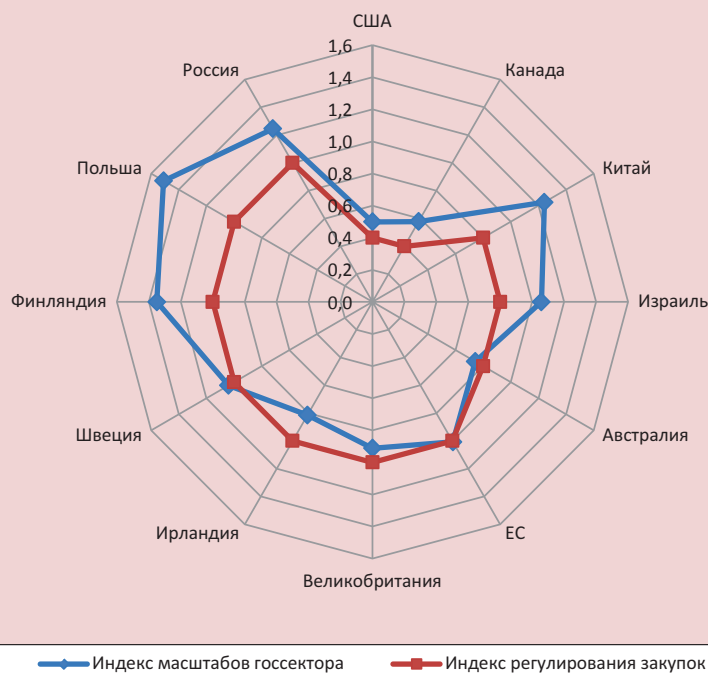
ного сектора и масштабами регулирования закупок – чем масштабнее государственный сектор, тем шире перечень субъектов, закупки которых нормативно регулируются.

Таблица 3. Индекс масштабов госсектора и индекс регулирования закупок

Страны	Индекс масштабов госсектора	Индекс регулирования закупок
США	0,5	0,4
Канада	0,6	0,4
Китай	1,2	0,8
Израиль	1,1	0,8
Австралия	0,7	0,8
ЕС	1,0	1,0
Великобритания	0,9	1,0
Ирландия	0,8	1,0
Швеция	1,0	1,0
Финляндия	1,3	1,0
Польша	1,5	1,0
Россия	1,2	1,0

Источник: расчеты авторов по данным таблиц 1–2.

Сопоставление масштабов госсектора и масштабов регулирования закупок (с отдельными странами ЕС)



Источник: расчеты авторов по данным таблиц 1–2.

Резюмируя проведенный сопоставительный анализ опыта национальных контрактных систем, можно сделать следующие основные выводы.

1. Единых подходов к определению институциональных дефиниций и системе регулирования закупок на международном уровне нет (за исключением ЕС, где национальные определения и нормы регулирования с незначительными изменениями гармонизированы с общевропейскими директивами).

2. Масштабы регулирования закупок достаточно сильно коррелированы с масштабами государственного сектора и объемами закупок различных субъектов государственного сектора. В целом масштабы регулирования закупок в России соответствуют роли государственного сектора в российской экономике.

3. Необходимым условием для реформирования контрактной системы закупок в нашей стране является разработка нового контура и содержательной основы тезауруса контрактной системы, соответствующего дифференцированного подхода к законодательному регулированию с учетом накопленного мирового опыта и особенностей структуры российской экономики и ее государственного сектора.

Предложения по формированию нового контура и содержательной основы тезауруса института публичных закупок

Как следует из результатов проведенного анализа, формирование и регулирование института общественных (публичных) закупок связано с особенностями социально-экономического развития каждой страны. Следует отметить, что в западных странах не употребляется привычное для нас понятие «закупки для государственных и муниципальных нужд». Вместо этого используется термин «публичные закупки» и соответственно закупки для обеспечения «публичных (общественных)» потребностей. Используемое в российской экономике понятие «государственные нужды» и «государственные закупки» в первую очередь обозначает субъект закупочной деятельности – государство в широком смысле (включая все государственные и муниципальные органы, предприятия государственного сектора), которое определяет условия, процедурные и правовые особенности закупок.

Однако на современном этапе в российской экономической и экспертной литературе стал активно употребляться термин «*публичные закупки*». В то же время понятие «публичные закупки» не имеет регламентации и четкого правового определения. В результате под ними понимают как государственные и муниципальные закупки, так и в целом закупки за счет бюджетных средств. В ряде случаев термин «публичные закупки» применяется как синоним термина «государственные закупки». По нашему мнению, введение и регламентация понятия «публичные закупки» представляются чрезвычайно актуальными, так как в настоящее время получают развитие различные аспекты публичного права и, соответственно, использование термина «публичные» применительно к хозяйствующим субъектам в законодательном регулировании экономической деятельности. Например, Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ вводится понятие публичного партнера как субъекта реализации проектов ГЧП и ЧГП.

То есть субъектами возникающих экономических отношений являются публично-правовые образования. В сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд публичные образования выступают через соответствующие органы исполнительной власти в рамках установленной компетенции. Таким образом, рассматривая уполномоченные исполнительные органы публично-правовых образований в качестве субъектов закупочной деятельности (государственных и муниципальных заказчиков), можно заключить, что государственные и муниципальные закупки могут быть объединены одним понятием «публичные закупки».

Отдельно следует рассмотреть закупки предприятий государственного сектора экономики (регулируемые закупки). В данном случае заказчиками выступают государственные корпорации и компании, субъекты естественных монополий, государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с более чем пятидесятипроцентным участием в их капитале

Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Как мы отмечали ранее, осуществление этих закупок регулируется Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Необходимо сказать, что группа хозяйствующих субъектов, попадающих под действие данного закона, в соответствии с определением ГК РФ могут быть публичными обществами. Под публичным обществом понимается акционерное общество, акции и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. В этом случае термин «публичные» означает «открытые» компании, в то же время цели закупочной деятельности указанных субъектов контрактной системы позволяют включить данную категорию закупок в *контур понятия «публичные закупки»*. Предлагаемый подход соответствует рассмотренной мировой практике закупок.

Итак, под «публичными закупками» мы предлагаем понимать государственные и муниципальные закупки, закупки предприятий и организаций государственного сектора экономики, закупки публичных юридических лиц. Очевидно, что в краткосрочной перспективе, в связи с особенностями российского законодательства, под «регулируемые» закупки и закупки публичных юридических лиц могут попадать одинаковые категории закупок. Однако в долгосрочной перспективе, по мере развития публичного права, данные категории закупок могут быть более четко разграничены.

Отдельно следует остановиться на проблеме выделения категории закупок, охватывающей *закупки коммунальных и/или инфраструктурных предприятий*. Как показал анализ мировой практики, в силу специфики деятельности данная категория закупок является отдельным предметом регулирования (*utilities procurement*). К ним, в частности, относятся закупки компаний, занимающих монопольное положение в ряде инфраструктурных секторов, имеющих системообразующее значение для экономики страны. В то же время данные компании могут быть субъектами с частной формой собственности, что требует специального, более гибкого регулирования.

Таким образом, категория публичных закупок выступает основой контрактной системы, что соответствует современной тенденции развития правоспособности публично-правовых образований и публичных компаний. Предлагаемая регламентация понятийного и терминологического аппарата выступает в качестве методологической основы для выделения и разграничения отдельных сегментов на рынке закупок товаров, работ, услуг.

Основные принципы институциональной реформы контрактной системы закупок

Обобщая всё вышеизложенное, можно резюмировать, что базовым принципом институциональной реформы в сфере публичных закупок должен стать *дифференцированный подход* к законодательному регулированию закупок. Предлагается разделить систему регулирования закупок на три самостоятельных сегмента: закупки государства; закупки государственных предприятий; закупки коммунальных и/или инфраструктурных предприятий. Это позволит, с одной стороны, расширить границы контрактной системы, а с другой — разработать более сегментированные и «адресные» механизмы регулирования закупок.

Опыт зарубежных национальных контрактных систем и анализ особенностей системы закупок в России позволяет выделить следующие важнейшие принципы и направления институциональной реформы в сфере публичных закупок:

- законодательная регламентация общих единых принципов публичных закупок для всех субъектов системы (открытость, прозрачность, конкуренция, эффективность, инновационность, профессионализм, контроль и ответственность) при обеспечении возможности вариативности способов закупок, соответствующих особенностям бизнес-процессов компаний различных сегментов;
- определение ключевых целей и функций каждого сегмента публичных закупок в соответствии с необходимостью решения задач обеспечения общественных нужд;
- подготовка специального закона о закупках инфраструктурных компаний (естественных монополий);
- модернизация системы ценообразования в публичных закупках, введение нормативных моделей контрактов с гибким цено-

образованием, создающих возможности для рыночного поведения заказчиков, адекватного быстро меняющейся конъюнктуре;

- профессионализация заказчиков, предусматривающая предоставление большей свободы закупающим организациям (составление спецификаций закупки, выбор способа закупки, критерии оценки предложений) при одновременном усилении персональной ответственности за принятие участниками контрактной системы финансово значимых закупочных решений (персональная ответственность руководителей, сотрудников контрактных служб);

- стимулирование технологических, социально значимых и экологических инноваций, включая разработку инноваций «под ключ» по спецификациям заказчика и адаптацию инициативных инноваций, предлагаемых инновационно-активными компаниями, введение в законодательство права на пилотные инновационные проекты в закупках;

- развитие принципов ГЧП в системе публичных закупок на основе расширения возможностей использования контрактов жизненного цикла, долгосрочных контрактов с зарекомендовавшими себя поставщиками.

Такая модель контрактной системы требует оптимизации законодательного регулирования на основе реструктуризации и дифференциации нормативно-правовой базы, разработки механизмов регулирования закупок исходя из стратегических целей и задач соответствующего сегмента сферы публичных закупок. Например, для сегмента государственных закупок можно выделить следующие «адресные» меры и механизмы регулирования для реализации рассматриваемых направлений институциональной реформы.

1. Введение системы категориального управления государственными и муниципальными закупками, обеспечивающей дифференциацию механизмов и методов закупок в зависимости от категории (вида) закупаемой

продукции. Данная система должна обеспечить профессионализацию закупочной и логистической деятельности. В частности, должна быть осуществлена централизация закупок типовой и стандартной продукции (канцелярские товары, оргтехника и пр.), в том числе через специализированные логистические центры и механизмы электронной торговли.

2. Развитие механизмов взаимодействия с поставщиками, что предполагает установление долгосрочных контрактных отношений на основе учета квалификации и деловой репутации поставщиков для предотвращения недобросовестной конкуренции и снижения рисков невыполнения (или низкого качества) выполнения контрактов.

3. Формирование объединений (консорциумов) с разработчиками и потенциальными поставщиками в целях создания/внедрения новой инновационной продукции для выполнения крупных государственных заказов.

4. Отказ от существующего принципа единой нормативной модели государственного контракта (на основе твердой фиксированной цены контракта) и введение регламентированного, но достаточно гибкого механизма контрактных соглашений, позволяющего заказчикам эффективно осуществлять государственные закупки.

Представленный концептуальный подход к развитию института публичных закупок нуждается в детальной разработке, его реализация потребует принятия комплекса нормативно-правовой и методической документации, поиска новых решений для организации системы управления и контроля. Однако программа реформ, основывающаяся на данном подходе, позволит значительно повысить эффективность публичных закупок, так как будет базироваться на учете экономических принципов, специфики и результатов конечной деятельности соответствующих субъектов контрактной системы.

Литература

1. Абрамов, А. Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике / А. Абрамов, А. Радыгин, М. Чернова // Вопросы экономики. – 2016. – № 12. – С. 61-87.
2. Акиндинова, Н. Результативность бюджетных расходов в России и странах ОЭСР / Н. Акиндинова, А. Чернявский, Д. Авдеева // Вопросы экономики. – 2017. – № 2. – С. 30-61.

3. Анчишкина, О.В. Национальные контрактные системы: российское перепутье / О.В. Анчишкина // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2010. – № 2. – С. 4-33.
4. Анчишкина, О.В. Развитие основополагающих элементов контрактной системы закупок: институт общественных закупок в современной российской экономике: монография / О.В. Анчишкина; под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М.: ИЭ РАН, 2016. – 280 с.
5. Балацкий, Е.В. Российская модель государственного сектора экономики / Е.В. Балацкий, В.А. Конышев. – М.: Экономика, 2005. – 390 с.
6. Данные Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator>.
7. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в 2016 году» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7d310d4a-70fe-4849-b895-c3ab0aa07f67/monitor44.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7d310d4a-70fe-4849-b895-c3ab0aa07f67>
8. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2016 году» от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/913b3a7a-2ed0-498f-9d92-65b6c49de8ed/223fz.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=913b3a7a-2ed0-498f-9d92-65b6c49de8ed>
9. Зубков, Э.И. Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в бюджетном секторе экономики / Э.И. Зубков // Экономические науки. – 2012. – № 8 (93). – С. 147-151.
10. Кудрин, А.Л. Об источниках экономического роста (в перспективе до 2025г.) [Электронный ресурс] / А.Л. Кудрин. – Режим доступа: <http://polit.ru/article/2016/06/01/theses>
11. Курбатова, М.В. Оценка масштабов государственного сектора регионов РФ и их взаимосвязи с уровнем экономического развития / М.В. Курбатова, Е.С. Каган, А.А. Вшивкова // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2016. – № 7. – Т. 3. – С. 6-19.
12. Мельников, В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах / В.В. Мельников // Terra Economicus. – 2016. – Т. 4. – № 4. – С. 54-72.
13. Муравьев, С.Р. Государственный сектор российской экономики: оценка масштабов и эффективности производства / С.Р. Муравьев // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2016. – № 7. – С. 54-60.
14. Новая промышленная политика России в контексте обеспечения технологической независимости / отв. ред. Е.Б. Ленчук. – СПб.: Алетейя, 2016. – 336 с.
15. Полтерович, В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) / В.М. Полтерович // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 5. – С. 34–56. DOI: 10.15838/esc/2016.5.47.2.
16. Смотрицкая, И.И. Институт закупок в российской экономике: драйверы и барьеры развития / И.И. Смотрицкая // Вестник ИЭ РАН. – 2014. – № 5. – С. 47-59.
17. Смотрицкая, И.И. Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики / И.И. Смотрицкая, С.И. Черных // Общество и экономика. – 2015. – № 4–5. – С. 125-136.
18. Стратегия роста: среднесрочная программа социально-экономического развития России до 2025 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stolypinsky.club/strategiya-gosta-3>
19. Татаркин, А.И. Теоретико-методологические предпосылки формирования смешанной экономики Российской Федерации / А.И. Татаркин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 1. – С. 39–65. DOI: 10.15838/esc/2016.1.43.3.
20. Шеховцева, Л.С. Методика оценки стратегической конкурентоспособности муниципальных образований: интегральный подход / Л.С. Шеховцева, Ю.Р. Степанова // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2014. – Вып. 3. – С. 32-40.
21. Шувалов, С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики: научный доклад / С.С. Шувалов. – М.: ИЭ РАН, 2015. – 50 с.
22. Baskaran T. Fiscal Decentralization, Ideology, and the Size of the Public Sector // European Journal of Political Economy. – 2011. – Vol. 27. – Issue 3. – P. 485-506.
23. Di Matteo L. Measuring Government in the 21st Century: An International Overview of the Size and Efficiency of Public Spending. – Frazer Institute, 2013.

24. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement.
25. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
26. Federal Acquisition Regulation (FAR). Режим доступа: <https://www.acquisition.gov>.
27. Forbes The World's Biggest Public Companies 2016 Rankings. Режим доступа: <https://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall>.
28. Government at a Glance 2015. – Paris, OECD Publishing, 2015.
29. Handler H. et al. The Size and Performance of Public Activities in Europe. WIFO Working Paper No. 246. Austrian Institute of Economic Research (WIFO), 2005. Режим доступа: <https://core.ac.uk/download/pdf/9312684.pdf>.
30. Katsimi M. Explaining the size of the public sector // Public Choice. – 1998. – Vol. 96. – No. 1/2. – P. 117-144.
31. Kowalski P. et al. State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers No. 147. Paris, OECD Publishing, 2013. DOI 10.1787/18166873.
32. Lienert I. Where Does the Public Sector End and the Private Sector Begin? IMF Working Paper WP/09/122. IMF, 2009. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09122.pdf>.
33. OECD Guidelines for Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 Edition. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en.jsessionid=8qb2949d52ddq.x-oecd-live-02.
34. Szamosszegi A., Kyle C. An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China. Washington, DC, Capital Trade, Incorporated, 2011. Режим доступа: http://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/10_26_11_CapitalTradeSOEStudy.pdf.
35. The Government Procurement Law of the People's Republic of China (2002).

Сведения об авторах

Ирина Ивановна Смотрицкая – доктор экономических наук, руководитель Центра, главный научный сотрудник, Институт экономики Российской академии наук (Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32; e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Сергей Сергеевич Шувалов – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики Российской академии наук (Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32; e-mail: shuvalov@iacenter.ru)

Smotritskaya I.I., Shuvalov S.S.

Development of the Government Procurement Institution (Toward the Formation of a New Model for the Contract Procurement System)

Abstract. The paper considers institutional changes in the sphere of procurement of goods, works and services for public purposes. The goal of the paper is to develop a new conceptual approach to the formation of an institutional model for the contract procurement system. It is shown that basic concepts of the current model of contract system remain outside the framework of the universally binding and formally defined categories in conditions of legal regulation instability. We formulate the task of systematizing the set of concepts and definitions in order to separate and differentiate individual segments of the procurement market. In order to implement this task we analyze fundamental definitions contained in legislative acts of international organizations and countries, review key approaches and principles, and highlight specific national features of procurement regulations. We draw attention to the fact that the greatest volume of purchases is observed in the public sector. In the process of our research we use a method of normalized weighted average indicators to calculate an integral index that characterizes the

scale of the public sector and also to obtain expert assessment of the extent of procurement control. Judging by the results of the study, the scope of procurement control correlates to a large extent with the size of the public sector. Our research helps lay out the principles of institutional reform of the contract procurement system. We propose a conceptual approach to the strategy for development of the government procurement institution taking into consideration international experience and structural specifics of the Russian economy and its public sector. The novelty of the proposed approach lies in the fact that it discloses the concept of government procurement as a substantive framework of the contract system; it corresponds to modern trends in the development of legal capacity of public legal entities and public companies. The article proposes a corresponding framework for the thesaurus of the contract system. The proposed regulation of a set of concepts and terms acts as a methodological framework for allocating and distinguishing individual segments in the market for procurement of goods, works and services. The new model of contract system will require optimization of legal regulation of contract relations based on restructuring and differentiating the regulatory framework, taking into account strategic goals and objectives of a relevant segment of the government procurement sector.

Key words: institutional reform, public procurement, contract procurement system, government procurement, public sector, new thesaurus, procurement market segmentation.

References

1. Abramov A., Radygin A., Chernova M. Kompanii s gosudarstvennym uchastiem na rossiiskom rynke: struktura sobstvennosti i rol' v ekonomike [Companies with state participation in the Russian market: ownership structure and the role in the economy]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economy], 2016, no. 12, pp. 61-87. (In Russian).
2. Akindinova N., Chernyavskii A., Avdeeva D. Rezul'tativnost' byudzhetykh raskhodov v Rossii i stranakh OESR [Effectiveness of public expenditures in Russia and OECD countries]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economy], 2017, no. 2, pp. 30-61. (In Russian).
3. Anchishkina O.V. Natsional'nye kontraktnye sistemy: rossiiskoe pereput'e [National contract systems: Russian crossroads]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [ETAP: economic theory, analysis, practice], 2010, no. 2, pp. 4-33. (In Russian).
4. Anchishkina O.V. Razvitie osnovopolagayushchikh elementov kontraktnoi sistemy zakupok [Development of fundamental elements of a contract procurement system]. In: Smotrinskaya I.I., Chernykh S.I. (Eds.). *Institut obshchestvennykh zakupok v sovremennoi rossiiskoi ekonomike. Monografiya* [The institute of public procurement in the modern Russian economy. Monograph]. Moscow: IE RAN, 2016. 280 p. (In Russian).
5. Balatskii E.V., Konyshov V.A. *Rossiiskaya model' gosudarstvennogo sektora ekonomiki* [Russian model of the public sector in the economy]. Moscow: Ekonomika, 2005. 390 p. (In Russian).
6. *World Bank data*. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator>.
7. *Doklad Minekonomrazvitiya Rossii o rezul'tatakh monitoringa primeneniya Federal'nogo zakona ot 05 aprelya 2013 g. № 44-FZ "O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd v 2016 godu"* [Report of the Ministry of Economic Development on the results of the monitoring of application of Federal Law 44-FZ of April 05, 2013 "About the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs in 2016"]. Available at: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7d310d4a-70fe-4849-b895-c3ab0aa07f67/monitor44.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7d310d4a-70fe-4849-b895-c3ab0aa07f67>. (In Russian).
8. *Doklad Minekonomrazvitiya Rossii o rezul'tatakh monitoringa primeneniya Federal'nogo zakona ot 17 iyulya 2011 g. № 223-FZ "O zakupkakh tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lits v 2016 godu"* [Report of the Ministry of Economic Development on the results of the monitoring of application of Federal Law 223-FZ of July 17, 2011 "On procurement of goods, works, services by certain types of legal entities in 2016"]. Available at: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/913b3a7a-2ed0-498f-9d92-65b6c49de8ed/223fz.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=913b3a7a-2ed0-498f-9d92-65b6c49de8ed>. (In Russian).
9. Zubkov E.I. Obshchestvennye zakupki kak integratsionnyi istochnik formirovaniya sotsial'nykh effektov v byudzhennom sektore ekonomiki [Public procurement as an integration source for the formation of social effects in the public sector]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic sciences], 2012, no. 8 (93), pp. 147-151. (In Russian).
10. Kudrin A.L. *Ob istochnikakh ekonomicheskogo rosta (v perspektive do 2025g.)* [About the sources of economic growth (in the long term until 2025)]. Available at: <http://polit.ru/article/2016/06/01/theses>. (In Russian).

11. Kurbatova M.V., Kagan E.S., Vshivkova A.A. Otsenka masshtabov gosudarstvennogo sektora regionov RF i ikh vzaimosvyazi s urovnem ekonomicheskogo razvitiya [Assessment of the scale of the public sector in Russian regions and their relationship with the level of economic development]. *Journal of Economic Regulation (Voprosy regulirovaniya ekonomiki)*, 2016, vol. 3, no. 7, pp. 6-19. (In Russian).
12. Mel'nikov V.V. Stanovlenie sistemy pravitel'stvennykh zakupok Rossii na rynochnykh printsipakh [Formation of the government procurement system in Russia on the basis of market principles]. *Terra Economicus*, 2016, vol. 4, no. 4, pp. 54-72. (In Russian).
13. Murav'ev S.R. Gosudarstvennyi sektor rossiiskoi ekonomiki: otsenka masshtabov i effektivnosti proizvodstva [Public sector of the Russian economy: estimating the scale and efficiency of production]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* [Economy and business: theory and practice], 2016, no. 7, pp. 54-60. (In Russian).
14. Lenchuk E.B. (Ed.). *Novaya promyshlennaya politika Rossii v kontekste obespecheniya tekhnologicheskoi nezavisimosti* [New industrial policy of Russia in the context of ensuring technological independence]. Saint Petersburg: Aleteiya. 2016. 336 p. (In Russian).
15. Polterovich V.M. Instituty dogonyayushchego razvitiya (k proektu novoi modeli ekonomicheskogo razvitiya Rossii) [Institutions of catching-up development (on the project of a new model for economic development of Russia)]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2016, no. 5, pp. 34-56. DOI: 10.15838/esc/2016.5.47.2. (In Russian).
16. Smotritskaya I.I. Institut zakupok v rossiiskoi ekonomike: draivery i bar'ery razvitiya [The institution of purchases in the Russian economy: drivers and development barriers]. *Vestnik IE RAN* [Bulletin of RAS Institute of Economics], 2014, no. 5, pp. 47-59. (In Russian).
17. Smotritskaya I.I. Chernykh S.I. Rol' obshchestvennykh zakupok v reshenii zadach stabilizatsii i razvitiya rossiiskoi ekonomiki [Role of public procurement in the solution of problems of stabilization and development of the Russian economy]. *Obshchestvo i ekonomika* [Society and economy], 2015, no. 4-5, pp. 125-136. (In Russian).
18. *Strategiya rosta: Srednesrochnaya programma sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii do 2025 goda* [Growth strategy: a medium-term program for socio-economic development of Russia till 2025]. Available at: <http://stolypinsky.club/strategiya-rosta-3>. (In Russian).
19. Tatarkin A.I. Teoretiko-metodologicheskie predposylki formirovaniya smeshannoi ekonomiki Rossiiskoi Federatsii [Theoretical-methodological preconditions for the formation of mixed economy in the Russian Federation]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2016, no. 1, pp. 39-65. DOI: 10.15838/esc/2016.1.43.3. (In Russian).
20. Shekhovtseva L.S., Stepanova Yu.R. Metodika otsenki strategicheskoi konkurentosposobnosti munitsipal'nykh obrazovaniy: integral'nyi podkhod [The methodology of assessing the strategic competitiveness of municipalities: an integral approach (the case of the Kaliningrad Region)]. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta* [IKBFU's Vestnik], 2014, no. 3, pp. 32-40. (In Russian).
21. Shuvalov S.S. *Gosudarstvennye zakupki kak mekhanizm stimulirovaniya modernizatsii rossiiskoi ekonomiki. Nauchnyi doklad* [Public procurement as a mechanism to stimulate modernization of the Russian economy. Scientific report]. Moscow: IE RAN, 2015. 50 p. (In Russian).
22. Baskaran T. Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European Journal of Political Economy*, 2011, vol. 27, no. 3, pp. 485-506.
23. Di Matteo L. *Measuring Government in the 21st Century: An International Overview of the Size and Efficiency of Public Spending*. Frazer Institute, 2013.
24. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement*.
25. *Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*.
26. *Federal Acquisition Regulation (FAR)*. Available at: <https://www.acquisition.gov>.
27. *Forbes The World's Biggest Public Companies 2016 Rankings*. Available at: <https://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall>.
28. *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015.
29. Handler H. et al. *The Size and Performance of Public Activities in Europe. WIFO Working Paper No. 246*. Austrian Institute of Economic Research (WIFO), 2005. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/9312684.pdf>.
30. Katsimi M. Explaining the size of the public sector. *Public Choice*, 1998, vol. 96, no. 1/2, pp. 117-144.

31. Kowalski P. et al. *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers No. 147*. Paris: OECD Publishing, 2013. DOI 10.1787/18166873.
32. Lienert I. *Where Does the Public Sector End and the Private Sector Begin? IMF Working Paper WP/09/122*. IMF, 2009. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09122.pdf>.
33. *OECD Guidelines for Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 Edition*. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en;jsessionid=8qb2949d52ddq.x-oecd-live-02.
34. Szamosszegi A., Kyle C. *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China*. Washington, DC: Capital Trade, Incorporated, 2011. Available at: http://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/10_26_11_CapitalTradeSOEStudy.pdf.
35. *The Government Procurement Law of the People's Republic of China (2002)*.

Information about the Authors

Irina Ivanovna Smotritskaya – Doctor of Economics, Chief Research Associate, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Avenue, Moscow, 117218, Russian Federation; e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Sergey Sergeevich Shuvalov – Ph.D. in Economics, Senior Research Associate, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Avenue, Moscow, 117218, Russian Federation; e-mail: shuvalov@iacenter.ru)

Статья поступила 04.04.2017.