

Спицына Любовь Юрьевна

**ГОСУДАРСТВО НА НАЦИОНАЛЬНОМ ТОВАРНОМ РЫНКЕ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

08.00.01 – Экономическая теория

(1.1.: роль и функции государства в функционировании экономических систем)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Томск - 2004

Диссертационная работа выполнена на кафедре политической экономии экономического факультета Томского государственного университета

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Владимир Сергеевич Цитленок

Официальные оппоненты: заслуженный деятель наук РФ,
доктор экономических наук, профессор Нехорошев Юрий Сергеевич
кандидат экономических наук, доцент
Ромахина Ирина Сергеевна

Ведущая организация: кафедра экономической теории
Кемеровского государственного университета

Защита состоится 10 июня 2004 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.267.11 по экономическим специальностям в Томском государственном университете по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, Главный корпус ТГУ.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ТГУ.

Автореферат разослан 7 мая 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
д.э.н, профессор

Т.И. Коломиец

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы. Актуальность исследования деятельности государства на национальном товарном рынке обусловлена повышением значимости его роли в процессе координации экономических взаимодействий и процессе постановки и реализации целей долгосрочного развития экономики. В современной экономической теории отсутствует единая точка зрения на место государства в национальном воспроизводстве, на необходимость и желательность его воздействия на рыночные процессы. Особенно остро эта проблема стоит перед учеными в переходной экономике Российской Федерации. Результаты российских реформ показывают, что недооценка роли государства и институционального фактора при формировании эффективной стратегии развития национальной экономики является опасной.

Радикальное изменение правовых и экономических отношений, осуществлявшееся в России на базе теоретических концепций, применимых только к развитым рыночным отношениям, и не учитывавших действие институциональной среды, привело к беспрецедентному экономическому кризису. Существенную отрицательную роль в сложившейся ситуации сыграло самоустранение государства от выполнения функций по управлению процессом экономического развития, созданию и поддержанию норм рыночного поведения экономических субъектов, эффективному производству общественных благ, а также излишняя вера в автоматические рыночные регуляторы. Необходима переоценка взглядов на деятельность государства на национальном товарном рынке, особенно в сфере институционального регулирования.

Степень изученности проблемы. На современном этапе подробно исследованы общие аспекты деятельности государства в экономической системе и выявлены основные способы воздействия государства на макроэкономические процессы, которые наиболее четко представлены в работах М. Алле, Дж. М. Бьюкенена, Дж. К. Гэлбрейта, Дж. М. Кейнса, А. Кульмана, Р. Лэйарда, Г. Мэнкью, Л. фон Мизеса, П. Самуэльсона, М. Фридмана, С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева, В.И. Гурмана, В.И. Дорогова, В.М. Немчинова, В.П. Орешина, Б.А. Райзберга и Р.А. Фатхутдинова, Л.Г. Ходова, Э.Т. Ушаковой и других зарубежных и отечественных исследователей.

Закономерностям функционирования и развития институтов в экономических системах, формированию институциональных рынков и институциональной среды, трансплантации институтов посвящены исследования Р. Коуза, К. Менара, Д. Норта, Э. де Сото, Л. Тевено, Ж. Тироля, О. Уильямсона, О. Фаворо, Дж. Ходжсона, В.В. Вольчика, М.Т. Завельского, Р.И. Капелюшникова, Ю.В. Латова, В.С. Лисина, В.И. Маевского, Р.М. Нуреева, А.Н. Олейника, В.М. Полтеровича, В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко и других.

Роль общественных благ в деятельности государства наиболее полно отражена в работах В. Острома, Дж. Стиглица, Г.В. Атаманчука, Г.А. Ахинова, В.С. Дадаева и А.А. Тавадяна, В.П. Орешина, А.В. Пикулькина и других.

Анализ федеральной контрактной системы США и государственной контрактной системы Российской Федерации приведен в работах С.В. Калинина, Н.В. Нестеровича и В.И. Смирнова, А.П. Патрона, К.А. Перова, В.А. Рубанова, В.А. Федоровича, Д.Ф. Харнея и других.

Однако комплексные исследования деятельности государства на национальном товарном рынке и подробный анализ его влияния на институциональную среду на сегодняшний день отсутствуют. Не проводились и специальные исследования институциональной среды в сфере взаимодействия государства с иными экономическими субъектами при государственных закупках. Это затрудняет разработку реалистичных и адаптированных к конкретным страновым особенностям концепций поведения государства на национальном товарном рынке в переходных экономиках. Достаточно непроработанными являются проблемы преодоления рассогласования институтов в экономике России вообще и в сфере хозяйственной деятельности государства в частности.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является обоснование институционально-организационной формы включения государства в систему товарных отношений. Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- выявление роли государства в процессе воспроизводства национального продукта и операциях товарного рынка, терминологическое описание всех аспектов рыночной деятельности государства и обоснование институционального подхода к ее изучению;
- рассмотрение видов воздействия государства на совокупный спрос и совокупное предложение с учетом институционального компонента;

- изучение форм обменной деятельности государства на товарном рынке;
- формирование системы институтов, организаций и их взаимодействий, входящих в механизм государственной деятельности на товарном рынке в развитой рыночной экономике (на примере Соединенных Штатов Америки);
- обоснование применимости принципов контрактной системы США для условий современной российской экономики;
- рассмотрение особенностей российской практики взаимоотношений государства с иными экономическими субъектами на товарных рынках;
- анализ возможности построения систем управления государственными закупками, способствующих положительным изменениям в институциональной среде (на примере региона).

Объектом настоящего исследования является система институтов и организаций, обеспечивающих хозяйственную деятельность государства в национальной экономике, которая является важным элементом участия государства в процессе национального воспроизводства, служит механизмом реализации глобальных целей государственной экономической политики и способствует формированию эффективной неформальной институциональной среды.

Предмет исследования - экономические отношения государства и негосударственных экономических субъектов на национальном товарном рынке.

Теоретическая, методологическая и информационная основы исследования. Теоретическую базу настоящего исследования составляют работы, посвященные изучению роли экономических институтов в функционировании и развитии экономических систем, а также описывающие макроэкономические процессы. Методологическую базу исследования составляют основы институциональной экономической теории - учения об экономических нормах и правилах, трансакционных издержках, контрактах, эволюционном развитии экономических институтов, экономическом поведении индивидов, функционировании институциональных рынков, организациях и управлении социальными системами. Информационной базой исследования являются типовая закон Комиссии Организации объединенных наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), законодательные акты США, Российской Федерации и Томской области, относящиеся к сфере организации государственных закупок и государственной контрактной системы на федеральном и региональном уровне, статистические и аналитические данные Администрации Томской области об областном государственном заказе.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Государство в национальном воспроизводственном процессе выступает как производитель общественных благ, возникающих как результат усилий по осуществлению контроля за «побочными внешними эффектами» или «эффектом бесплатного потребителя» и имеющих своей целью поддержание предпочтительного состояния дел в обществе с учетом принципа социальной справедливости, адекватного для данного общества. Принцип социальной справедливости есть согласованное представление индивидов, составляющих социум, о минимальном наборе благ, которым должен обладать каждый член общества вне зависимости от его вклада в процесс производства. В состав общественных благ входят производимые государством институты и управленческие воздействия.
2. В зависимости от своего институционально-организационного состава общественные блага, производимые государством, подразделяются на:
 - 2.1. институциональные общественные блага - формальные и неформальные институты, нормы и правила, производимые или косвенно создаваемые государством как организационно-институциональной структурой, включающие закрепленные в праве или обычае механизмы защиты от нарушения;
 - 2.2. защитные институционально-организационные общественные блага - блага, связанные с механизмом реализации функций государства как организации - гаранта физической безопасности и безопасности транзакций, реализацией механизма защиты от нарушения норм и правил, закрепленных в обществе, то есть реализацией права государства на легитимное насилие;
 - 2.3. общественные блага обеспечивающего и социального характера - вещественные и невещественные блага, используемые для обеспечения функционирования всех организаций государства, а также блага, производство которых с использованием ограниченных ресурсов данной экономической системы осуществляет государство вследствие несовершенства рыночных механизмов или как проводник принципа социальной справедливости данного общества;

- 2.4. управленческие системообразующие общественные блага - услуги по управлению процессом социально-экономического развития общества, созданию упорядоченной организационной структуры экономической системы, включая постановку и реализацию целей сохранения и развития данного конкретного общества.
3. Управленческие системообразующие общественные блага являются первичными по отношению к остальным типам производимых государством общественных благ, так как они включают в себя постановку целей сохранения и развития общества и выбор способов их достижения, формирование программ долгосрочного экономического развития, и задают состав и объемы производства остальных типов общественных благ.
4. Государственная контрактная система представляет собой основной механизм производства общественных благ государством с привлечением рыночных институтов, в который входят правила взаимодействия государства и негосударственных экономических субъектов при закупке товаров, работ и услуг для производства общественных благ в комплексе с организационной структурой, ответственной за реализацию этих правил. Воздействуя на структуру и состав условий государственных контрактов, государство может реализовать цели долгосрочной экономической политики и воздействовать на институциональную среду.
5. Логика построения государственной контрактной системы подчиняется универсальным принципам, связанным с поведением рыночной институциональной среды. К ним относятся:
- 5.1. полнота и ясность законодательного оформления всех аспектов государственной деятельности на национальном товарном рынке;
 - 5.2. наличие действенных механизмов контроля за исполнением правил и организаций, осуществляющих обнаружение и наказание нарушителей;
 - 5.3. координация процесса государственных закупок начиная со стадии финансового планирования и заканчивая контролем над исполнением государственных контрактов;
 - 5.4. наличие логически обоснованного внутреннего порядка производства общественных благ государством при посредстве государственной контрактной системы;
 - 5.5. наличие у участников процесса государственных закупок идеологии, поддерживающей эффективный рыночный обмен.

Наличие вышеприведенных универсальных взаимосвязей подтверждается опытом построения систем государственных закупок в США и РФ.

6. Построение институционально-организационной системы управления деятельностью государства на товарном рынке позволяет облегчить внедрение институтов, поддерживающих рыночную институциональную среду, и повысить качество производимых государством общественных благ.

Научная новизна работы заключается в следующем:

- обоснована роль государства в операциях товарного рынка с позиций институциональной экономической теории. Доказано, что основополагающей функцией государства в современной экономической системе является производство общественных благ, включая институты;
- дана классификация производимых государством общественных благ в зависимости от их институционально-организационной природы и конечного назначения и показано, что управленческие системообразующие общественные блага необходимо рассматривать как первичные по отношению к остальным типам общественных благ;
- определена роль государственной контрактной системы как институционально-организационного механизма производства общественных благ с привлечением рыночных институтов обмена, влияющего на национальную институциональную среду;
- выявлены институциональные альтернативы организации взаимодействий государства и негосударственных экономических субъектов при проведении государственных закупок;
- исследована логика формирования федеральной контрактной системы США, институционально-организационный аспект деятельности американского государства на национальном товарном рынке, и возможности импорта выявленных принципов организации закупочной деятельности в экономику РФ;
- проведен анализ состояния государственной контрактной системы Российской Федерации с точки зрения формирования внутренних производственных рутин в сфере государственных закупок и предложена принципиальная схема управления государственными закупками в условиях российской экономики (на примере региона), построенная с учетом анализа институцио-

нально-организационного аспекта хозяйственной деятельности государства на товарных рынках США и РФ, подтверждающая возможность сознательного эффективного воздействия государства на неформальную институциональную среду через институты государственной контрактной системы.

Практическая значимость работы.

Переоценка взглядов на роль государства в современной экономике с позиций институционального подхода, которой посвящено настоящее исследование, должна способствовать выработке новой философии государственного управления.

Принципы и логика построения предложенной в работе локальной системы управления государственными закупками могут быть использованы на федеральном уровне, а также на уровне других регионов Российской Федерации при разработке нормативной правовой базы и при создании действующего организационно-методического обеспечения ее реализации. Это позволит унифицировать правила закупок на региональном уровне и решить ряд проблем, связанных с повышением эффективности государственных закупок в РФ.

Многие положения диссертационной работы могут быть использованы в процессе преподавания ряда экономических дисциплин: «Общая экономическая теория», «Институциональная экономическая теория», «Государственное регулирование экономики».

Апробация результатов работы.

Основные положения диссертации излагались на научных конференциях «Состояние мировой и российской экономики: XXI век» (Барнаул, 2001), «Экономика. Бизнес. Информационные технологии» (Барнаул, 2001), «Сибирская школа молодого ученого» (Томск, 2002), «Экономические чтения» (Томск, 1999), «Энергия молодых – экономике России» (Томск, 2002), «Образование и наука в третьем тысячелетии» (Барнаул, 2002), «Экономика России: проблемы и перспективы ее реформирования» (Томск, 2003).

Возможность практического использования результатов диссертации, в том числе предложенной в работе принципиальной схемы управления государственными закупками, подтверждена актом апробации Администрации Томской области. Результаты диссертации использовались при формировании нормативной правовой базы и организационной инфраструктуры системы государственных закупок Томской области. Принципы и логика построения системы излагались сотрудниками Департамента государственного заказа и ценовой политики Администрации Томской области представителям органов исполнительной власти Кемеровской области, республики Бурятия, а также муниципальных образований Томской области в ходе обмена опытом в сфере государственных закупок.

Публикации. Основные материалы диссертации опубликованы в девяти работах (общий объем – 2,1 п.л.). Одна работа - «Государственный контракт в системе производства общественных благ (институциональный аспект)» - принята к опубликованию.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, 10 приложений, 18 рисунков, 9 таблиц и списка использованной литературы из 142 наименований. Общий объем работы – 219 страниц.

Содержание диссертационной работы

Введение

1. Государство как субъект национальной экономики
 - 1.1. Государство в механизме воспроизводства национального продукта
 - 1.2. Государство как субъект совокупного спроса
 - 1.3. Воздействие государства на совокупное предложение
2. Контракт как имманентная форма участия государства в экономике
 - 2.1. Государственный контракт в национальной экономике
 - 2.2. Анализ государственной контрактной системы США
 - 2.3. Возможности импорта институтов и организаций государственной контрактной системы США в экономику России
3. Поведение государства на товарном рынке Российской Федерации
 - 3.1. Особенности формирования государственной

контрактной системы России

3.2. Формирование системы управления
государственными закупками (на примере региона)

3.3. Направления развития предлагаемой системы
управления государственными закупками

Заключение

Список использованной литературы

Приложения

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении показана актуальность и изученность темы диссертации, сформулированы цель и задачи работы, изложены научная новизна и практическая значимость выполненных исследований.

В первой главе вводятся основные понятия, необходимые для анализа институционально-организационного аспекта хозяйственной деятельности государства на товарном рынке, определяются место и роль государства в процессе воспроизводства национального продукта и виды его воздействия на основные макроэкономические процессы и институциональную среду.

Основной причиной, обуславливающей применение положений институциональной экономической теории для достижения цели нашего исследования, является логическая завершенность теоретических и прикладных исследований деятельности государства в экономической системе с позиций неоклассической и неокейнсианской экономической теории. Они не позволяют учесть влияние многих неформализуемых факторов, воздействующих на развитие национальных экономических систем. Изучение же роли государства в национальной экономике и процессе национального воспроизводства в отрыве от правовых и социальных факторов на современном этапе развития приводит к искажению и необоснованному упрощению происходящих в экономике процессов.

Анализ определений государства, данных представителями институционального направления экономической теории, позволяет утверждать, что сущность данной экономической категории не отражается в полной мере ни понятием института, ни понятием организации. Исходя из сложного комплексного воздействия государства на экономическую систему, мы определяем **государство** как организационно-институциональную структуру, которая является устойчивой формой взаимодействия индивидов в экономической системе при осуществлении специфической деятельности по постановке и реализации целей сохранения и развития данного конкретного общества, созданию и поддержанию социально признанных нормативно-ценностных систем и эталонов социального и экономического поведения (производству общественных благ). Наличие такой институционально-организационной структуры является правилом существования современных экономических систем.

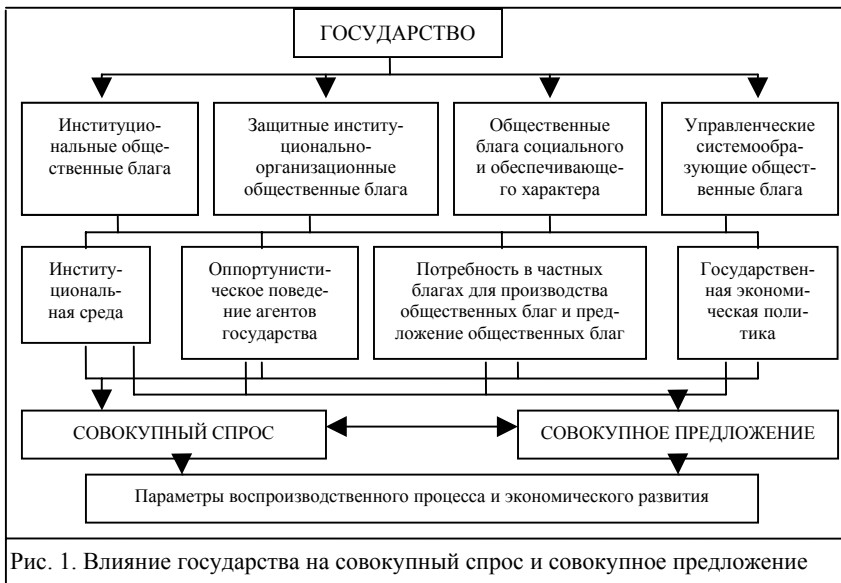
Приведенная выше широкая трактовка общественных благ позволяет включить в их число институты и услуги по управлению экономикой, так как они по своей экономической сущности также являются товарами, производство которых оправдывает присутствие государства в национальной экономической системе. Исходя из институционально-организационной природы производимых государством общественных благ, мы выделяем четыре их типа - институциональные общественные блага, защитные институционально-организационные общественные блага, общественные блага обеспечивающего и социального характера и управленческие системообразующие блага. Данные типы общественных благ предполагают разные механизмы их производства:

- законодательное утверждение или включение в число норм, обусловленных обычаями и негласными соглашениями (институциональные общественные блага);
- создание системы органов, осуществляющих легитимное насилие и внутренних правил их деятельности (защитные институционально-организационные общественные блага);
- создание социокультурной инфраструктуры производства вещественных благ самим государством и механизмов их рыночной закупки у частных производителей (общественные блага социального и обеспечивающего характера);
- наличие субъекта управления экономикой, осуществляющего постановку целей сохранения и развития общества, выбор механизмов их достижения и обеспечения соблюдения принципа социальной справедливости, создание правил и механизмов его деятельности (управленческие системообразующие общественные блага).

Поскольку создание институциональных, защитных институционально-организационных общественных благ и общественных благ обеспечивающего и социального характера требует предварительного соотнесения с целями и задачами сохранения и развития общества, мы признаем, что управленческие системообразующие общественные блага, включающие процесс постановки и механизмы реализации этих целей, являются первичными по отношению к остальным типам общественных благ.

Государственными закупками мы называем форму государственного потребления конечных потребительских и инвестиционных товаров, работ и услуг, произведенных в экономической системе, осуществляемого в ходе производства общественных благ всех типов, **государственным заказом** - совокупность заключенных государственных контрактов на закупку товаров, работ и услуг.

Государство воздействует на состояние совокупного спроса и совокупного предложения напрямую, как субъект национального товарного рынка, осуществляющий государственные закупки и производящий вещественные общественные блага, и косвенно, как производитель институтов и управленческих воздействий, воздействующих на национальную институциональную среду. Обобщенно данное воздействие представлено на рис. 1.



Вторая глава посвящена изучению механизма деятельности государства на национальном товарном рынке – государственной контрактной системы, а также основных институциональных альтернатив взаимодействия государства с иными хозяйствующими субъектами при государственных закупках, и анализу универсальных принципов и логики построения государственной контрактной системы на примере США и возможностей их импорта в экономику Российской Федерации.

При изучении механизмов деятельности государства как покупателя товаров, работ и услуг на национальном товарном рынке, нами определены две основных институциональных альтернативы производства общественных благ - государственная контрактная система и организация производства товаров, работ и услуг в государственном секторе экономики с закупкой на товарном рынке сырья, оборудования и комплектующих.

Контракт мы определяем как соглашение, устанавливающее условия обмена правомочиями между двумя и более экономическими субъектами и механизм их защиты, являющееся результатом выбора сторонами обмена из набора имеющихся в институциональной среде альтернатив. **Государственный контракт** по своей экономической природе отличается от любого другого контракта только тем, что одной из сторон обмена выступает государство в лице своих органов, осуществляющих деятельность по производству общественных благ всех типов, и может носить вынужденный характер для его контрагентов.

Государственные контракты, входящие в контрактную систему экономики, влияют на траекторию развития экономических субъектов и, соответственно, всей экономической системы в целом. Воздействуя на их типовые условия и структуру, государство может осуществлять производство управленческих системообразующих общественных благ и реализовать цели антимонопольного регулирования, поддержки и развития рыночной инфраструктуры, выравнивания социальных диспропорций между членами общества, снижения диспропорции регионального развития, повышения качества человеческого капитала, формирования позитивной по отношению к экономической политике государства идеологии, интенсификации научно-технического прогресса.

Исходя из мирового опыта организации взаимодействий государства с иными хозяйствующими субъектами по закупке товаров, работ и услуг на национальном рынке, основным институтом рыночного обмена следует признать конкурсный отбор поставщиков. Альтернативами конкурсу выступают различные варианты закрытых и многоэтапных конкурсов, ограничивающие число претендентов на получение государственных заказов, а также закупки у единственного поставщика, вызванные наличием монополий и положениями социальной и экономической политики государства.

В качестве примера построения эффективной организационно-институциональной структуры, отвечающей за операции государства на товарном рынке, рассмотрена федеральная контрактная система США.

Анализ правовой составляющей федеральной контрактной системы позволяет выявить основные принципы ее построения - единство юридического лица государства при взаимодействии с негосударственными хозяйствующими субъектами, четкую иерархичность структур делегирования полномочий по осуществлению производства общественных благ, свободу ведомств-заказчиков в выборе конкретных допускаемых формальными институтами способов действий при производстве общественных благ, которое они осуществляют, формализацию институтов, которые в негосударственной деловой практике существуют и воспроизводятся в форме обычаев, и включение значительного числа формальных институтов в условия контрактных соглашений.

Организационная структура управления государственными контрактами США опирается на жесткое разграничение полномочий участников, высокий профессионализм контрактных чиновников и персонификацию ответственности за осуществление закупок. Основная универсальная черта американской системы организации государственных закупок - строгий порядок и координация действий участников системы начиная с планирования своих потребностей и заканчивая контролем за исполнением и анализом результатов государственных контрактов по их завершении.

Производство общественных благ с привлечением рыночного механизма – через систему государственных закупок – отражено на рис. 2.

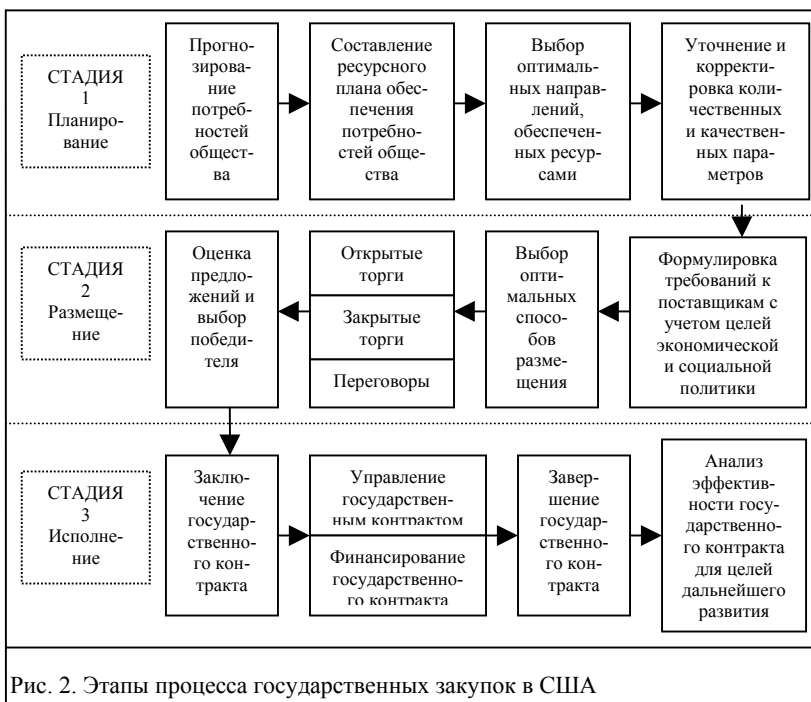


Рис. 2. Этапы процесса государственных закупок в США

Использование опыта построения государственной контрактной системы США для РФ является оправданным, поскольку основные формальные экономические институты, образующие на сегодняшний день рамки национального воспроизводственного процесса, заимствованы из опыта США, и обеспечение положительных изменений динамики экономического развития РФ требует создания эффективной системы производства общественных благ с привлечением рыночных механизмов. Для успешного внедрения институтов государственной контрактной системы, образцом которой служит система США, страна-реципиент должна учесть ряд факторов:

- полнота и единство законодательного регулирования процесса планирования закупок, их финансового обеспечения, организационного сопровождения, институциональных альтернатив выбора поставщиков, институциональных альтернатив условий государственных контрактов, механизмов контроля за их исполнением и анализа результатов закупок;
- гибкость в описании мотивации выбора институциональных альтернатив при размещении государственных контрактов, позволяющая реализовать цели социальной и экономической политики;
- четкость и непротиворечивость распределения функций участников государственной контрактной системы;
- наличие обоснованной персонификации ответственности за осуществление государственных закупок;
- наличие системы своевременного и полного информационного обеспечения участников системы для принятия рыночных и управленческих решений;
- наличие мощных и доступных механизмов защиты интересов поставщиков, претендующих на получение государственных заказов, и контрагентов государства в процессе их выполнения.

В третьей главе исследуется логика поведения государства на национальном рынке Российской Федерации. Исходя из особенностей институциональной среды в сфере государственных закупок России, на примере отдельного региона (Томской области) анализируются принципы построения институционально-организационной системы государственных закупок, нацеленной на преодоление рассогласования формальных и неформальных институтов государственной контрактной системы, повышение эффективности использования ограниченных ресурсов государства на закупку товаров, работ и услуг и формирование элементов рыночной неформальной институциональной среды. В ходе исследования оцениваются первые результаты внедрения предлагаемой системы, направления ее развития, и даются рекомендации по совершенствованию управления государственными закупками.

В социалистической системе национального производства понятие взаимоотношений государства и негосударственных экономических субъектов по поводу закупок товаров, работ и услуг отсутствовало, так как в условиях государственной собственности на средства производства и запрета на свободные рыночные отношения оно было лишним. Наличие негосударственных производителей поставило государство перед необходимостью создания контрактной системы, принципы которой подчиняются универсальным закономерностям поведения институциональной среды при рыночном обмене.

Однако революционная ломка системы экономических отношений, глубочайший экономический кризис, наличие негативных элементов старой институциональной среды, массовое рассогласование институтов и криминализация экономики обусловили глобальные недостатки сложившейся в 90-е гг. XX в. системы государственных закупок в Российской Федерации:

1. неясность и обрывочность формальных институтов о государственных закупках и контрактного законодательства и их рассогласованность с неформальной институциональной средой;
2. несоответствие состава и объемов общественных благ, производство которых берет на себя государство, наличию властных полномочий и финансовых возможностей на всех уровнях системы государственного управления;
3. низкое качество управленческих системообразующих благ;
4. несоответствие условий заключаемых письменных контрактов реальным параметрам сделок;
5. отсутствие контроля над эффективностью государственных закупок и организационного механизма пресечения нарушений;
6. отсутствие идеологических мер воздействия на массовое сознание по созданию положительной репутации государства как хозяйствующего субъекта;
7. отсутствие информации о выгоды участия в государственных заказах.

Приведенные выше недостатки обусловили явление, которое можно назвать теневой контрактной системой. Ее суть заключается в том, что имеются два параллельно действующих «слоя» контрактных соглашений государства с иными экономическими субъектами:

1. официальные государственные контракты, условия которых сформулированы настолько невнятно, что позволяют поставщикам и государственным агентам манипулировать ценами, сроками и объемами поставок и качеством поставляемых благ, или абсолютно полноценные по форме государственные контракты на закупку товаров, работ или услуг по ценам, существенно превышающим рыночные, а поставщик отбирается по неэкономическим критериям (коррупция, нежелание тратить силы на исследование рынка и т.д.);

2. неофициальные соглашения между государственными агентами и поставщиками о заключении государственного контракта, подразумевающего незаконное вознаграждение для обеих сторон за счет средств, выплачиваемых государством поставщику по государственному контракту.

С целью преодоления этих проблем и исходя из общих выводов нашего исследования о возможности целенаправленного воздействия государства на неформальную институциональную среду через институты и соответствующие внутренние производственные рутины закупочной деятельности государственных агентов, нами сформирована принципиальная схема организации государственных закупок на примере отдельного региона (Томской области).

Формализованная основа создаваемой системы областных государственных закупок вводит жестко согласованные по времени взаимодействия основных экономических субъектов, которые участвуют в процессе государственных закупок со стороны государства. В зависимости от целей деятельности и выполняемых функций в системе на областном уровне выделяются семь категории участников процесса:

1. Государственная Дума Томской области - создатель формальных институтов и независимый контролер за ходом процесса.
2. Администрация Томской области - общий организатор деятельности по производству общественных благ, устанавливающий областные приоритеты экономической политики и порядок деятельности своих подразделений.
3. Областной государственный заказчик - орган государственной власти Томской области, бюджетное учреждение, осуществляющие закупку товаров, работ и услуг за счет выделенных им средств областного бюджета в порядке, установленном действующим законодательством.
4. Финансовый орган Администрации Томской области – орган, обеспечивающий проведение единой государственной финансовой политики и финансовый контроль за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств. Он осуществляет подготовку проекта областного бюджета на предстоящий финансовый год, утверждает сметные назначения распорядителям средств областного бюджета и контролирует целевое использование средств.
5. Координатор взаимодействия участников системы областных государственных закупок (далее - Координатор) - структурное подразделение Администрации области, созданное для обеспечения качественного формирования, размещения и исполнения областного государственного заказа - правового и методического обеспечения процесса закупок, совершенствования организационной инфраструктуры. Создание центра управления государственными закупками в системе органов исполнительной власти основывается на анализе опыта США в сфере организации государственных закупок.
6. Специализированный организатор конкурсов – специализированное бюджетное учреждение, созданное для организации и проведения на профессиональной основе (по договорам с заказчиками) конкурсов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для областных государственных нужд. Потребность в его создании вызвана сложной процедурой конкурса, требующей специальных знаний и квалификации у специалистов, которые его проводят.

Взаимодействие вышеуказанных экономических субъектов осуществляется на всех этапах процесса государственных закупок, аналогичных по своей экономической сущности этапам процесса государственных закупок в США. Принципиальная схема приведена на рис. 3.

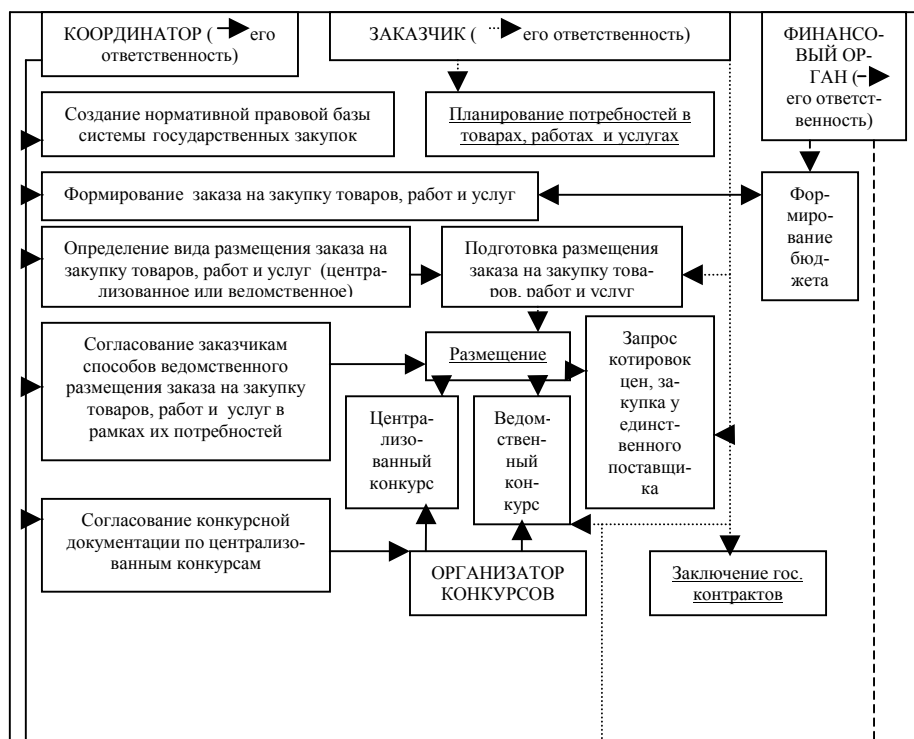




Рис. 3. Схема организации процесса государственных закупок

Вышеприведенная схема взаимодействий участников процесса закупок на стороне государства при полном своем внедрении задает исчерпывающий порядок их действий и предоставляет необходимую информацию о границах полномочий и ответственности, то есть способствует формированию неформальных институтов, поддерживающих эффективный рыночный обмен.

Первые результаты внедрения такой системы, осуществлявшегося в Томской области с 2000 года, позволяют говорить об успешном ее воздействии на систему отношений государства с иными субъектами на рынке Томской области, начале формирования соответствующей идеологии участников процесса государственных закупок и повышении эффективности расходования средств областного бюджета. За 2001 – 1 пол. 2003 гг.: в 4,5 раза возрос объем конкурсного размещения средств областного бюджета на закупку товаров, работ и услуг; в 3 раза возросло число проводимых конкурсов; средняя эффективность проводимых конкурсов в расчете от суммы конкурсного размещения возросла с 3,4% до 8,7%; в 2 раза возросло число поставщиков, участвующих в конкурсах. Доля средств областного бюджета, расходуемых с заключением государственных контрактов, возросла с 44,6% в 2001 г. до 68,1% в 2002 г.

Достоинством вводимой системы и фактором, ускоряющим процесс адаптации, является реалистичный легальный порядок организации тех взаимодействий, которые ранее практически не существовали (и нормы их организации также отсутствовали), а затем носили высоко рискованный характер, когда и поставщик, и заказчик в принципе не были защищены от оппортунизма друг друга и их поведение часто было непредсказуемым.

В заключении приведены основные выводы и результаты работы.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

1. Спицына Л.Ю. Проблема оптимизации расходов регионального бюджета // Экономические чтения. Материалы конференции. Выпуск IV. – Томск: Изд-во «Водолей», 1999. – С.95-97. - 0,23 п.л.
2. Спицына Л.Ю. Проблемы организации системы государственных закупок субъекта РФ //Рыночная экономика России в XXI веке. Сборник научных трудов./Под ред. Г.А. Барышевой, Л.М. Борисовой. – Томск: Изд-во «SPRINT», 2001. – С.33-35. - 0,13 п.л.
3. Спицына Л.Ю. Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг //Состояние мировой и российской экономики: XXI век. Сборник докладов на международной научной конференции /Алтайский гос. техн. ун-т им. И.И. Ползунова. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2001. – С.69-73. - 0,23 п.л.
4. Спицына Л.Ю. Проблемы законодательства о государственных закупках на уровне субъекта Федерации//Состояние мировой и российской экономики: XXI век. Сборник докладов на международной научной конференции /Алтайский гос. техн. ун-т им. И.И. Ползунова. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2001. – С.87-90. - 0,17 п.л.

5. Спицына Л.Ю. О роли и месте государства в воспроизводственном процессе // Экономика. Бизнес. Информационные технологии: Сборник трудов международной конференции студентов и аспирантов. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2001. – С.24-26. - 0,1 п.л.
6. Спицына Л.Ю. Государственные закупки как составная часть совокупного спроса // Сибирская школа молодого ученого: Материалы VII международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (17-19 декабря 2001 г.). – Т.4. – Ч.2: Экономика, технология и предпринимательство. - Томск: Изд-во ТГПУ, 2002. – С.228-232. - 0,23 п.л.
7. Спицына Л.Ю. Организация системы областных государственных закупок //Третья областная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Энергия молодых – экономике России». Сб. статей. – Ч.2. – Томск: Изд-во ТПУ, 2002. – С. 72-74. - 0,2 п.л.
8. Спицына Л.Ю. Государство и производство общественных благ. //Образование и наука в третьем тысячелетии: Материалы Четвертой научно-теоретической конференции. Сб. статей. – Ч.1. - Барнаул, 2002. С. 248-250. - 0,3 п.л.
9. Спицына Л.Ю. Система законодательного регулирования рынка государственных закупок Российской Федерации (институциональный аспект) //Экономика России: проблемы и перспективы ее реформирования: Материалы международной научно-практической конференции. – Томск: Томский государственный университет, 2003. – С.204-214. - 0,51 п.л.