

08.00.01
Д, 306

На правах рукописи



Демин Александр Алексеевич

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА
ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ
(ТЕОРЕТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)**

Специальность 08.00.01 – «Экономическая теория»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Челябинск – 2007

Работа выполнена на кафедре экономической теории и мировой экономики Южно-Уральского государственного университета.

- Научный руководитель –** доктор экономических наук,
профессор Антонюк В.С.
- Официальные оппоненты:** доктор экономических наук,
профессор Зайцева А.Н.;
кандидат экономических наук,
доцент Нестеренко И.Ю.
- Ведущая организация –** Уфимский государственный авиационный
технический университет

Защита состоится 31 мая 2007 г., в 12.00 часов, на заседании диссертационного совета КМ 212.298.03 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И.Ленина, 76, в Учебно-методическом центре факультета экономики и управления.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан 28 апреля 2007 года.

Автореферат размещен на официальном сайте Южно-Уральского государственного университета <http://www.susu.ac.ru/ru/abstract/12>

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук,
доцент



И.В. Данилова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

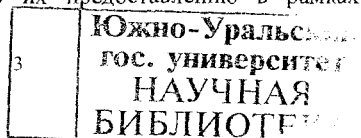
Актуальность темы исследования. Эволюционное развитие рыночной системы объективно определяет необходимость сочетания как частного, так и государственного сектора экономики. Проблемы функционирования государственного сектора экономики исследуются теоретиками уже на протяжении нескольких столетий и вопрос о необходимости государственного вмешательства и степени этого вмешательства в рыночную экономику не вызывает острых дискуссий. В то же время анализ форм государственного регулирования рыночной экономики отстает от требований достижения эффективного государственного регулирования.

Реформирование государственного сектора экономики большинства постсоветских стран ставит новые проблемы перед экономической наукой. Наиболее острой является взаимодействие частного и государственного сектора при реализации функций, возложенных на государство. Экономические реалии permanently подтверждают положительную роль коммерческой мотивации частных фирм в повышении эффективности производства благ и услуг. В связи с этим рациональным и стратегически перспективным является поиск оптимальных форм взаимодействия государства и частного сектора при предоставлении благ, финансируемых из бюджетных источников. Приоритетной формой такого взаимодействия является государственный заказ, исследования теоретико-экономической сущности которого, функциональности и роли в экономических системах, особенно транзитивного типа, на данный момент отсутствуют в экономической теории.

Степень разработанности проблемы.

Проблеме сущности и роли государственного участия в экономике посвящены труды многих зарубежных исследователей разных исторических эпох и теоретических направлений, среди них А. Смит, Д. Рикардо, Дж. С. Милль, Дж. М. Кейнс, Дж. К. Гэлбрейт, А. Маршалл, Г. Таллок, П. Самуэльсон, С. Фишер, В. Ойкен, Л. Эрхард, Ф. Хайек, М. Фридман, К. Эклунд и др. К основной функции государства в рыночной экономике большинство ученых единодушно относят производство и поставку общественных благ. В работах А. Бергсона, Н. Калдора, Э. Линдаля, А. Маршалла, В. Парето, А. Пигу, П. Самуэльсона, Т. Скитовски, Дж. Хикса, Г. Хотеллинга были заложены основы теории общественных благ, выделены их свойства, сформулировано положение о наличии положительных внешних эффектов в их производстве и потреблении.

Теория собственно общественных благ, раскрывающая микроэкономические основы экономического поведения государства как специфического субъекта хозяйства, представлена трудами следующих зарубежных исследователей - А. Атkinson, Ж. Дюшон, Р. Масгрейв, Дж. Стиглица, У. Оутс, Ч. Тибу, и отечественных - Л.И. Якобсона, И.Н. Баранова, В.Л. Макарова, К.И. Сонина, Ю.В. Федоровой. Проблемам механизма поставки общественных благ, процессам принятия коллективных решений по их предоставлению в рамках теории



общественного выбора, посвящены работы Дж. Бьюкенена, Г. Галлока, К. Вискелля, М. Олсона, К. Эрроу.

Теоретические и практические аспекты взаимодействия государства и частного сектора, проблемы государственного регулирования в условиях трансформационных реформ, разрабатываются в публикациях российских исследователей А.Абалкина, А.Балацкого, С.Глазьева, А.Городецкого, А.Добрынина, Г.Журавлевой, И.Илларионова, А.Пороховского, В.Радаева, М.Сажиной, В.Тамбовцева, Ф.Шамхалова и других ученых.

Проблемы применения государственного заказа как формы воздействия государства на экономику анализируются в рамках современных прикладных экономических дисциплин, наиболее существенный вклад внесли такие российские исследователи как В. Смирнов, Н. Нестерович, О. Ломакина, К. Кузнецов. Отдельные аспекты проблемы реализации государственного заказа нашли отражение в исследовании «государственных закупок», теоретическая функциональность которых определяется в двух направлениях, во-первых, государственные закупки рассматриваются как элемент системы национальных счетов и, во-вторых, государственные закупки анализируются в качестве инструмента государственного регулирования транзитивной экономики. Изучение государственных закупок и с той и с другой позиции требует уточнения места госзакупок в структуре макроэкономических показателей (ВНП, ВВП, НД и т.д.). В таком контексте закупки являются компонентом, влияющим на макроэкономическое равновесие. Теоретическими источниками в этом случае являются труды Дж.М. Кейнса, П.Самуэльсона, Р.Солоу, Д. Сакс, Дж. Р. Хикса и др.

В современных условиях сформировалось еще одно направление изучения государственных закупок – в рамках теории общественного выбора и анализа политических рынков – это исследование государственных закупок сквозь призму антикоррупционных действий государства. В этом аспекте проблема рассматривается в трудах Дж. Бьюкенена, Г. Галлока, М.Олсона, В. Нисканена и др. Недостаточная эффективность системы государственных закупок, с позиции рентаориентированного поведения государственных служащих, исследуется представителями неинституционального направления.

Большинство современных исследователей пришли к согласию, что практическая реализация государственного заказа находится под влиянием правовых норм, а к исследованию экономической сущности данного явления целесообразно применять институциональный подход.

Актуальность рассматриваемой проблемы, её практическая значимость, а также недостаточная теоретическая разработанность обусловили выбор темы, цель и основные задачи исследования.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является выявление теоретико-методологической сущности государственного заказа и его роли в развитии государственного сектора для разработки мер по снижению издержек трансформации государственного сектора транзитивной экономики.

Цель исследования определила необходимость постановки и решения следующих задач:

- определить содержание экономической категории «государственные закупки» и «государственный заказ», выделить специфические формы их проявления в транзитивной экономике;
- выявить систему организационно-экономических взаимосвязей государственного и частного сектора в процессе реализации государственного заказа;
- сформулировать теоретические принципы выбора форм реализации государственного заказа;
- разработать комплекс показателей оценки результативности размещения государственного заказа как элемента функционирования государственного сектора;
- идентифицировать транзакционные издержки функционирования системы размещения государственного заказа в России и сформулировать направления их нейтрализации.

Область исследования – 1. Общая экономическая теория: 1.1. Теория государственного сектора в экономике; 1.4. Теория переходной экономики и трансформации социально – экономических систем.

Объектом исследования является процесс взаимодействия государственного и частного сектора в рыночной экономике.

Предмет исследования – система государственного заказа как форма реализации государством своих функций в трансформационной экономике.

Методологические и теоретические основы исследования.

В рамках диалектического и системного подхода были использованы общенаучные методы исследования, анализ и синтез, индукция и дедукция. В диссертационном исследовании применены специфические методы экономической теории: метод научных абстракций, микроэкономический подход «издержек и выгод», эволюционно-институциональный подход.

Основные положения диссертационного исследования базируются на микро- и макроэкономической теории, а также частных ее разделов – теории общественного сектора, теории благосостояния, общественного выбора, элементы эволюционно-институциональной теории государства.

Эмпирической базой диссертации послужили официальные статистические данные, материалы, публикуемые в научной литературе, а также фактические данные, собранные автором в процессе работы в системе государственных закупок и размещения государственного заказа.

Научная новизна и наиболее существенные научные результаты, выносимые на защиту.

1. Уточнено теоретико-экономическое содержание категории «государственные закупки» в трансформируемой экономике, в связи с чем уточнена взаимосвязь между категорией «государственные закупки» и понятием «государственный заказ» в контексте сущности и формы проявления как соотношение абстрактно-теоретического и конкретно-эмпирического уровней

анализа, что позволило конкретизировать формы реализации функциональных расходов государства в транзитивной экономике.

2. Выявлена система организационно-экономических взаимосвязей государственного и частного сектора в процессе реализации государственного заказа на поставку благ и услуг, критериями систематизации которой приняты: а) зона потребления бюджетных услуг; б) возможность оценки качества благ.

3. Сформулированы теоретические принципы, позволяющие производить выбор формы реализации государственного заказа на поставку общественных благ с учетом разграничения сфер участия между государственным и частным сектором.

4. Предложен комплекс показателей оценки результативности размещения государственного заказа как элемента функционирования государственного сектора, включающий показатели затрат и результатов на микро-, мезо- и макроуровне.

5. Идентифицированы транзакционные издержки и сформулированы противоречия в организационно-экономическом механизме применения государственного заказа, что позволило разработать систему мер по нейтрализации их воздействия на развитие государственного сектора транзитивной экономики России.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическое значение результатов исследования состоит в разработке модели функционирования системы размещения государственного заказа в транзитивной экономике, выявлении каналов влияния эффективности данной системы на развитие государственного сектора, разграничении форм поставки государственных услуг в соответствии выделенными критериями классификации объектов государственного заказа.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты целесообразно использовать для оценки эффективности размещения государственного и муниципального заказа, разработки мероприятий по оптимизации системы размещения и контроля государственного и муниципального заказа; в учебном процессе ВУЗов при подготовке студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление», в системе повышения квалификации государственных служащих по курсу «Управление государственными и муниципальными заказами».

Практическая значимость подтверждается заключениями специалистов и актами о внедрении результатов исследования.

Апробация основных результатов исследования. Основные результаты исследования докладывались и обсуждались на всероссийских конференциях: XXIV Всероссийской научно-практической конференции «Россия в глобальном пространстве: национальная безопасность и конкурентоспособность» в УрСЭИ АТиСО (Челябинск, 2007 г.), «Актуальные проблемы развития инновационной экономики: национальный и региональный аспекты» (Белгород, 2007 г.), XI Всероссийской научно-практической конференции «Стратегия и тактика социально-экономического развития России (Челябинск, 2007 г.), Всероссийской

научно-практической конференции «Стратегическое управление предприятиями, организациями и регионами» (Пенза 2007 г.), на международных конференциях: 7-ой Международной научно-практической конференции «Формирование профессиональной культуры специалистов XXI века в техническом университете» (Санкт-Петербург, 2007 г.), на IV Международной научно-практической конференции "Экономическое развитие в современном мире: динамика рыночных процессов и преобразование бизнес-среды" (Екатеринбург, 2007), на IV Международной научно-практической конференции «Проблемы устойчивого развития городов» (Миасс, 2007 г.).

Отдельные положения диссертации используются в Южно-Уральском государственном университете, на их основе издано учебное пособие по курсу «Управление государственными закупками».

Публикации. По теме диссертации опубликованы 9 печатных работ общим объемом 4,4 п.л. авторского текста, в которых содержатся основные положения диссертационного исследования.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложения на 168 страницах. Библиографический список включает в себя 204 источника.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, отражена степень разработанности проблемы в экономической литературе, определена цель и задачи исследования, сформулированы научная новизна и практическая ценность результатов исследования.

В первой главе "Теоретическое содержание и формы реализации поставки общественных благ государственным сектором" рассмотрена эволюция научных взглядов на проблему поставки благ государственным сектором, разграничено содержание «государственные закупки» и определена роль государственного заказа в функционировании государственного сектора, выявлены особенности государственного заказа в современной рыночной системе развитого и транзитивного типа.

Во второй главе "Государственный заказ в системе реализации функций федеративного государства в транзитивной экономике" проведен анализ предоставления благ государственным сектором экономики современной России, выявлены проблемы функционирования системы размещения государственного заказа, сформулированы предложения по нейтрализации деформаций данной системы в трансформируемой экономике.

В заключении представлены выводы, обобщения и рекомендации по результатам проведенного исследования.

II. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ И ИХ КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

1. Определено теоретико-экономическое содержание и эмпирические формы реализации «государственных закупок» в транзитивной экономике.
Анализ научной литературы по проблематике государственных расходов и

государственных закупок позволил сделать вывод о том, что в макроэкономической теории термин «государственные закупки» используется как категория, обобщающая совокупность расходов бюджета, не связанных с выплатой трансфертных платежей населению и субсидированием предприятий отдельных отраслей. В частности, в рамках кейнсианской концепции государственные закупки представляют собой важнейший элемент совокупного спроса, воздействие на который со стороны государства порождает мультипликационный эффект. В современной экономической практике развитых и транзитивных стран термин государственные закупки товаров, работ и услуг используется как название одного из этапов реализации государственных расходов по каждому направлению их функциональной классификации¹. Теоретический смысл всей структуры этапов реализации государственных расходов состоит в поставке общественных и частных благ, финансируемых государством. Реформирование государственного сектора в транзитивной экономике приводит к концептуальному видоизменению не только отдельных элементов государственных расходов, но и финансирования государственных учреждений и предприятий, а также форм осуществления, одной из которых выступает размещение заказа на необходимые товары, работы и услуги на свободном рынке. Причем за получение данного заказа могут конкурировать как государственные учреждения и предприятия, так и частные компании, в том числе зарубежные.

Категория «государственный заказ» в современной российской практике чаще используется как юридический термин, однако раскрытие экономической сущности данного понятия представляет собой особый интерес для экономической науки. Изучение современной отечественной экономической литературы теоретического и прикладного характера позволило сделать вывод об использовании терминов «государственные закупки» и «государственный заказ» как синонимов, содержание которых раскрывается исключительно на эмпирическом уровне. В диссертации разграничены эти понятия. Так, государственные закупки есть элемент системы отношений внутри государственного сектора при его взаимодействии с другими макроэкономическими субъектами по поводу приобретения продукции и предоставления ее домохозяйствам и фирмам на бесплатной или льготной основе при реализации государством своих функций. Государственные закупки являются категорией рыночной системы вне зависимости от стадии ее эволюции. В то же время, государственный заказ – есть одна из форм проявления государственных закупок в транзитивной экономике, при этом субъектами взаимодействия являются государственный и предпринимательский сектор, а объектом – поставка

¹ Например, расходы на поставку чистого общественного блага – национальной обороны – в экономической науке представляют собой элемент государственных расходов, эмпирический анализ структуры данных расходов позволяет выделить в их составе различные элементы, такие как выплата денежного довольствия военнослужащим, финансирование исследований, реализуемых в научно-исследовательских учреждениях министерства обороны, содержание казенных предприятий ВПК, закупка товаров, работ, услуг для нужд армии. В практике реализации государственных расходов только последний элемент относится к государственным закупкам, причем объектом закупки являются частные блага.

благ, относящихся к обязательствам государства. По степени охвата отношений возникающих в процессе функционирования государственного сектора, государственный заказ является наиболее узким понятием. присутствует в экономике наряду с другими формами реализации функций государства.

Таким образом, природа госзаказа как одной из форм госзакупок определяется потребностями населения, удовлетворение которых возложено на государство в рамках, так называемого, «коллективного договора», по терминологии неoinституциональной теории.

Для выполнения своих функций государство использует ресурсы, материальные блага и услуги нематериального характера. Приобретение благ для предоставления их потребителю сектору на различных рынках лежит в основе определения сущности категории государственных закупок, следовательно, бизнес и государственный сектор взаимодействуют одновременно на рынке ресурсов (факторов производства), рынке конечного продукта (товаров и услуг), на финансовом рынке, включающем рынок валюты, ценных бумаг, капитала, соответственно ограничивать сферу действия государственных закупок товарными рынками не следует. Однако, в силу специфики практики российской экономики термин «государственные закупки» используется только при характеристике взаимодействия государственного сектора (государственных заказчиков) с поставщиками товаров, работ, услуг. Вероятно, это связано с лингвистической сущностью термина «закупки», имеющего предметно-конкретное содержание. В экономической теории содержание термина «государственные закупки» подразумевает под собой часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета. Термин государственные закупки имеет эмпирическое содержание, характеризующее деятельность по приобретению товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд.

Таким образом, автор стоит на позиции о неидентичности категорий, во-первых, «государственные расходы», которая отражает функциональную и финансовую сторону деятельности государственного сектора в экономике, во-вторых, «государственные закупки» как одну из предметных сфер деятельности наряду с государственными трансфертами и, в-третьих, «государственный заказ» как форму проявления только одного типа госзакупок. Место государственного заказа в экономическом кругообороте представлено на рисунке 1.

На эмпирическом уровне формы реализации государственных расходов имеют национально-исторические особенности и специфичны для каждой страны, так в России к таким формам относятся:

- 1) трансфертные платежи населению (пенсии, стипендии, пособия);
- 2) субсидии, дотации, субвенции отдельным предприятиям и публичным образованиям, в том числе в виде налоговых льгот и беспроцентных кредитов;
- 3) финансирование целевых программ;
- 4) выплаты по государственному долгу;
- 5) оплата труда государственных и военнослужащих;

- 6) сметное финансирование государственных учреждений;
- 7) прямое финансирование казенных предприятий;
- 8) закупки продукции для государственных нужд, реализуемые в рамках размещения государственного заказа.

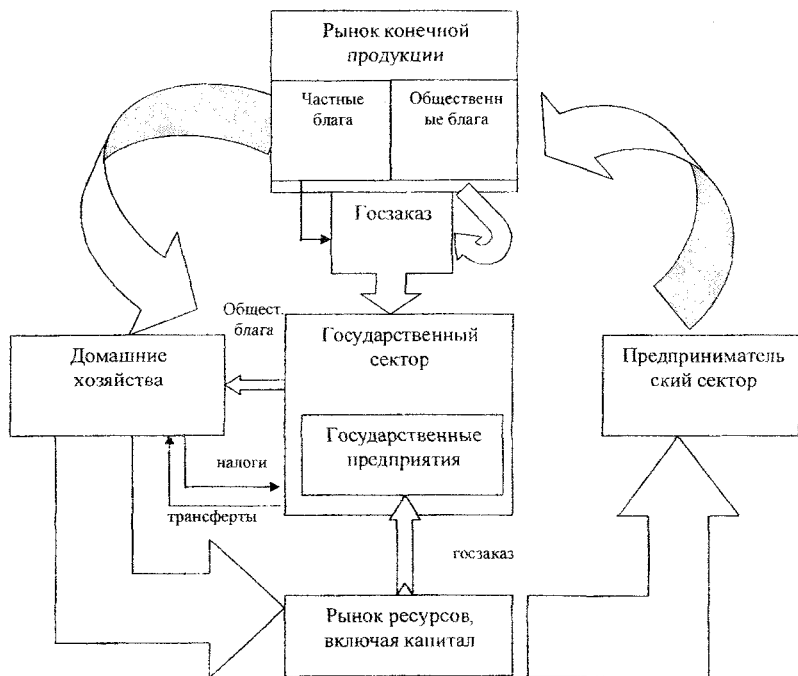


Рис. 1. Место госзаказа в экономическом кругообороте

Последний элемент форм финансирования государственных расходов занимает наибольшую долю, причем необходимо учесть, что на практике значительная часть средств в рамках прямого бюджетного финансирования государственных предприятий и учреждений, а также реализация целевых программ осуществляется через государственный заказ, который размещается на свободном рынке. Преломление теоретических категорий учетом национально-исторического развития страны и сложившихся форм осуществления функциональных расходов государства позволили автору разграничить теоретические категории и формы их проявления в транзитивной экономике России с учетом сложившейся структуры функциональных направлений бюджетной деятельности государства и определить место государственных

закупок в структуре государственного сектора транзитивной экономики России (рис.2).



Рис. 2. Теоретические аспекты структуры государственных расходов и сферы госзакупок

В российской практике с учетом национально-исторических особенностей можно выделить следующие виды государственных расходов, реализация которых осуществляется в рамках системы госзаказа:

- финансирование целевых программ;
- материальное обеспечение государственных учреждений в рамках сметного финансирования;
- прямое финансирование отдельных казенных предприятий;
- закупки продукции для государственных нужд.

Таким образом, в диссертационном исследовании разграничено содержание категории «государственные расходы» и «государственные закупки», систематизированы формы их проявления в транзитивной экономике России в рамках практики размещения государственного заказа.

2. Выявлена система организационно-экономических взаимосвязей между государственным и частным сектором по поводу участия в государственном заказе на поставку благ и услуг.

Уточнение природы государственного заказа, с одной стороны, и учет специфики транзитивной экономики, с другой стороны, позволило конкретизировать методологию исследования. В связи с этим в диссертационном исследовании использован эволюционно-институциональный подход, что потребовало анализа институционального обрамления государственного заказа. Диссертант исходил из того факта, что в основе государственного заказа находятся элементы содержания государственных закупок в трансформируемой экономике, которые в конкретной стране принимают уникальные формы, определяемые организационно-правовым устройством. Применение институционального подхода к анализу взаимосвязи государственного и частного сектора потребовало уточнения ряда теоретических положений и прежде всего: определения критериев целесообразности передачи функций по поставке бюджетных благ частному сектору. Общая тенденция трансформационных реформ состоит в максимальном освобождении государственного сектора от функции по производству общественных благ и благ, обладающих особыми достоинствами (мериторных благ), обобщение сложившейся в России практике отсутствуют в экономических публикациях. Единственным теоретическим положением, позволяющим уточнить сферу взаимодействия государства и частного бизнеса является тезис, согласно которому, если сумма контракта и транзакционных издержек его заключения контракта превышают затраты на производство блага в рамках государственного сектора, то целесообразно осуществлять поставку блага посредством размещения государственного заказа.

В диссертационном исследовании определено, что формы государственных закупок имеют не только страновую специфику, но и связаны с типом государственного устройства (федеративное или унитарное). Существенная роль принадлежит и размерам страны.

В крупном федеративном государстве существенным моментом продвижения по пути рыночных реформ выступает проблема разграничения функций по поставке благ государственным сектором по структурным уровням экономики. Теория бюджетного федерализма, как часть теории общественного сектора (Д. Кинг, Р. Масгрейв, У. Оутс), выработала принцип, согласно которому поставка благ должна осуществляться в зависимости от границы действия полезного эффекта данного блага. В соответствии с данным критерием в диссертационном исследовании поставляемые государственным сектором блага были классифицированы по зоне потребления бюджетных услуг (см. табл. 1).

Таблица 1

Классификация способов поставки благ по критерию охвата потребителей

Способы поставки блага		Класс блага по степени агрегирования потребностей (зоне потребления бюджетных услуг)
Государственный сектор	Частный сектор	
Производство вооружения, управление национальной армией и ведомствами, обеспечивающими национальную безопасность	Поставка продуктов питания, мебели, обмундирования для нужд обороны и безопасности	Национальные блага
Разработка и финансирование программ охраны окружающей среды	Поставка очистных сооружений	Региональные блага
Планирование благоустройства города, разработка схемы строительства дорог, предоставление образовательных и медицинских услуг муниципальными учреждениями	Строительство дорог, работы по благоустройству, жилищно-коммунальные услуги, электроснабжение территории	Локальные блага

Таким образом, составление матриц между благами различной степени агрегирования и ранжирование способов поставки могут способствовать решению проблемы разграничения расходных полномочий между органами власти в стране.

Поскольку блага, поставляемые в рамках государственного заказа, имеют различные характеристики, то в диссертации акцентировано внимание на выборе способа поставки не только в зависимости от стоимости контракта (как это осуществляется в данный момент в России), но и в зависимости от специфических характеристик поставляемой продукции. Диссертантом применена классификация экономических благ в соответствии с критерием возможности оценки потребителем качества блага до момента приобретения (см. табл.2). В связи с этим блага разделены на три типа:

- исследуемые блага, свойства и качественные характеристики которых можно определять по внешнему виду без привлечения экспертов;
- опытные блага, качественные характеристики которых проявляются в процессе их потребления;
- доверительные блага, свойства которых возможно оценить лишь спустя определенный период времени после их потребления.

Таблица 2

Классификация способов поставки благ с позиции возможности оценки качества

Способы поставки блага		Класс блага
Государственный сектор	Частный сектор	
Организация работы служб МЧС	Поставка обмундирования и технических средств	Исследуемые блага
	Поставка машин скорой помощи, медицинской техники, лекарственных средств	
Предоставление медицинских услуг в рамках национальной программы «Здравоохранение»	Проведение прикладных научных исследований, судебно-медицинская экспертиза	Опытные блага
Предоставление образовательных услуг	Проведение прикладных научных исследований, судебно-медицинская экспертиза	Доверительные блага

В то же время особой проблемой является выбор института, обеспечивающего оформление государственного заказа. Автором под институтами понимаются процедуры, нормы, правила, которые переводят выбор в реальное действие, или отражают реализацию экономических решений с помощью организационно-правовых форм. Результаты анализ приведены в таблице 3.

Таблица 3

Выбор института поставки блага в зависимости от его класса

Класс блага	Институт поставки	Пример поставляемых благ
Исследуемые блага	Запрос ценовых предложений, аукцион	Продукты питания, канцелярские товары, мебель, обмундирование
Опытные блага	Открытый и закрытый конкурс	Транспортные средства, вооружение, медицинское оборудование, лекарственные средства
Доверительные блага	Конкурс с предварительным квалификационным отбором	Прикладные научные исследования, разработка проектной документации, образовательные и медицинские услуги

Выбор институтов наиболее целесообразен для взаимодействия государственного и частного сектора. В связи с этим могут быть использованы

следующие виды институтов: конкурс³, аукцион³, запрос ценовых предложений⁴. Анализ российской системы размещения государственного заказа позволил сделать вывод об отсутствии учета особенностей поставляемых благ при определении способа размещения заказа. В частности: способ запроса котировок, предусматривающий оценку исключительно ценовых предложений используется при поставке благ на сумму менее 250 тыс. руб., а при утверждении поправок 2007 года, данная сумма будет увеличена до 500 тыс. руб., однако, если поставляемое благо относится к категории опытного или доверительного применение способа запроса котировок может привести к поставке продукции ненадлежащего качества или несоответствующего потребностям заказчика ассортимента.

Эмпирический анализ структуры поставляемых благ в рамках размещения государственного заказа в 2006 году в Челябинской области представлен на рисунке 3



Рис. 3. Классификация поставляемой продукции по госзаказу Челябинской области

Таким образом, отсутствие теоретических разработок по проблемам определения классификации благ по уровням государственной структуры их предоставления, выбора оптимального института поставки благ создает условия

³ способ присуждения контракта, при котором победителем признается участник, предложивший лучшие условия его исполнения.

³ способ размещения заказа, при котором в ходе торгов контракт заключается с поставщиком, предложившим наиболее низкую цену

⁴ способ размещения заказа, при котором участники заранее подают ценовые заявки и победителем становится поставщик, предложивший самую низкую цену

неопределенности, в которых принимаются законодательные решения, реализация которых приводит к неэффективному с экономической точки зрения функционированию системы размещения государственного заказа.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что использование таких способов размещения заказа как запрос котировок и аукцион целесообразно только при поставках исследуемых благ, при их применении необходимо для поставки опытных благ возможно централизованная система контроля качества продукции на этапе ее приемки. Доверительные блага должны поставляться в рамках конкурсного отбора с предварительным квалификационным анализом заявок участников.

3. Сформулированы теоретические принципы, позволяющие производить выбор формы реализации государственного заказа на поставку общественных благ.

В качестве формы реализации государственного заказа могут выступать поставка благ государственной организацией (учреждением, предприятием), либо размещение заказа посредством проведения торгов или реализации простых способов закупок. Как уже было отмечено, общим теоретическим принципом выбора способа реализации государственного заказа является сопоставление совокупной стоимости контракта, включая альтернативные затраты реализации конкурентных процедур, со стоимостью производства блага внутри государственного сектора. При этом диссертантом введено положение, что при определении совокупной стоимости контракта необходимо учитывать трансакционные издержки его размещения.

При практическом анализе системы размещения заказа помимо теоретического экономического принципа необходимо учитывать принятую в рамках действующей политической системы основную концепцию развития государственного сектора экономики. На существующем этапе реформирования транзитивной экономики России основное концептуальное направление состоит в трансформации организационно-правовой формы структурных единиц государственного сектора, включая государственные учреждения и предприятия. Происходит сокращение числа организаций, осуществляющих свою деятельность в рамках оперативного управления имуществом, которое предусматривает солидарную ответственность учредителя по долгам организации, - с предприятий снимается статус казенных, государственные учреждения предполагается перевести в автономные. В сложившейся ситуации разработка теоретической базы выбора форм реализации государственного заказа приобретает особую актуальность. Анализ диссертантом зарубежного опыта и практических разработок позволил систематизировать институты государственного заказа. Выделены следующие формы: аутсорсинг⁵, контракт на управление, концессия⁶, прокьюремент⁷.

⁵ это передача частной фирме некоторых функций или частей бизнес-процесса государственной организации.

⁶ передача в эксплуатацию физическим и юридическим лицам на определенный срок принадлежащих государству или муниципалитетам природных богатств, компаний, предприятий и других хозяйственных объектов.

⁷ практические методы и приемы, которые позволяют обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании посредством открытых торгов.

Основные институты государственного заказа в зарубежной практике

Институт	Характеристика института
Государственная монополия	Заказ размещается внутри государственного сектора
Прокьюремент	Размещение заказа с использованием конкурентных процедур
Соглашения об эксплуатации	Доступ частной фирмы к инфраструктуре государственного собственника
Партнерства (Partnership) или совместное использование ресурсов (Co-sourcing)	Соглашение о совместном или долевом использовании инфраструктуры или оказания услуг
Аутсорсинг	Вынесение любых вспомогательных или даже основных бизнес-процессов за организационные и физические границы государственного учреждения
Контракт на управление	Оператор выполняет функции агента собственника и несет ограниченные коммерческие риски. Государство оставляет за собой собственность и контроль за всеми инвестициями. Трудовые контракты также остаются под контролем государственного сектора
Лизинг	Оператор берет в лизинг инфраструктурные объекты (либо оборудование) и операционную деятельность. От арендатора требуется брать на себя некоторые коммерческие риски и принимать маркетинговые решения.
Франшиза	Договор об операционной деятельности, где условия по оказанию сервиса полностью оговариваются держателем франшизы, который может оставить под своим контролем и ответственность за основные функции, например, маркетинг. Оператор несет некоторые коммерческие риски и инвестиционные затраты.
Концессия	Лицо, получающее концессию, несет как риск инвестиционных затрат, так и коммерческие риски. Соглашение предполагает возможность строительства или реконструкции инфраструктуры и ведение операционной деятельности или оказание услуг на фиксированный период времени.
Build-Own-Operate (BOO) – «Построй- Владей- Управляй» Build-Operate-Turn (BOT) – «Построй- Управляй- Верни»	Передача государством собственности и прав на операционную деятельность и инфраструктуру. Оператор либо становится собственником, либо по истечении срока договора возвращает собственность государству.
Отказ государства от прав на деятельность и введение лицензирования	Оператор приобретает возможность осуществления деятельности, приобретая лицензию.

В российской практике нашли применения только способы размещения государственного заказа в рамках системы прокьюрента, которые включают торги и простые способы закупок. По мнению диссертанта, это объясняется неразвитостью конкуренции на отдельных рынках товаров, и в особенности, рынков услуг, на которых могли бы использоваться методы аутсорсинга: нацеленностью национального законодательства, регламентирующего размещение государственного, прежде всего, на сокращение коррупции, а не на оптимизацию системы государственных функций с целью максимального удовлетворения потребностей населения; неразвитостью законодательной базы, регламентирующей различные формы договорных отношений.

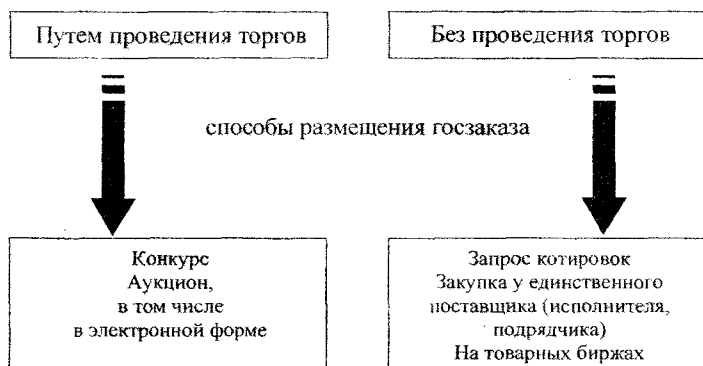


Рис. 4. Способы размещения государственного заказа в современной экономике России

4. Предложен комплекс показателей оценки результативности размещения государственного заказа как элемента функционирования государственного сектора.

В диссертационном исследовании государственный заказ исследован через призму регулирования государственного сектора, в связи с этим рассмотрена проблема результативности его размещения, под которой понимается соотношение между результатом проведенных процедур и затратами на их осуществление. Оценка результативности осуществлялась на микро-, мезо и макроуровне. Показатели воздействия на микроуровне позволяют оценить эффективность отдельной процедуры размещения заказа; мезоуровень воздействия позволяет учесть специфику размещения заказа в отдельном субъекте федерации и выявить его влияние на социально-экономическое развитие региона; макроэкономический канал воздействия позволяет оценить взаимосвязь степени развития системы государственного заказа и уровнем жизни в стране. Одним из выявленных каналов макровоздействия является изменение уровня коррупции в стране. Автором выделена система показателей, представленных в таблице.

Исходными данными для оценки работы системы размещения заказа послужили статистические наблюдения.

Таблица 5

Показатели оценки результативности размещения государственного заказа

Уровень воздействия	Показатель	Формула для расчета	Целевая характеристика
Микроуровень (муниципальный)	Доля торгов в совокупности способов размещения заказа	$\frac{Q_{OK} + Q_{ЗК} + Q_{ОА} + Q_{ЗА}}{Q_{PЗ}} * 100\% ^8$	Применение форм размещения заказа, имеющих наибольший потенциал экономии бюджетных средств
	Доля стоимости контрактов, заключенных по результатам торгов	$\frac{V_{OK} + V_{ЗК} + V_{ОА} + V_{ЗА}}{V_{PЗ} - V_{МЗ}} * 100\% ^9$	
	Доля несостоявшихся торгов	$\frac{Q_{НОА} + Q_{НЗА}}{Q_{ОА} + Q_{ЗА}} * 100\% ^{10}$	Позволяет оценить эффективность функционирования организационного механизма
	а) доля несостоявшихся аукционов; б) доля несостоявшихся конкурсов	$\frac{Q_{НОК} + Q_{НЗК}}{Q_{OK} + Q_{ЗК}} * 100\%$	
Доля электронных способов размещения заказа в общем числе проведенных аукционов	$\frac{Q_{ЭОА}}{Q_{ОА} + Q_{ЗА}} * 100\% ^{11}$	Характеризует степень развития информатизации отдельных рынков	
Мезоуровень (региональный)	Среднее количество участников размещения заказа по запросу котировок	$\frac{P_{ЗанК}}{Q_{ЗанК}} ^{12}$	Характеризует степень конкурентности товарных рынков

⁸ Q – количество; ОК – открытый конкурс; ЗК – закрытый конкурс; ОА – открытый аукцион; ЗА – закрытый аукцион; PЗ – размещенные заказы;

⁹ V – стоимость контрактов; МЗ – малый закупки;

¹⁰ НОА – несостоявшиеся открытые аукционы; НЗА – несостоявшиеся закрытые аукционы;

¹¹ ЭОА – открытый аукцион в электронной форме;

¹² P_{ЗанК} – количество участников запроса котировок; P_р – число региональных участников.

	Доля участников, зарегистрированных в данном субъекте федерации	$\frac{P_r}{P_{общ}}$	Позволяет оценить влияние госзаказа на развитие региональной экономики
	Доля малых предприятий среди участников размещения заказа	$\frac{P_{СМП}}{P_{общ}}$	Оценка степени гос. поддержки малого предпринимательства
Макроуровень (федеральный)	Доля отечественных участников размещения заказа	$\frac{P_{OU}}{P_{общ}} * 100\%^{13}$	Позволяет оценить влияние госзаказа на развитие национальной экономики
	Средняя стоимость контракта, заключенного по результатам конкурса	$\frac{\sum_{\text{контрактов на конкурс}}}{Q_{OK} + Q_{JK}}$	Оценка соблюдения законодательства по торгам и степени централизованности размещения заказа
	Средняя стоимость контракта, заключенного по результатам аукциона	$\frac{\sum_{\text{контрактов по аукциону}}}{Q_{OA} + Q_{IA}}$	
	Удельный вес государственного заказа в общей сумме бюджетных расходов	$\frac{\text{Стоимость госконтрактов}}{\sum \text{расходов бюджета}}$	Характеризует долю государственного заказа в общей сумме расходов бюджета, позволяет оценить значимость функционирования системы размещения госзаказа

Анализ эмпирических данных по размещению заказа в Челябинской области представлен на рисунке 5.

¹³ P_{OU} – число отечественных участников; $P_{общ}$ – общее число участников.

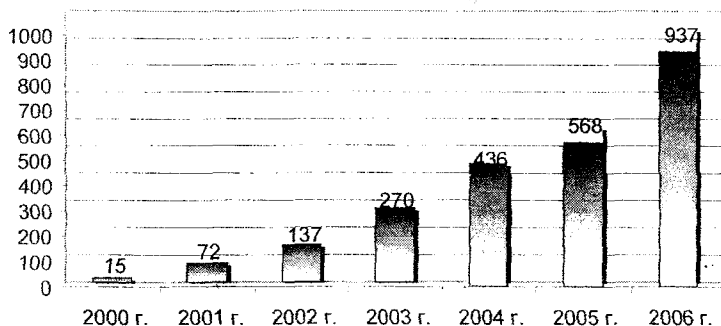


Рис. 5. Динамика роста числа торгов

В целом по Челябинской области развитие системы государственного заказа позволило диссертанту выявить негативные последствия, к которым отнесены:

- 1) взимание платы с фирм-поставщиков за участие в конкурсе;
- 2) нарушение сроков опубликования и размещения на сайте извещений о проведении конкурсов, что приводит к уменьшению шансов отдельных поставщиков получить заказ, и как следствие сокращение уровня конкурентности;
- 3) нарушение заказчиком сроков отказа от проведения конкурса, что приводит к росту транзакционных издержек получения госзаказа поставщиками;
- 4) нарушение требований к содержанию конкурсной документации, то есть усиление асимметрии информации на данном рынке;
- 5) требование от поставщиков документов, не предусмотренных действующим законодательством, повышающее транзакционные издержки совершения операции поставщиком;
- 6) необоснованный допуск либо необоснованный отказ в допуске участников размещения заказа к участию в конкурсе, что приводит, как правило, к коррупционным действиям, связанным со сговором с заранее определенным победителем.

Степень деформации системы размещения государственного заказа можно оценить по количеству и качеству рекламаций, направленных поставщиками в контролирующие государственные органы. Оценка результата рассмотрения рекламаций представлена по данным контролирующего органа, действующего на территории Челябинской области. (рис. 6)



Рис.6. Результат рассмотрения рекламаций участников размещения государственного заказа Челябинским отделением УФАС в 2006 году

Анализ информации, размещаемой заказчиками на официальных сайтах показал, что 85% документов, разработаны с нарушением законодательства, это свидетельствует не только о деформации существующей системы размещения заказа, но и об отсутствии специальной подготовки государственных служащих в области размещения заказа. Эти и другие последствия требуют теоретического обобщения первопричин и разработки мер по повышению результативности взаимодействия частного сектора и государства, что в конечном счете обеспечит развитие государственного сектора в целом. В связи с этим в диссертационном исследовании выделены транзакционные издержки размещения государственного заказа, снижающие результативность функционирования государственного сектора.

5. Идентифицированы транзакционные издержки и сформулированы противоречия в организационно-экономическом механизме в применении государственного заказа как фактора развития государственного сектора.

В результате исследования системы размещения государственного заказа в транзитивной экономике России с позиций методологии институционального анализа были сгруппированы транзакционные издержки заключения государственных и муниципальных контрактов в рамках государственного заказа, причем данные издержки имеют место, как со стороны поставщиков, так и со стороны заказчиков в силу несовершенства организации и функционирования механизма поставки благ государственным сектором. В качестве критерия классификации издержек автором синтезированы подходы российских и зарубежных экономистов (Т. Эггертссона и Р. Капелюшникова).

Классификация транзакционных издержек и меры по их нейтрализации

Виды издержек	Субъект издержек	Содержание транзакционных издержек	Меры по нейтрализации
Издержки поиска информации	Госзаказчик	Составление базы для расчета начальной цены контракта, исследование рынка для определения степени его конкурентности	Организация функционирования обновляемой базы цен по группам закупаемой продукции, маркетинговые исследования рынков силами уполномоченных на размещение заказа органов
	Поставщик	Поиск информации о размещенных заказах, оплата стоимости конкурсной документации, изучение конкурсной документации, составление заявки	Создание системы фильтров на официальных сайтах, объединение информации по заказам федеральных, областных и муниципальных заказчиков региона, разработка электронных бланков заявок
Издержки ведения переговоров	Госзаказчик	Отсутствуют (госзаказчик не имеет права ведения переговоров)	
	Поставщик	Сумма выплаченных взяток и риск выявления нарушения	Усиление контроля за действиями чиновников
Издержки выявления резервных позиций при эндогенных ценах	Госзаказчик	Расчет начальной цены контракта	Отмена обязательного требования публикации начальной цены контракта, возможность ее использования как ориентировочной, а не максимальной
	Поставщик	Отсутствуют (резервная позиция покупателя определена начальной ценой контракта)	

Издержки измерения	Госзаказчик	Затраты на разработку технического задания, оценку представленных заявок и организацию системы контроля качества при приемке продукции	Внесение поправок в законодательство, допускающих включение качественных характеристик в критерии оценки, предоставление возможности заказчику применять сертификаты системы менеджмента качества при оценке заявок
	Поставщик	Затраты на разработку образцов продукции, сбор документов, подтверждающих качество поставляемых товаров	Повсеместное внедрение международных систем контроля качества продукции
Издержки составления контрактов	Госзаказчик	Работа по составлению проекта контракта, прогноза возможных негативных последствий по ходу его исполнения	Создание региональной базы типовых контрактов по основным группам закупаемой продукции. Предоставление заказчикам юридической поддержки со стороны уполномоченных органов
	Поставщик	Принятие рисков, связанных с невозможностью изменить проект контракта	Введение пунктов контракта «на согласование»
Издержки контроля за выполнением условий контракта	Госзаказчик	Финансирование службы приемки поставляемой продукции, оплата экспертизы качества	Организация работы региональной экспертной лаборатории по контролю качества поставляемой продукции
	Поставщик	Затраты на работу по управлению дебиторской задолженностью	Оптимизация управления финансовыми потоками Казначейства
Издержки принуждения к выполнению условий контракта	Госзаказчик	Содержание судебной системы	Оптимизация распределения функций между контролирующими органами в сфере размещения и судами

	Поставщик	Издержки, связанные с ведением дел в суде	Повышение оперативности работы с жалобами контролирующими органами
Издержки защиты прав собственности от посягательств третьей стороны	Госзаказчик	Затраты на организацию охраны складов	Оптимизация логистики материальных запасов
	Поставщик	Риск приостановки исполнения контракта при жалобе третьей стороны	Снижение коррупции в сфере размещения заказа посредством увеличения вероятности выявления нарушений
Издержки оппортунистического поведения	Госзаказчик	Невыполнение в должной мере должностных обязанностей	Четкая формулировка распределения функций между сотрудниками в организации, разработка и внедрение системы материальной мотивации труда
	Поставщик	Затраты, связанные с вымогательством заказчиков у поставщиков вознаграждения за победу	Усиление контроля за отсутствием переговоров и расчета балльной оценки заявок

С позиции институционального подхода для создания эффективной системы госзаказа необходимо разработать механизм, обеспечивающий мотивацию экономического поведения участников данного процесса. В трансформируемой экономике России подобная мотивация необходима не только для госзаказчиков, но для участников размещения заказа, так как экономические стимулы расширения рынка сбыта не всегда срабатывают, как в силу причин, связанных с особенностями психологии российских предпринимателей, так и в силу высоких транзакционных издержек участия в торгах. В диссертационном исследовании в качестве факторов повышения мотивации участников размещения заказа предлагается реализация мероприятий по снижению транзакционных издержек и введение статуса «Поставщик продукции для государственных нужд», который фирма может использовать в своей рекламной кампании. Деятельность по мотивации госзаказчиков целесообразно организовать по двум направлениям: 1) создание материальных стимулов сокращения расходов на покупаемую продукцию и повышения ее качества; 2) повышение вероятности выявления нарушений, связанных с размещением заказа посредством увеличения числа контролирующих мероприятий, в том числе реализуемых в заочной форме посредством анализа документации, размещаемой на официальных сайтах. Последнее предложение позволяет снизить транзакционные издержки контроля, так как анализ нарушений осуществляется без выезда на место проверки и без возможности заказчика провести переговоры с контролирующей организацией.

Результаты проведенного исследования могут явиться теоретической базой разработки концепции развития государственного сектора, так как синтезируют теоретико-экономический анализ и эмпирический материал объектом которого являются государственные закупки. Существенным фактором развития государственного сектора является преодоление противоречий системы государственного управления, связанных с рентоориентированным поведением экономических агентов. К таким противоречиям можно отнести: 1) асимметрия информации между субъектами госзаказа и поставщиками; 2) несоответствие процедурных требований к размещению заказов степени развития товарных рынков; 3) невозможность одновременного достижения цели экономии бюджетных средств и максимизации удовлетворения потребностей населения в благам, поставляемых государственным сектором.

Развитие экономических систем развитых и транзитивных стран осуществляется в направлении передачи производства общественных и смешанных благ частному сектору при сохранении за государством финансирования их поставки населению. Создание теоретической базы в области механизма взаимодействия государственного и частного секторов в рамках размещения государственного заказа позволит оптимизировать существующий механизм реализации функций государства, связанных с поставкой конкретных благ и услуг при заданной сумме бюджетных расходов, что является наиболее существенным с экономической точки зрения резервом развития государственного сектора.

III. РАБОТЫ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах, рекомендованных ВАК РФ

1. А.А. Демин, Н.К. Линева Предоставление общественных благ посредством размещения заказа // Вестник ЮУрГУ № 12(67). Серия «Экономика». Выпуск 6 – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2006. – С.103-109 – 1 п.л. (авторских – 0,8 п.л.)

Статьи в сборниках научных трудов

2. А.А. Демин, Н.К. Линева Место и роль госзаказа в системе факторов государственного регулирования экономики // Вестник ЮУрГУ № 5. Серия «Экономика и менеджмент». – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2007. – С.21-25.– 0,6 п.л. (авторских – 0,5 п.л.)
3. А.А. Демин, Н.К. Линева Реформирование системы государственного и муниципального заказа // Сб. трудов "Теория и практика управления современными социально-экономическими системами".- СГТУ, Саратов, 2007. С.98-108. – 0,6 п.л. (авторских – 0,5 п.л.)

Тезисы научных докладов на международных и общероссийских конференциях

4. Демин А.А. Актуальные проблемы размещения муниципального заказа // Сб. трудов IV Международной научно-практической конференции «Проблемы устойчивого развития городов». Том II – Миасс, 2007. - С.72-76 – 0,25 п.л.

5. Демин А.А. Реформирование системы размещения государственного заказа // Материалы XI Всероссийской научно-практической конференции «Стратегия и тактика социально-экономического развития России (13 апреля 2007 г.).- Челябинск: ВЗФИ, 2007. – С.59-63. – 0,25 п.л.
6. А.А. Демин Роль государственного заказа в реализации стратегии развития региона // Сб. трудов Всероссийской научно-практической конференции «Стратегическое управление предприятиями, организациями и регионами».- Пенза, 2007. – С.127-129 – 0,25 п.л.
7. А.А. Демин Проблемы реформирования системы государственного и муниципального заказа // Материалы XXIV Международной научно-практической конференции (март - апрель 2007 г.) / Урал. соц.-эк. институт АТ и СО.-Челябинск, 2007. – С.71-75 – 0,25 п.л.
8. Демин А.А. Место государственного заказа в социально-экономическом развитии региона // Материалы Всероссийской научной конференции для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы развития инновационной экономики: национальный и региональный аспекты» (23 апреля 2007 г.).- Белгород: БГУ, 2007. – С.112-116 – 0,25 п.л.
9. А.А. Демин Госзаказ как элемент системы государственного регулирования экономики // Сб. трудов. «Современная экономика: актуальные вопросы функционирования и подготовки специалистов» - Иркутск БГУЭП, 2007. – С.49-59 –0,6 п.л.