

# БИЗНЕС-СРЕДА

**Е. И. Марковская**

канд. экон. наук, доцент кафедры финансовых рынков и финансового менеджмента Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики (Санкт-Петербург)

**И. В. Троицкая**

канд. психологич. наук, доцент кафедры психологии Русской Христианской гуманитарной академии

## МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭКОНОМИКО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### Актуальность проблемы

Система государственных закупок имеет огромное стратегическое значение для российской экономики. Эффективность реализации национальных проектов во многом зависит от правильности организации функционирования данной системы. Доля государственных закупок в структуре ВВП страны растет. Это определяет необходимость реформирования системы государственных закупок для повышения эффективности ее работы. Авторы считают, что при проведении структурных реформ, в том числе и в области государственных закупок, необходимо учитывать как правовые, политические, экономические особенности функционирования, так и социально-психологические факторы, влияющие на эффективность работы системы.

Актуальность темы определяется нововведениями в законодательство о системе государственных закупок и ее значимостью для российской экономики. Это повышает необходимость исследовать воздействие экономико-психологических факторов на функционирование этой системы.

Цель работы заключается в том, чтобы создать методику измерения состояний управленческих модулей государственных закупок для возможности эффективного управления закупками. Предметом исследования выступили экономико-психологические особенности функционирования системы государственных закупок. Теоретическая задача состояла в концептуальном описании государственных закупок как экономико-психологической системы, элементы которой составляют групповой субъект и структурные звенья в виде управленческих модулей (маркетингового, материально-технического, кадрового и пр.). Практические задачи предусматривали деловую игру «Проблемы в коммуникациях по государственным закупкам», опрос экспертов о трудностях в процессе осуществления деятельности по государственным закупкам, проведение обработки материала опроса методом контент-анализа, разработка опросного листа эксперта для измерения состояний управленческих модулей государственных заку-

пок. Выборка исследования складывалась из специалистов (129 чел.), непосредственно работающих в системе закупок в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Псковской области.

### **Экономические и правовые основы функционирования системы государственных закупок в Российской Федерации**

Государственные закупки представляют собой процесс приобретения на бюджетные средства товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных нужд. Государственные закупки товаров и услуг могут включать в себя приобретение медикаментов, страхование автомобилей, ремонт помещений, строительство госучреждений. Государственные закупки охватывают практически все сферы рынка. В процессе государственных закупок покупателем выступает государство.

В соответствии с действующим российским законодательством система государственных закупок регламентируется Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ). В 2013 г. принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), который с 1 января 2014 г. полностью заменил действующее законодательство, регулирующее сферу государственных закупок (закупки по правилам Федеральной контрактной системы).

Согласно законодательству государственные закупки проводятся в виде тендеров (открытых конкурсов). Вся информация о предстоящих, действующих и завершенных тендерах должна размещаться на сайте государственных закупок. У каждого региона страны есть свой сайт. Все сайты устроены одинаково, это облегчает поиск для поставщиков. Информация на сайте открыта для всех, она постоянно обновляется и должна быть всегда актуальной. На сайте, где проводился конкурс, организаторы обязаны опубликовать списки участников, объявить итоги и назвать победителя. Для достижения прозрачности указываются суммы заключенных контрактов и сэкономленных средств.

Система государственных закупок в Российской Федерации постепенно эволюционирует, адаптируясь к изменяющимся условиям институциональной среды.

До 1990-х гг. в советском государстве, в СССР, существовала система Госнаб, которая заключалась в реализации централизованной системы снабжения предприятий товарами и услугами. Далее вплоть до 2005 г. существовала система указов, регламентирующих процесс государственных закупок. Так, в 1997 г. был принят указ № 305, в соответствии с которым была создана система, которая была призвана контролировать систему государственных закупок.

В июле 2005 г. был принят Закон № 94-ФЗ. Он был поддержан на всех уровнях. После его принятия объем государственных закупок значительно вырос. Однако эксперты отмечают ряд проблем, связанных с правоприменительной практикой этого законодательного акта. Так, специалисты НИУ ВШЭ в рамках исследовательского проекта «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию», проведенного в 2009 г., выделили множество проблем, таких как:

- невозможность гарантировать качество покупаемых товаров и услуг в рамках технического задания;
- отсутствие надежной базы для объективного определения начальных цен контрактов;
- длительность сроков проведения открытого конкурса/аукциона;

• недобросовестное поведение поставщиков и т. д. (Система госзакупок: на пути к новому качеству).

Перечисленные выше и ряд других выявленных проблем, которые возникают у всех участников процесса государственных закупок, привели к тому, что этот Закон № 94-ФЗ пересматривался множество раз. И в итоге был принят новый закон — Закон № 44-ФЗ, который вступил в силу с 1 января 2014 г.

Закон № 44-ФЗ будет распространяться на закупки, осуществляемые государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, бюджетными и казенными учреждениями. В целях информационного обеспечения контрактной системы будет создана единая информационная система, которая позволит контролировать информацию, содержащуюся, например, в плане закупок, плане-графике закупок и в документации о закупках (Общие положения).

Закон № 44-ФЗ вступил в силу с 1 января 2014 г. Это — комплексный документ, который регламентирует весь закупочный цикл — планирование и прогнозирование государственных и муниципальных нужд, формирование и размещение заказа, исполнение контрактов и приемку контрактных результатов, мониторинг, контроль и аудит соблюдения устанавливаемых требований.

Основные отличия этого Закона от Закона № 94-ФЗ состоят в следующем.

1. Законодательно закреплена система планирования и обоснования закупок, а также новые методы обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

2. В дополнение к существующим способам закупок (конкурс, аукцион, запрос котировок) введены новые способы определения поставщиков: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений.

3. Предусмотрена возможность централизации закупочной деятельности. На федеральном уровне, уровне субъектов, муниципальном уровне возможно создание уполномоченных органов, которые будут осуществлять полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков.

4. Предусмотрены антидемпинговые меры.

5. Введен реестр банковских гарантий — система учета банковских гарантий, которая должна исключить возможность представления участником закупки поддельной банковской гарантии.

6. Изменение условий проведения запроса котировок.

7. Введен механизм одностороннего расторжения контракта заказчиком в случае нарушения существенных условий контракта исполнителем.

8. Изменен перечень сведений, вносимых в реестр недобросовестных поставщиков. В реестр вносятся не только сведения о юридическом лице, уклонившемся от подписания контракта (недобросовестно исполнившем контракт), но и сведения об учредителях, членах коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа таких юридических лиц (Закупки по правилам Федеральной контрактной системы).

Таким образом, можно сделать выводы о том, что на протяжении продолжительного периода времени, начиная с конца 1990-х гг. по настоящее время, система государственных закупок эволюционирует, адаптируясь к институциональным изменениям, происходящим в российской экономике.

### **Политические, экономические и социальные эффекты функционирования системы государственных закупок**

Государственные закупки (англ. *government procurement*) являются мощным инструментом политики. Они прямо связаны с финансовыми ресурсами сово-

купного субъекта. С одной стороны, это государство и представляющие его органы, с другой стороны, предприятия, организации, граждане — в целом налогоплательщики, которые содержат государство, и на средства которых в госзакупках решаются задачи текущего обеспечения деятельности органов государственной власти федерального, регионального, муниципального уровня. Объем государственных закупок в странах с рыночной экономикой составляет 10—15% ВВП, в России — 6—8% и имеет тенденции к росту (Перов, 2006).

Посредством механизма государственных закупок производятся следующие экономико- и социально-политические эффекты:

- 1) обеспечивается развитие рынков и конкурентной среды;
- 2) поддерживаются регионы и группы населения (трудоизбыточные или трудонедостаточные, национальные меньшинства и народные промыслы, предприятия инвалидов и ветеранов войны);
- 3) поддерживаются национальные производители, малый бизнес, отдельные секторы экономики;
- 4) в процессе федеральных, региональных, муниципальных заказов устанавливаются особые правила и требования в социальной, экологической и прочих видах деятельности заинтересованным участникам этого процесса. Следовательно, системе государственных закупок свойственна функция институционализации;
- 5) государственные заказы являются фактором преференции субсидированию на национальной промышленности, обеспечивая ее вместе с этим конкурентными преимуществами на мировом рынке;
- 6) внутренний рынок государственных закупок привлекает предприятия, потому что госзаказ обеспечивает стабильность производства и финансирования, престижность и состоятельность;
- 7) посредством равных для всех правил в госзакупках возможно соревноваться с другими производителями (Перов, 2006).

Система государственных закупок в идеале должна удовлетворять следующим принципам, которые соответствуют Соглашению, принятому в рамках вступления в ВТО:

- 1) эффективно расходовать бюджетные средства;
- 2) достигать паритета цена/качество;
- 3) целенаправленно реализовывать задачи закупок;
- 4) обеспечивать информационную «прозрачность» процесса закупок;
- 5) проводиться по справедливым правилам конкурсов и аукционов для всех заинтересованных в госзаказах;
- 6) исполнять вмененную ответственность за принятые решения в процессах и результатах государственных закупок.

Важнейшим из документов являлся Указ Президента от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». На федеральном, региональном, муниципальном и уровне администрации области или города при Комитете по экономическому развитию, промышленности и торговли созданы комиссии по проведению торгов, отбора поставщиков и заказчиков. Распределение средств заказов осуществляется на конкурсной основе, а также, если сумма составляет менее 2000 МРОТ, путем прямой оферты на выполнение подрядных работ.

В. Черкесов, будучи полпредом в Северо-Западном федеральном округе, отмечал, что в 2001 г. система закупок имела децентрализованный характер. Более 100 федеральных органов власти и прочих получателей бюджетных средств осуществляли закупки самостоятельно, минуя конкурсы, обращаясь к посредниче-

ским фирмам. Это приводило к удорожанию продукции, расточительной трате финансовых ресурсов государства. Формы оптовых скидок, торговых кредитов и др. не использовались. Выбор поставщиков производился чаще всего в интересах чиновников (Хмелев, 2006).

В 2002 г. по подсчетам Минэкономразвития России, 80% закупок федеральных ведомств проводился без конкурсов (Симаков, 2003). В 2003 г. вступила в действие государственная система электронных торгов на сайтах «Российские государственные закупки» (<http://www.goszakupki.ru>). В Санкт-Петербурге госзакупки составляют половину городского бюджета. Предполагали, что после внедрения Автоматизированной информационной системы государственного заказа, упорядочивания документооборота и оперативной информации сэкономят 300 млн руб.

В 2006 г. общий объем закупок государственными органами всех уровней в России соответствовал сумме 1,9 трлн руб. Потери федерального, регионального и муниципальных бюджетов в этой системе составили 4% расходной части консолидированного бюджета, или «утечку» 303 млрд руб. Средние цены, которые власти и государственные органы заплатили на аукционах за ряд товаров — топливо, лекарство, медицинское оборудование, мебель, канцелярские принадлежности — превышали рыночные на 16—20%. На фоне всех ведомств критерий «прозрачности» соответствовали закупки, проведенные Роспромом и Росимуществом. Низкое соответствие этому критерию обнаруживали закупки целого ряда государственных министерств и агентств. По регионам выше оценивались работа систем госзакупок в Москве, Санкт-Петербурге, Татарстане, а ниже — в 50 остальных регионах (Хмелев, 2006).

Эксперты Счетной палаты РФ отмечают, что свыше 70% крупных госконтрактов, сделанных в период с июля 2011 г. по декабрь 2012 г. на общую сумму 1,5 трлн руб., были заключены с нарушением конкуренции. Например, большая часть контрактов размещается посредством заключения договора с единственным поставщиком. В этот период было заключено 458 особо крупных контрактов. При этом стоимость некоторых из них превысила 44 млрд руб.

В связи с принятием в члены Всемирной торговой организации 22 августа 2012 г. для Российской Федерации становится актуальным участие в трансграничной электронной торговле. Одним из регуляторов электронной торговли в рамках международных контактов является GPA — Соглашение ВТО по правительственным закупкам (GPA, Agreement on Government Procurement) (Госзакупки в рамках ВТО. Ассоциация электронных торговых площадок).

Таким образом, основными факторами, принимаемыми во внимание для оценки эффективности функционирования системы государственных закупок, являются политические, экономические и социальные. Авторы считают актуальным изучение функционирования системы государственных закупок, принимая во внимание комплекс факторов. Предлагается наряду с политическими, экономическими и правовыми аспектами, проследить организационно-психологический и социально-психологический аспекты в работе системы государственных закупок. Для этого рассмотрим систему государственных закупок как фрагмент общественно-экономической деятельности.

### **Система государственных закупок как организационно-качественная модель фрагмента общественной экономической деятельности**

Деятельность по государственным закупкам осуществляют группы людей. Каждая из групп-участниц обладает своими интересами, которые задают государственным закупкам политический контекст и свойства центростремитель-

ной, организационной системы. Понятие «государственные закупки» определяется в одной из маркетинговых концепций как «процесс принятия решения, посредством которого официальная организация констатирует наличие нужды в закупаемых со стороны товарах и услугах, а также выявляет, оценивает и отбирает конкретные марки товаров и конкретных поставщиков из числа имеющих ся на рынке» (Котлер, 1993, с. 222). Для решения ряда задач по управлению системой закупок рассмотрим особенности системы государственных закупок как организационно-качественную модель фрагмента общественной экономической деятельности. В период 2001—2006 гг. был проведен психологический мониторинг организационно-управленческих проблем модулей государственных закупок в России.

### **Управленческие модули, ассоциированный субъект, коммуникации и критерии отбора в организационно-качественной модели государственных закупок**

Основанием построения авторами организационно-качественной модели фрагмента общественной экономической деятельности России явились представления экономистов-классиков о коллективных действиях в экономике государства (М. Вебер, Дж. Бьюкенен и др.) и концепция управленческих модулей организации (Бункина, 1998; Бьюкенен, 1997; Практикум по психологии..., 2001).

Модули управленческой системы носят следующие наименования.

Маркетинговый (научно-технологический) модуль: научные исследования о внешней среде, особенностях услуг и т. д.

Материально-технический модуль включает сведения о земельных площадях, оснащении, снабжении, аренде и т. п. Этот модуль зависит от технологии производства, профиля отрасли, располагаемых материально-производственных ресурсов.

Кадровый модуль подразумевает политику организации в области трудовых ресурсов, заботу о планировании новых рабочих мест, обучении, переподготовке, повышении квалификации персонала.

Социально-психологический модуль содержит сведения о ценностях, психологическом климате, формальных и неформальных отношениях, характере, личностных особенностях и состояниях, отношении людей к труду и его условиям, к дисциплине, к руководству, стилю работы и др.

Информационно-аналитический модуль определяется каналами приема, передачи, хранения информации в организации.

Функционально-коммуникативный модуль относится к характеристикам связи между внутренней и внешней средами организации.

Структурно-должностной модуль охватывает функциональное поле деятельности: объем, функции рабочих операций в минутах, часах, рабочее место, нормы, проектные расчеты.

Финансовый модуль включает структуру финансов, себестоимость, экономические показатели организации и пр.

Стратегический модуль характеризует стиль и характер работы с целями, общую идеологию и перспективы организации.

В социально-психологической классификации по критерию «уровень развития деятельности» организацию государственных закупок образует ассоциированный субъект. Противоречие системы состоит в том, что государство — это обобщенная система «воль» отдельных групп, выступающих как совокупный и групповой субъект. Вместе с этим на уровне индивидуального сознания этот образ — «система групповых воль», — трудно поддается концептуализации. В анализе психического состояния субъекта государственных закупок важно

рассматривать мотивы, цели групп-участников, средства лоббирования ими своих интересов.

Как в любой организации, в системе государственных закупок существуют проблемы человеческих коммуникаций. Во-первых, вследствие того, что государственные закупки затрагивают различные интересы отдельных экономических субъектов, возникают психолого-экономические и психолого-политические проблемы. Во-вторых, в этом процессе принято рассматривать участие таких субъектов, как государство в лице «Чиновника» («Покупатель»), предпринимательский сектор («Продавец»). Также упоминают роли «Поставщика» и «Заказчика» (Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге, 2004). Однако для приближения этой схемы к психолого-экономической следует рассматривать равноправно в ней роли «Производителя», «Потребителя», «Специалиста». Политический и публичный характер закупок указывает, что не последнее место в ходе их занимают «Депутат», «Муниципал». Общими объектами являются «товар», «услуга», «деньги» (Троицкая, 2004).

В. М. Соколинский замечает, что функционально зависимые от государственного сектора экономики и ее собственности группы иногда пребывают в состоянии, когда возникает чувство обделенности, недовольство объемом благ и расходов на их нужды (Соколинский, 1999). Подобные состояния возникают из-за неудовлетворенности потребностей людей, работающих в этом секторе.

Для того чтобы удержать относительное равновесие интересов, система государственных закупок существует на принципах конкурса и аукциона, в которых важно соблюдать регламенты, определяющие действия участников. Особенность процесса состоит в «правилах игры» нерыночного характера. Человеческое лицо государства представлено наемными специалистами, чиновниками, представителями администрации, правительства; «волей» избирателей в лице депутатов; представителями органов самоуправления, муниципальных образований. Мировая тенденция уравнивания групповых «волей» обеспечивается демократизацией процедур. Они усиливают автономию и свободу, но вместе с тем увеличивают количество институтов контроля: комиссий, комитетов и пр. Наряду с этим усиливается бюрократия и государство.

Индивидуально-групповые интересы участников коммуникативного процесса государственных закупок различаются и состоят в следующем.

По мнению экономистов-классиков, представители государства заинтересованы в увеличении налоговой базы, так как от ее размера зависят их доходы. Отдельные слои депутатов заинтересованы в нарастании процедур утверждения проектов, так возрастает вероятность все большего объема вознаграждений от тех, чьи интересы они лоббируют. Универсальная выгода производителей состоит в том, чтобы издержки были меньше доходов. Это побуждает их подчас к сбыту государству не столь качественной продукции, а цены «дожимают» из потребителя. «Муниципалы» как представители воли граждан к самоуправлению требуют к себе внимания и уважения. Современный потребитель, по утверждению маркетологов, ориентирован на качество. Различные интересы являются психологическим контекстом предметной темы переговоров (о товарах, услугах, деньгах, условиях) в процессе конкурсного отбора, в форме которого реализуют задачи системы государственных закупок.

В процессе изучения торгов в государственных закупках психологи со специалистами-экспертами, повседневно работающими в системе закупок, выработали следующие критерии для конкурсного отбора поставщика (Марковская, 2004; Троицкая, 2004, 2011):

- 1) техническая база предприятия;
- 2) цена и качество продукции;

- 3) репутация производителя, о которой известно из отзывов потребителя и партнеров;
  - 4) время работы в регионе (опыт);
  - 5) квалификация персонала;
  - 6) мощности для выполнения дополнительных внеплановых размещений заказов;
  - 7) оперативность по исполнению;
  - 8) обязательность сроков выполнения заказов;
  - 9) социальная целесообразность, полезность товара, продукции;
  - 10) обратная связь потребителей, поставщиков и конкурсных комиссий.
- Эти критерии обеспечивают организационно-экономическое качество и эффективность деятельности в системе государственных закупок.

### **Психологический мониторинг системы государственных закупок**

Психолого-экономические проблемы в управленческих модулях системы государственных закупок были исследованы на выборке экспертов (129 чел.), работающих в системе закупок в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Псковской области (Троицкая, 2004, 2007).

Основным методом в исследовании состояния управленческих модулей государственных закупок стал специально разработанный авторами «Опросный лист эксперта по оценке выраженности проблем коммуникаций в системе организации госзакупок» (см. Приложение) (Марковская, Троицкая, 2000, с. 156—158). Пунктами-суждениями служили часто встречающиеся проблемы, предварительно отмеченные участниками, проанализированные и сгруппированные авторами по темам управленческих модулей.

Массив проблем, подвергнутых содержательному анализу, получен в ходе опроса экономистов, менеджеров, бухгалтеров, инженеров, главных специалистов, повышающих квалификацию на систематическом семинаре по управлению государственными закупками. Опрос проводился в форме модифицированной анкеты «Пространство проблемы» (Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности, 2001). По результатам опроса разработан вышеуказанный лист эксперта. Суждения опросного листа соответствовали определенному управленческому модулю.

Маркетинговый (научно-технологический) модуль содержит суждения о научных исследованиях по оценке особенностей рынка товаров, услуг, предложений, спроса, которые являются основой управленческих решений (3 пункта).

Материально-технический модуль сообщает о земельных площадях, оснащении и т. п. Этот модуль зависит от технологии производства, профиля отрасли, располагаемых материально-производственных ресурсов (3 пункта).

Кадровый модуль подразумевает политику организации в области трудовых ресурсов, заботу о планировании новых рабочих мест, обучении, переподготовке, повышении квалификации персонала (13 пунктов).

Социально-психологический модуль содержит сведения о ценностях, психологическом климате, формальных и неформальных отношениях, характере, личностных особенностях и состояниях, отношении людей к труду и его условиям, к дисциплине, к руководству, стилю работы и др. (43 пункта).

Информационно-аналитический модуль определяется каналами приема, передачи, хранения информации в организации (5 пунктов).

Функционально-коммуникативный модуль относится к характеристикам связи между внутренней и внешней средами организации (20 пунктов).



Структурно-должностной модуль охватывает функциональное поле деятельности: объем, функции рабочих операций в минутах, часах, рабочее место, нормы, проектные расчеты (10 пунктов).

Финансовый модуль включает структуру финансов, себестоимость, экономические показатели организации и пр. (4 пункта).

Стратегический модуль характеризует стиль и характер работы с целями, общую идеологию и перспективы организации. Как самостоятельный, этот модуль выдвинут в рамках приводимого исследования Е. И. Марковской (2001) (5 пунктов).

Качественный анализ результатов обработки данных (ответов экспертов, подсчеты описательной и аналитической математических статистик) состояния системы закупок позволили выявить тенденции изменения проблем управленческих модулей государственных закупок на протяжении периода 2001—2006 гг.

В изучаемой методами наблюдения, анкетирования и экспертных оценок системе в 2001 г. обнаруживались на первом плане проблемы кадрового модуля. К нему относятся такие значимые элементы, как возраст сотрудников ( $p$  от 0,000 до 0,002), нехватка кадров ( $p = 0,043$ ); бумажная волокита ( $p = 0,005$ ); совмещение должностей и профессий ( $p = 0,039$ ); узость интересов ( $p = 0,055$ ). Возможное объяснение состоит в том, что в 2001 г. противоречиво сталкивались стили работников различных возрастных групп. Среди них были те, которые получили профессиональное образование по требованиям нового времени, принявшие новые ценности, и те, которые ценностно не переориентировались.

Вторыми следовали проблемы социально-психологического модуля, связанные с признаками производственной атмосферы: завышенные требования руководства ( $p = 0,016$ ), мало времени для отдыха ( $p = 0,036$ ), старые привычки в работе ( $p = 0,006$ ). Возможно, таким проблемам сопутствовали привычка работать в авральном режиме, излишняя авторитарность в обращении с сотрудниками. Вместе с этим система государственных закупок носит общественно-публицистический характер, поэтому требует особого внимания мотивации работников в целях поддержания благоприятного психологического рабочего климата.

На третьем месте оказались проблемы структурно-должностного модуля, такие как неудобный режим работы ( $p = 0,020$ ); и авторитарный, единоличный стиль управления ( $p = 0,026$ ). Четвертым проблемным был материально-технический модуль по инженерно-эргономическому признаку: плохая организация рабочих мест работников ( $p = 0,051$ ). Пятой обозначалась проблема нарушения сроков финансирования ( $p = 0,054$ ).

В 2005 г. в состоянии управленческих модулей системы государственных закупок наблюдалось следующее. Произошли изменения в финансовом, информационном, социально-психологическом модуле. Снизился накал проблем, связанных с нарушением сроков, слабых объемов финансирования проектов (критерий Манна—Уитни,  $p = 0,029$ ). Реже стали случаи искажения информации по проектам ( $p = 0,040$ ). Совершенствовалось законодательство по закупкам ( $p = 0,037$ ). Вместе с этим обострились внутриличностные проблемы людей в социально-психологическом модуле. Это проявилось в усилении проблем, связанных с застенчивостью ( $p = 0,043$ ); низкой самооценкой ( $p = 0,013$ ); неуверенностью в себе сотрудников ( $p = 0,043$ ).

Таким образом, мы наблюдали, что относительное выравнивание формально-экономических (например, сроков финансирования) и информационных показателей управленческих модулей системы государственных закупок как фрагмента экономической деятельности государства в период 2001—2006 гг. сопровождалось личностными «издержками», усилением в состоянии людей застенчивости, неуверенности, низкой самооценки. Иначе, изменения в экономической системе оплачиваются ценой психического напряжения человека.

## Выводы

1. Государственные закупки являются общественной экономической деятельностью, осуществляемой ассоциированным, совокупным, групповым субъектом. В составе субъекта деятельности по закупкам активность проявляют «Производитель», «Потребитель», «Специалист», «Депутат», «Муниципал». Общими объектами являются «товар», «услуга», «деньги». Групповому субъекту деятельности по закупкам присущи психологические свойства (цели, мотивы), которые задают противоречия в процессе коммуникаций в системе государственных закупок. Для эффективного управления деятельностью по закупкам важно анализировать мотивы, цели групп-участников, средства лоббирования ими своих интересов. Проблемы коммуникаций участников государственных группового субъекта возможно выявить по индикаторам состояния управленческих модулей системы закупок.

2. Организационно-экономическое качество и эффективность деятельности государственных закупок в процессе конкурсного отбора обеспечиваются следующими критериями:

- техническая база предприятия;
- цена и качество продукции;
- репутация производителя, о которой известно из отзывов потребителя и партнеров;
- время работы в регионе (опыт);
- квалификация персонала;
- мощности для выполнения дополнительных внеплановых размещений заказов;
- оперативность по исполнению;
- обязательность сроков выполнения заказов;
- социальная целесообразность, полезность товара, продукции;
- обратная связь потребителей, поставщиков и конкурсных комиссий.

3. Разработанная методика измерения (оценивания) состояния управленческих модулей системы государственных закупок позволила проследить изменения в финансовом, информационном и социально-психологическом модулях управления закупками в период 2001—2006 гг. Снизился накал проблем, связанных с нарушением сроков, слабых объемов финансирования проектов. Реже стали случаи искажения информации по проектам. Совершенствовались законодательство по закупкам. Вместе с этим повысилось эмоционально-психическое напряжение состояния работников системы госзакупок.

4. Результаты мониторинга, полученные в исследовании с применением разработанной методики «Опросник эксперта по оценке выраженности проблем коммуникаций в системе организации государственных закупок», показывают экспертную валидность концептуальной схемы о госзакупках как системы, обладающей экономико-психологическими особенностями, и доказывают возможность практического применения данной методики.

Система государственных закупок является стратегически важной областью российской экономики. От эффективности функционирования данной системы зависят результаты реализации многих национальных проектов. В настоящее время система государственных закупок проходит очередной этап реформы. Проведенное исследование позволяет сделать выводы о том, что при проведении реформы в области государственных закупок следует учитывать в комплексе факторов психологические особенности функционирования системы.

## Опросник эксперта по оценке выраженности проблем коммуникаций в системе организации государственных закупок

### Инструкция

Уважаемый коллега! С позиции эксперта оцените, пожалуйста, по 10-балльной шкале, в какой степени, по Вашему мнению, перечисленные ниже факторы — составляющие ту или иную модель управленческой системы, затрудняют работу в системе государственных закупок. Учитывайте, что 10 баллов — сильная степень неблагоприятного воздействия фактора, 1 — незначительная степень и т. д. Ответы запишите на отдельном листе, проставляя номер пункта фактора и Вашу оценку, или дополните в пункте «другое», возможно, иной фактор.

#### 1. Маркетинговый модуль

- 1.1. Неэффективное взаимодействие с партнерами (отсутствие информации о поставщиках, заказах, и др.).
- 1.2. Недостаток информации о товарах, работах, услугах, научно-технических исследованиях в определенной области.
- 1.3. Плохая организация маркетинговой службы (отсутствие программы, единомышленников, цели, проектов, графика).
- 1.4. Другое \_\_\_\_\_.

#### 2. Материально-технический модуль

- 2.1. Отсутствие программного обеспечения.
- 2.2. Плохая организация рабочих мест.
- 2.3. Низкая техническая оснащенность.
- 2.4. Другое \_\_\_\_\_.

#### 3. Кадровый модуль

- 3.1. Отсутствие опыта проведения конкурсов.
- 3.2. Отсутствие знаний.
- 3.3. Узость интересов.
- 3.4. Возраст молодой.
- 3.5. Возраст «солидный».
- 3.6. Несовпадение способностей и функциональных обязанностей.
- 3.7. Нехватка кадров.
- 3.8. Перетряска кадров.
- 3.9. Совмещение должностей или профессий.
- 3.10. Низкие зарплаты.
- 3.11. Текучка кадров.
- 3.12. Бумажная волокита.
- 3.13. Отсутствие взаимозаменяемости.
- 3.14. Другое \_\_\_\_\_.

#### 4. Финансовый модуль

- 4.1. Недостаточное материальное стимулирование сотрудников.
- 4.2. Недостаточное финансирование материально-технической базы.
- 4.3. Нарушение сроков финансирования проектов.
- 4.4. Слабое финансовое планирование проектов.
- 4.5. Другое \_\_\_\_\_.

#### 5. Информационно-аналитический модуль

- 5.1. Неполнота (отсутствие, искажение) информации по проекту.
- 5.2. Избыток информации, не связанной с основным проектом.
- 5.3. Несовершенство законодательства.
- 5.4. Несвоевременное поступление информации.
- 5.5. Дублирование информации.
- 5.6. Другое \_\_\_\_\_.

#### 6. Стратегический модуль

- 6.1. Низкое качество управления.
- 6.2. Слабое планирование проекта на стадии реализации.
- 6.3. Отсутствие четко поставленных целей, задач, стратегии в целом.
- 6.4. Невыполнение целевых контрактов.
- 6.5. Недостаток общей идеологии и общей организации работ.
- 6.6. Другое \_\_\_\_\_.

**7. Структурно-должностной модуль**

- 7.1. Неудобный режим работы.
- 7.2. Неукомплектованность кадров.
- 7.3. Авторитарный, единоличный стиль управления.
- 7.4. Бюрократичность процессов, процедур.
- 7.5. Отсутствие четкости в распределении обязанностей.
- 7.6. Недостаточная квалификация руководства.
- 7.7. Невыполнение предписанных обязанностей.
- 7.8. Промедление в принятии решений.
- 7.9. Отсутствие инструкций, стандартов, регламентов проведения торгов.
- 7.10. Боязнь личной ответственности при принятии решений.
- 7.11. Другое \_\_\_\_\_.

**8. Социально-психологический модуль***Характер сотрудника*

- 8.1. Застенчивость (стеснительность, скромность).
- 8.2. Низкая самооценка.
- 8.3. Неуверенность в себе.
- 8.4. Необщительность (в том числе отсутствие навыков делового общения).
- 8.5. Неумение противостоять давлению начальства, коллег и т. д.
- 8.6. Личная некомпетентность.

*Состояния и отношения*

- 8.7. Апатия к работе.
- 8.8. Лень.
- 8.9. Изменчивость настроения.
- 8.10. Невнимательность.
- 8.11. Неисполнительность.
- 8.12. Безынициативность.
- 8.13. Безответственность.
- 8.14. Несобранность (недостаточная мобилизованность).
- 8.15. Зависть.
- 8.16. Отсутствие интереса.
- 8.17. Честолюбие.
- 8.18. Другое \_\_\_\_\_.

*Признаки рабочей атмосферы*

- 8.19. Невозможность проявить себя, реализовать инициативу.
- 8.20. Смутность целей.
- 8.21. Нестабильность в нормах и законах.
- 8.22. Конфликты в деловых ситуациях.
- 8.23. Пассивность руководства.
- 8.24. Семейные проблемы.
- 8.25. Ограничения свободы принятия решений.
- 8.26. Авторитарность руководства.
- 8.27. Завышенные требования руководства.
- 8.28. Безразличие к подчиненным.
- 8.29. Некомпетентность руководства.
- 8.30. Приоритет личных выгод на общественными.
- 8.31. Недоверие руководства.
- 8.32. Недоверие к руководству.
- 8.33. Слабая организация труда.
- 8.34. Дисбаланс труда и отдыха.
- 8.35. Мало времени для отдыха.
- 8.36. Старые привычки в работе, работа по старинке.
- 8.37. Неправильное распределение работ.
- 8.38. Разрыв связей поколений.
- 8.39. Коррупция.
- 8.40. Разобщенность интересов.
- 8.41. Отсутствие взаимопонимания.
- 8.42. Нестабильность экономических процессов.
- 8.43. Недобросовестная конкуренция (сговор партнеров, др.).
- 8.44. Сложность мероприятия закупок в целом.
- 8.45. Неясное производство.
- 8.46. Другое \_\_\_\_\_.

**9. Функционально-коммуникативный модуль**

- 9.1. Короткие сроки, отпускаемые на проведение всех операций и конкурса по закупкам.
- 9.2. Отсутствие контактов между руководителями разных блоков системы закупок.
- 9.3. Дальность нахождения работы.
- 9.4. Недостаточно связей с другими учреждениями.
- 9.5. Ограничения в выборе поставщиков.
- 9.6. Увеличение сроков поставок против договоренностей.
- 9.7. Несовпадение сроков принятия решений и реального выполнения договоренностей.
- 9.8. Низкий уровень квалификации посредников.
- 9.9. Отсутствие заинтересованности участников друг в друге (ЗАКСа, администрации, конкурсной комиссии и др.).
- 9.10. Заорганизованность.
- 9.11. Суетливость.
- 9.12. Неумение поставить задачу.
- 9.13. Слабый контроль.
- 9.14. Отсутствие алгоритма.
- 9.15. Преобладание вертикали управления над горизонталью.
- 9.16. Отсутствие иерархии и координации между отделами.
- 9.17. Пассивность в установлении контактов, связей между отделами и учреждениями.
- 9.18. Отсутствие заинтересованности в установлении контактов и связей между отделами и учреждениями.
- 9.19. Отсутствие консультативной помощи в вопросах проведения торгов по закупкам.
- 9.20. Неэффективность системы закупок в целом.
- 9.21. Другое \_\_\_\_\_.

Укажите, пожалуйста, Ваши: пол \_\_\_\_\_; возраст \_\_\_\_\_; образование \_\_\_\_\_; должность \_\_\_\_\_; организация \_\_\_\_\_; функция в системе госзакупок \_\_\_\_\_.

Спасибо за участие!

**Источники**

- Бункина М. К., Семенов В.А.* Экономика и психология. М., 1998.
- Бьюкенен Д.* Расчет согласия. М., 1997.
- Госзакупки в рамках ВТО. Ассоциация электронных торговых площадок. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://aetrp.ru/>
- Закон о контрактной системе. Основные положения. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.pgo-goszakaz.ru/FKS\[RTF bookmark end: }\\_Ref373078499](http://www.pgo-goszakaz.ru/FKS[RTF bookmark end: }_Ref373078499).
- Закупки по правилам Федеральной контрактной системы. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://zakupkifks.ru/category>
- Котлер Ф.* Основы маркетинга. М., 1993.
- Марковская Е. И., Троицкая И. В.* Экономико-психологические проблемы адаптации субъектов экономической деятельности в управленческих модулях системы государственных закупок // Современные проблемы адаптации субъектов хозяйственной деятельности: науч. записки Санкт-Петербург. гос. ун-та экономики и финансов / под ред. проф. С. Г. Ковалева, проф. Э. И. Колчинского. СПб., 2004. С. 255—269.
- Перов К.* Государственные закупки и перспективы вступления России в ВТО. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [web.worldbank.org/WBSITE/Efternal/Topics/Trade/<http://www.procurement.management/state-rost/2006/3.htm>](http://web.worldbank.org/WBSITE/Efternal/Topics/Trade/<http://www.procurement.management/state-rost/2006/3.htm>).
- Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности / под ред. Г. С. Никифорова, М. А. Дмитриевой, В. М. Снеткова. СПб., 2001.
- Симаков Д.* Простые, как грабли // Деловой Петербург. 2003. 19 апр. № 70 (946).
- Система госзакупок: на пути к новому качеству: доклад Государственного Университета — Высшая Школа Экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. М., 2010.
- Соколинский В. М.* Психологические основы экономики. М., 1999.
- Троицкая И. В.* Изменения в состояниях управленческих модулей системы государственных закупок // Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и инновации в современном строительстве — 2007», посвященная 175-летию СПбГАСУ. 17—19 октября 2007 г.: сб. статей. СПб., 2007. С. 403—406.
- Троицкая И. В.* Психология отношения к экономическим явлениям. СПб., 2004. С. 147—158.
- Троицкая И. В.* Психология предпринимательской деятельности и основы экономической психологии: учеб. пособие. СПб., 2011. С. 11—112.
- Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге / под ред. В. В. Бланка, Ю. П. Панибратова, С. Р. Тажетдинова / СПбГАСУ. СПб., 2004.
- Хмеле М.* Из госзаказа «утекло» 300 миллиардов // Известия. 2006. 22—24 дек.