

На правах рукописи

Давлетшина Лейсан Мидехатовна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОВЕДЕНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплек-
сами – промышленность)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Казань - 2007

Работа выполнена в Казанском государственном финансово-экономическом институте

Научный руководитель - кандидат экономических наук, профессор
Азизов Камиль Исхакович

Научный консультант - доктор экономических наук, профессор
Сафиуллин Марат Рашитович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Мельник Александр Николаевич;

кандидат экономических наук
Курчаков Рустам Султанович

Ведущая организация: Министерство экономики и промышленности
Республики Татарстан

Защита состоится «20» апреля 2007 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.083.02 при Казанском государственном финансово-экономическом институте по адресу: 420012, г. Казань, ул. Бутлерова, д.4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного финансово-экономического института.

Автореферат разослан « » марта 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
профессор

К.И.Азизов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Задача поддержания и ускорения экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики в современных условиях требует внимания, прежде всего к инструментам государственной промышленной политики. Одним из её важнейших инструментов, возможности которого в Российской Федерации используются недостаточно рационально, является государственный заказ. Он занимает значительное место в расходной части бюджета Российской Федерации и способен оказывать прямое влияние на развитие производства и увеличение занятости в стране. Однако, как показывают проведенные исследования, действующая на данный момент система управления государственным заказом недостаточно результативна: установленный порядок размещения государственного заказа в должной мере не ориентирован на реализацию национально-государственных интересов и способствует сохранению неэффективной структуры экономики сырьевой направленности, сдерживая, таким образом, потенциальный экономический рост.

Требования современного рыночного развития и подготовка Российской Федерации к предстоящему вступлению во Всемирную торговую организацию, обуславливают необходимость усиления внимания к проблеме создания эффективной системы государственного заказа в целом. Это важно не только с экономической, но также социальной, демографической, экологической и политической точек зрения.

Однако одним из существенных факторов доминирования негативных тенденций в практике размещения госзаказа в российской экономике является недостаточная степень разработанности методологических основ и концептуальных положений системы управления госзаказом с учетом приоритетов государственной промышленной политики.

Степень разработанности проблемы. Вопросы государственного регулирования экономикой, начиная с конца XVII столетия, находились в поле зрения мировой экономической науки. Различная степень и роль государственного ре-

гулирования оспаривалась такими экономистами, как Дж. К. Гэлбрейт, Р. Карсон, К. Маркс, В. Мау, Ж.-Б. Сей, А. Смит, М. Фридмен, Ф. Энгельс, Л. Абалкин, С. Глазьев, А. Зелтынь, И. Липсиц, Д. Львов, О. Пчелинцев, Н. Розанова, Т. Суринов, Я. Уринсон и др. Вопросы государственного регулирования экономикой посредством государственного заказа были исследованы Дж. Кейнсом, Дж. Ю. Стиглицом, Ф.А. Хайеком, Л. Эрхардом.

Поскольку конкурсной системе государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации всего несколько лет, вследствие чего вопросы государственного заказа в отечественной экономической науке вплоть до недавнего времени почти не исследовались. Проблемы правового регулирования, автоматизации и определения содержания системы государственного заказа рассматривались Д. Абдрахимовым, М. Бродским, А. Виссарионовым, А. Гладковым, Е. Гончаровым, Н. Каганом, Г. Ковалевой, С. Костенко, Л. Лаврентьевой, М. Михайловым, Н. Нестеровичем, Н. Протасовой, В. Рубановым, С. Сибиряковым, В. Смирновым, Г. Сухадольским и др. Разработкой проблем государственных закупок занимаются экономисты: И. Дмитриева, В. Кошечев, И. Кратко, А. Макаров, Е. Романенко, М. Юсупова, изучением теоретических основ развития системы управления государственными заказами – В. Кныш и др.

В то же время изучение указанных и других источников показало, что многие аспекты проблемы управления государственным заказом требуют более глубокого изучения. Проблема регулирования промышленной политики на основе системы госзаказа пока не получила комплексного отражения в научных исследованиях, методологического решения требует задача консолидации госзаказа, малоизученной остается проблема оценки влияния системы государственного заказа на развитие национальной экономики.

Недостаточная степень разработки теоретических и методологических основ указанных проблем, их научная и экономическая значимость и очевидная актуальность обусловили выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является проведение комплексного экономического исследования системы государст-

венного заказа и разработка на этой основе научно-обоснованных методов проведения эффективной промышленной политики.

Достижение поставленной цели потребовало постановки и решения нескольких взаимосвязанных теоретических и практических задач, отражающих общую логику исследования:

- обобщение и оценка эволюции государственного регулирования системы государственного заказа в различные исторические периоды Российской Федерации;

- изучение и анализ теоретических и методологических основ размещения государственного заказа;

- сравнительный анализ системы государственного заказа за рубежом и в Российской Федерации, в том числе в Республике Татарстан;

- выявление основных тенденций формирования и развития экономики Республики Татарстан на основе расчета параметров системной функциональной модели;

- определение и обоснование концепции системы управления государственным заказом;

- исследование экономического влияния государственного заказа на развитие экономики Республики Татарстан на основе предложенной концепции системы управления государственным заказом;

- определение экономически обоснованных границ преференций при размещении государственного заказа для отечественного производителя на примере Республики Татарстан.

Блок-схема исследования приведена на рис. 1.

Объект исследования. Объектом данного диссертационного исследования является деятельность промышленных предприятий и государственных органов по реализации промышленной политики.

Объект исследования. Объектом данного диссертационного исследования является деятельность промышленных предприятий и государственных органов по реализации промышленной политики.

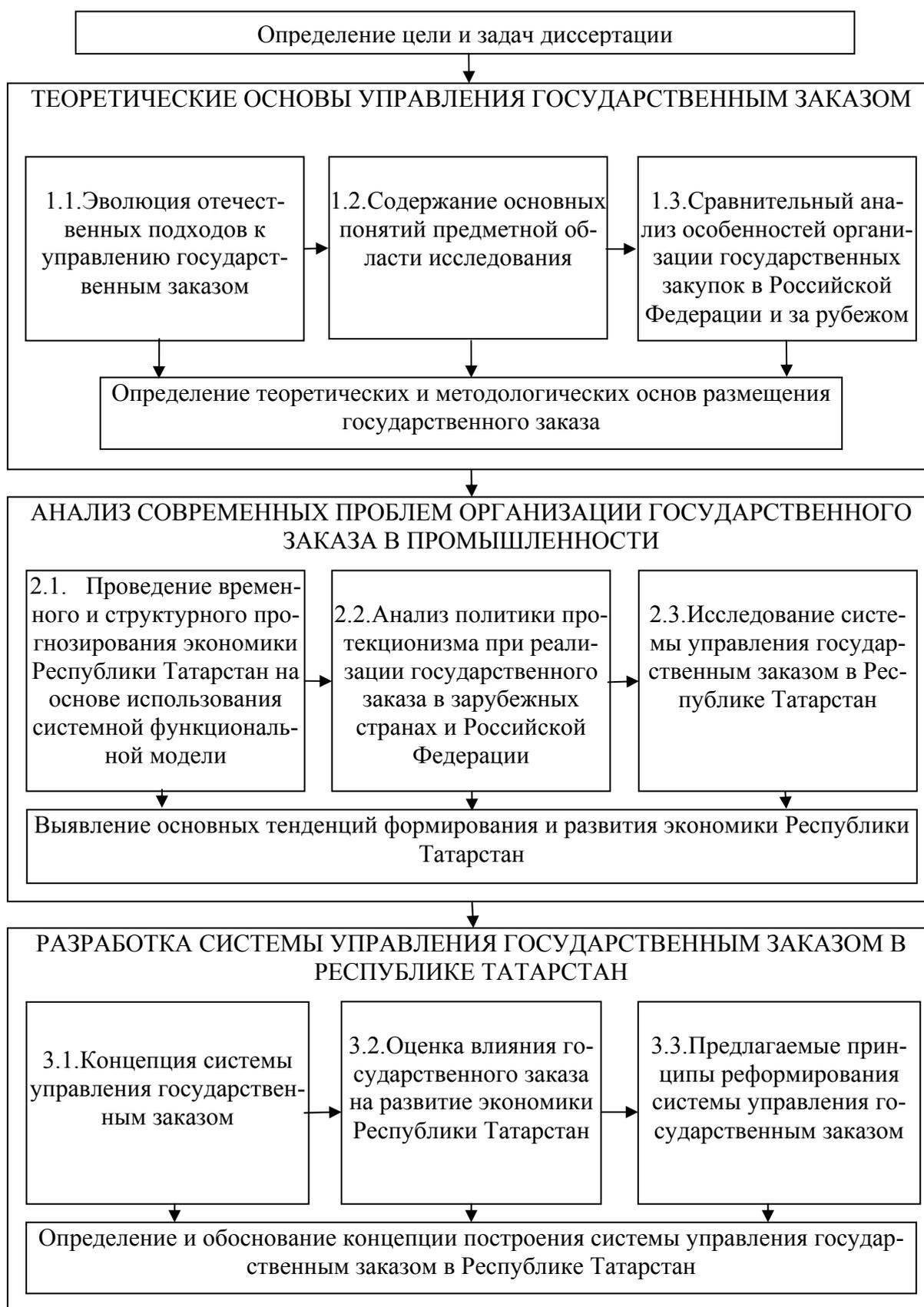


Рис. 1. Блок-схема исследования

Предмет исследования. Предметом исследования в диссертации является система общественных, социально-экономических отношений, возникающих в процессе планирования и реализации государственного заказа.

Методология и методика исследования. Теоретической и методологической основой диссертационного исследования послужили труды российских и зарубежных экономистов, монографические исследования научно-исследовательских и учебных центров, материалы периодической литературы по проблемам государственной промышленной политики и системы государственного заказа. В работе использованы законодательные и нормативные акты, регулирующие систему госзаказа в зарубежных странах, в Российской Федерации и Республике Татарстан.

В процессе исследования, базирующегося на системно-функциональном подходе, для решения поставленных задач использовались общенаучные методы исследования: системный подход, метод анализа макроэкономической динамики развития экономики, статистические методы обработки и анализа информационных массивов, концептуального моделирования, методы социально-экономического прогнозирования, графической интерпретации, логического, сравнительного, структурного, факторного и ретроспективного анализа.

Информационно-эмпирическая база исследования сформирована на основе данных статистических сборников Федеральной службы государственной статистики, информации, опубликованной в периодических научных изданиях и глобальной информационной сети Интернет, а также представлена материалами Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан, Министерства финансов Республики Татарстан и ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан».

Научная новизна. Автором разработаны и научно обоснованы положения концепции системы управления государственным заказом как организационно-экономического инструмента государственной промышленной политики, стимулирующей активный рост приоритетных отраслей промышленности и обеспечивающей мультипликативный эффект для экономики страны. К наиболее

существенным результатам, полученным автором в ходе диссертационного исследования, обладающим научной новизной и выносимым на защиту, относятся следующее:

- определены концептуальные основы эволюции отечественных подходов к управлению государственным заказом начиная с XVI столетия с выделением этапов развития, отличных по степени использования государственного заказа в качестве инструмента промышленной политики;

- уточнено понятие государственного заказа на основе изучения теоретических и методологических основ его размещения, которое определяется как поручение государства различным организациям на производство товаров или услуг, необходимых для осуществления государственных функций и исполнения международных обязательств;

- систематизированы виды государственного заказа в зависимости от следующих классификационных признаков: продолжительность во времени, форма представления результата, объект воздействия с одной стороны и виды государственных нужд с другой;

- предложена классификация функций государственного заказа в зависимости от объекта воздействия; выделены защитная, регулирующая, социальная, воспроизводственная, инвестиционная, инновационная функции;

- разработана и обоснована на основе макроэкономического анализа концепция системы управления государственным заказом, использование которой позволяет разработать мероприятия, направленные на позитивное изменение экономических показателей;

- сформирован, на основе выявления недостатков действующей системы госзаказа, комплекс принципов реформирования системы управления госзаказом: обеспечение прозрачности системы госзаказа; размещение госзаказа на основе проводимой государственной промышленной политики; консолидация госзаказа; развитие субконтракта; проведение протекционистской политики по отношению к местным производителям;

- определен алгоритм решения проблемы консолидации государственного заказа, позволяющий определить материальные и нематериальные преимуще-

щества и недостатки консолидированных закупок, включая целесообразность консолидированных закупок.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что полученные теоретические результаты доведены до уровня конкретных рекомендаций для формирования системы государственного заказа с учетом приоритетов государственной промышленной политики и организации эффективного управления государственными закупками в Российской Федерации и Республике Татарстан, по решению практических задач определения экономически обоснованных предпочтений местному производителю.

Содержащиеся в диссертационной работе выводы и рекомендации могут быть использованы: органами государственного управления для дальнейшей разработки социально-экономической, научно-технической и промышленной политики, финансовой и фискальной политики на уровне субъектов Федерации и на федеральном уровне; в качестве основы для разработки соответствующих законодательных актов; для повышения прозрачности системы управления государственным заказом на уровне субъектов Федерации и на федеральном уровне; для совершенствования преподавания учебных курсов и спецкурсов в Казанском государственном финансово-экономическом институте, посвященных разработке управленческих решений, стратегическому менеджменту, корпоративному управлению.

Апробация результатов исследования. Материалы и основные положения концепции системы управления государственным заказом используются Министерством экономики и промышленности Республики Татарстан в части решения вопросов, касающихся управления государственным заказом. Отдельные положения, выводы, рекомендации диссертационной работы были использованы в Государственном учреждении «Центр перспективных экономических исследований» Академии наук РТ при подготовке рекомендаций по повышению эффективности социально-экономической политики Правительства Республики Татарстан в 2005 и 2006 годах.

Ряд теоретических предложений диссертационной работы рассмотрен на следующих научно-практических конференциях: Всероссийской научно-

практической конференции «Проблемы развития маркетинга в современных условиях» (Казань, 2003 г.), Итоговой научно-практической конференции «Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики» (Казань, 2004-2006 гг.), Научно-практической конференции «Приоритеты социально-экономического развития: перспективы и проблема выбора» (Казань, 2006).

Публикации. Положения диссертационного исследования изложены в 14 публикациях общим объемом 7,5 п.л.

Объем и структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и списка использованной литературы, включающего 170 наименований. Общий объем работы составляет 212 страниц машинописного текста, содержит 7 таблиц, 54 рисунка, 8 приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается научная значимость и актуальность темы диссертационной работы, отмечается степень ее теоретической разработки, определяются цель и задачи, характеризуется объект и предмет исследования, отмечается научная новизна полученных результатов, их практическая значимость и апробация.

Первая глава «Эволюция отечественных подходов к управлению государственным заказом» посвящена обобщению и оценке эволюции государственного регулирования системы госзаказа в различные исторические периоды Российской Федерации, определению теоретических и методологических основ размещения госзаказа и выявлению соответствия российского законодательства о государственных закупках нормам зарубежных стран.

В ходе проведения исследования были определены концептуальные основы эволюции отечественных подходов к управлению госзаказом с XVI столетия с выделением этапов развития, отличных по такому критерию, как степень использования госзаказа в качестве инструмента промышленной политики. В результате было установлено, что госзаказ уже с XVIII века применялся в качестве инструмента проведения промышленной политики. При этом определены

недостатки каждого этапа развития системы госзаказа, а также цели проводимой на каждом этапе развития промышленной политики. Обобщая данные недостатки, необходимо отметить, что распределение госзаказа обычно сопровождалось либо нарастанием произвола и формализма со стороны бюрократии, либо коррупцией среди чиновников. Это может быть объяснено большим стремлением предприятий получить госзаказ. Попытка избавиться от данных негативных явлений выражалась в распределении госзаказа путем проведения торгов. При этом до революции в Российской Федерации наблюдалась политика протекционизма, в советское время необходимость этой политики отпала в силу так называемого «железного занавеса». Отсутствие в переходные периоды регламентированных положений, касающихся госзаказов, а также отказ государства от выполнения взятых на себя обязательств сказывались на экономическом положении предприятий. Таким образом, развитие законодательства о государственных поставках закономерно отражало происходившие в стране и экономические изменения, а также содержание государственной промышленной политики.

В ходе теоретического исследования определены различные подходы к понятию государственной промышленной политики, в силу того, что промышленная политика государства, как часть общей экономической политики, является одной из наиболее широко обсуждаемых и одновременно одной из наиболее спорных концепций в экономической литературе и в политической практике. Отмечено, что промышленная политика государства всегда присутствует и направлена на достижение экономического роста, другое дело, является ли эта политика активной либо пассивной и какими методами она реализуется.

Проведенный анализ позволил уточнить понятие промышленной политики, которое определяется как часть общей экономической политики государства, представляющая собой формирование и реализацию стратегических целей и приоритетов развития промышленности, направленная на повышение конкурентоспособности национальной экономики и эффективности производства; решение инфраструктурных и социальных проблем в интересах благосостояния населения; оптимизацию отношений государства с хозяйствующими субъекта-

ми, регулирование рыночных механизмов в экономически и социально оправданных направлениях (отраслевом, межотраслевом, региональном, во внешних связях) и обеспечение национальной безопасности страны. При этом определено, что одним из важнейших инструментов промышленной политики является госзаказ. Это обусловлено тем, что он занимает значительное место в затратной части бюджета как большинства развитых стран, так и Российской Федерации и оказывает непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона. Государственные финансовые и материальные ресурсы направляются во все сферы национальной экономики для создания товаров и услуг для нужд государственного потребления. К примеру, в США доля госзакупок равна примерно 15% распределительной части национального бюджета. Суммарные закупки государственных и коммунальных органов стран Европейского Союза оцениваются в 720 млрд. евро – 11% валового внутреннего продукта ЕС. Закупки товаров из консолидированного бюджета в РФ составили: в 2000 г. – 342,9 млрд. руб.; в 2001 г. – 445,8 млрд. руб. или около 17% всех расходов консолидированного бюджета; в 2002 г. - более 540 млрд. рублей. Сегодня доля госзакупок составляет свыше 30% расходной части федерального бюджета.

Таким образом, госзаказ – жизненно важный весомый компонент национальной экономики, с помощью которого многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок.

В процессе исследования было установлено, что необходимо различать понятия государственный заказ, государственные нужды и государственные закупки, и определены соотношение и взаимосвязь указанных понятий. Исходным для определения сущности госзаказа является понятие госнужд. Понятие «государственные нужды» формально несколько шире, чем понятие «государственный заказ», поскольку и в широком, и в узком смысле этого слова госзаказ является должным образом обобщенным и оформленным выражением госнужд. Однако довольно часто понятие госзаказ трактуется как нужда либо потребность органов государственного управления в товарах, работах или услугах, либо как совокупность заключенных государственных контрактов на поставку

товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета, то есть смешиваются термины госзаказ, госнужды и госзакупки. Понятия госзаказ и госзакупки непосредственно связаны. Органы государственного управления осуществляют размещение госзаказа путем закупок, то есть приобретения, покупки товаров, работ и услуг на открытом конкурентном рынке. Таким образом, установлено, что государственные закупки – это процесс осуществления государственного заказа.

В результате проведенного анализа было уточнено понятие госзаказа, определяется как поручение государства различным организациям на производство товаров или услуг, необходимых для осуществления государственных функций и исполнения международных обязательств.

Проведение дальнейших исследований и необходимость оптимальной реализации госзаказа на практике потребовало систематизации видов госзаказа. В диссертационной работе отмечено, что помимо разграничения госзаказа в зависимости от источников финансирования закупок и видов госнужд отсутствует четко обозначенная и описанная классификация госзаказа. На основании законодательных и нормативных актов, аналитической информации в диссертационной работе была определена классификация госзаказа в зависимости от следующих классификационных признаков: по продолжительности во времени, по форме представления результата, объекту воздействия с одной стороны и видов государственных нужд с другой, которая отражена в таблице 1.

Систематизация видов государственного заказа позволила выявить функции госзаказа: защитная, регулирующая, социальная и уточнить следующие функции: воспроизводственная, инвестиционная, инновационная, учет которых позволяет выработать соответствующую промышленную политику на основе государственного заказа. Положения предложенного нами подхода рассмотрены в таблице 2.

Сравнительный анализ особенностей организации государственных закупок в Российской Федерации и за рубежом позволил выявить соответствие российского законодательства о государственных закупках нормам зарубежных стран. В основном был рассмотрен опыт Европейского Союза. Это обусловлено

Таблица 1

Предлагаемая классификация государственного заказа

Классификационные признаки	Продолжительность		Форма результата		Объект воздействия	
	Постоянный	Временной	Материальный	Нематериальный	Общественный	Ведомственный
Виды государственных нужд						
Государственный заказ на управление	+			+		+
Государственный заказ на фундаментальные научные и прикладные исследования		+		+	+	
Государственный заказ на информационно-статистические ресурсы	+			+	+	
Программа капитальных вложений (развитие социальной и инженерной инфраструктуры)		+	+		+	
Материально-техническое обеспечение государственного аппарата	+		+			+
Государственная инвестиционная программа		+	+		+	
Государственный заказ на выполнение объема работ, услуг в рамках государственных социальных стандартов	+			+	+	
Государственный оборонный заказ	+		+		+	

необходимостью приведения в соответствие российского законодательства о государственных закупках нормам Европейского Союза в виду подписания летом 2005 года "дорожной карты" по совместному экономическому развитию между Европейским Союзом и Россией, отдельным блоком в которой проходит система государственных закупок.

Таблица 2

Функции государственного заказа

Наименование функции	Содержание
Воспроизводственная	Организация общественного производства, регулирование его масштабов;
Инвестиционная	Целевое долгосрочное финансирование;
Инновационная	Внедрение научных, теоретических и научно-практических, опытно-конструкторских и технологических работ в производство необходимых товаров и услуг;
Защитная	- Поддержка отечественного производителя; - Обеспечение государственной безопасности;
Регулирующая	- Ценовое регулирование; - Регулирование кооперационных связей при производстве необходимых товаров и услуг; - Поддержание и развитие конкуренции между претендентами на получение от государства подряда на производство необходимых товаров и услуг; - Обеспечение качества и конкурентоспособности выпускаемых товаров, предоставляемых услуг, а также смежных производственных процессов;
Социальная	Создание рабочих мест, обеспечение занятости в том или ином регионе, городе; обеспечение подготовки и переподготовки специалистов; контроль над трудовыми ресурсами: регламентирование условий труда наемных работников, поддержание их здоровья;
Контрольно-учетная	Контроль расходования бюджетных средств;

Приведенный анализ показал, что система нормативного правового регулирования и практика государственных закупок Российской Федерации не во всех своих аспектах соответствует Директивам Европейского Союза, регулирующим сферу государственных закупок, однако эти различия в большинстве случаев не носят принципиального характера:

1) Наличие разногласий между Российской Федерацией и ЕС в вопросах государственных закупок имеет свои корни в различных целевых установках. Для Российской Федерации – это устойчивое экономическое развитие государства, реализация внутренней и внешней национальной политики, защита терри-

ториальной целостности и обеспечение внешней и внутренней безопасности. Для ЕС – это развитие международной торговли, снятие лишних ограничений, обеспечение равных возможностей для поставщиков независимо от национальной принадлежности, разумная помощь развивающимся и наименее развитым странам. В ближайшей перспективе кардинальное сближение по данным вопросам вряд ли возможно (как и в любом другом случае).

2) Современное российское законодательство по госзакупкам формировалось на основе зарубежного национального и международного опыта при активном содействии Всемирного банка. В этой связи изначально в российскую нормативную правовую базу закладывались апробированные мировой практикой подходы в области госзакупок. В настоящее время эти подходы, к сожалению, мало учитываются при разработке современного российского законодательства в области государственных закупок.

3) Законодательство ЕС обязывает все органы государственной власти периодически публиковать извещения о своих годовых планах по госзаказам для каждой отрасли продукции/услуг, то есть осуществлять индикативный прогноз общих контрактных требований. В РФ государственные агентства по закупкам не составляют годовые бюджеты закупок, что соответственно ведет к увеличению возможности выбора менее «прозрачных» процедур, оправдывается это тем, что необходимость данной закупки не была предусмотрена.

4) В Евросоюзе создана система наднационального законодательства и формируются информационные ресурсы, призванные обеспечить процесс закупок. Сведения о заключенных контрактах и отчетах, об их исполнении составляют разветвленную сеть общедоступных баз и банков данных, интенсивно используемых не только государственными уполномоченными, но и специалистами, работающими в сферах бизнеса, обороны, производства, научно-технических исследований и разработок. В Российской Федерации в отличие от этого, несмотря на то, что создаются локальные базы с реестрами контрактов, поставщиков и другой информацией по государственным закупкам в некоторых федеральных ведомствах и в отдельных субъектах Российской Федерации, отсутствует единая государственная система формирования и использования ин-

формационных ресурсов по госзакупкам. В связи с этим невозможным представляется создание эффективной системы электронных торгов и внедрение наиболее передовых информационных технологий.

5) В законодательстве ЕС приоритет отдается конкурентному размещению госзаказов и заключения государственных контрактов. В РФ с принятием Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ ориентируется на сворачивание общепризнанных способов закупок, когда весь мир идет в другую - противоположную сторону. Согласно концепции закона № 94-ФЗ основного способа формально нет, но фактически на него претендует аукцион; конкурс - уже не конкурс в общепризнанном смысле, а что-то отдаленно напоминающее его по форме и широте возможного охвата закупок; право установления начальной цены вопреки экономической науке при всех способах отдано покупателю; квалификация поставщика, как правило, никого не интересует, имея в виду ее общепризнанную трактовку - опыт производства аналогичной продукции, деловую репутацию, наличие необходимых ресурсов и условий для выполнения контракта.

6) Как в законодательстве РФ, так и ЕС помимо открытых торгов предусмотрены иные способы закупок с ограниченной конкуренцией. Однако число способов закупок, применяемых в РФ, значительно выше. Данные расхождения могут быть устранены приведением используемых процедур в соответствии с общими рамочными требованиями Директив ЕС.

7) В Российском законодательстве, в отличие от ЕС, о государственном заказе не предусматривается ссылка на технические стандарты и определение категорий приоритетных услуг.

Таким образом, развивая отечественную систему закупок, ее нормативно-правовое регулирование, следует максимально использовать накопленный в стране и мире опыт. Однако при этом необходимо тщательно прорабатывать вопрос практического применения любого из внедряемых подходов, иначе вместо повышения эффективности и прозрачности закупок на выходе получится

медленная и дорогостоящая система, эффективность которой будет высокой лишь на бумаге и в отчетах вышестоящих чиновников.

Во второй главе диссертационной работы «Анализ современных проблем организации государственного заказа в промышленности» проводится макроэкономический анализ РТ, анализ существующих методических подходов поддержки отечественного производителя при размещении государственного заказа в зарубежных странах и РФ, а также рассматриваются недостатки нормативно-правовой базы и системы управления госзаказом.

Эффективное управление экономическими процессами непосредственно зависит от качества макроэкономического анализа. При этом принципиальное значение имеет выбор метода исследования, который должен иметь возможность существенным образом отражать закономерности развития экономической системы и выявлять устойчивые взаимосвязи между отдельными ее элементами. В качестве метода нашего исследования выбран метод экономико-математического моделирования. Выполненные исследования базируются на использовании девятисекторной общей интегральной модели рыночной системы, предложенной М.Р. Сафиуллиным.

На первом этапе проведено перспективное прогнозирование основных экономических показателей Республики Татарстан на период 2005-2016 гг. Использование программного обеспечения для графического анализа позволило на первоначальном этапе работы выявить основные закономерности и тенденции в развитии рынков РТ, в результате была построена системная функциональная модель экономики РТ за период 1993-2005 гг., а на ее основе проведен структурный анализ экономики Республики Татарстан.

Реализация промышленной политики предполагает комплексное и скоординированное использование всей совокупности инструментов промышленной политики. К инструментам, составляющим такой комплекс, относятся как система планирования и осуществления государственных заказов, целевых программ, так и инструменты стимулирования инновационной деятельности, в частности налоговые преференции.

Мировой опыт показывает, что наиболее важными чертами функционирования конкурсных торгов на закупку товаров, работ и услуг для госнужд, позволяющими достичь целей торгов, в зарубежных странах являются: использование конкуренции (даже в военном ведомстве); активное привлечение и поддержка участия малых предприятий в конкурсных торгах; использование госзаказа как средство поддержки малого бизнеса; предоставление преференций местным производителям, льгот определенным категориям лиц.

Среди методов применения преференций наибольшее распространение получили два: обязательный процент участия преференциальных групп и преференциальный процент (предполагает установление государством процентной дифференциальной надбавки, которая должна прибавляться к оценочной цене заявок претендентов, на которых не распространяются преференции).

В процессе проведенного исследования было установлено, что одним из эффективных рычагов «разумного протекционизма» является предоставление местным производителям ценовых преференций в виде надбавок к цене контракта за счет средств регионального бюджета. При этом основным источником преференций за счет регионального бюджета (бюджетным ограничением преференций) являются будущие налоговые и другие поступления в городской бюджет от роста производства и реализации продукции поставщика за счет выполнения данного контракта. Преференция ведет к увеличению показателя объема реализации продукции у поставщика и соответственно увеличивает отдельные элементы его налогооблагаемой базы.

Наряду с этим в Российской Федерации слабо развита практика создания налоговых преференций для бизнеса, что является одной из основных причин неучастия субъектов малого бизнеса в торгах в качестве поставщика продукции для госнужд. При этом повышается значимость регионального госзаказа в процессе разработки и исполнения бюджета субъекта Федерации, в проведении региональной социально-экономической промышленной и инвестиционной политики. Однако это противоречит Федеральному закону от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который не только выравнивает

возможности всех предприятий, но также не позволяет поддерживать приоритетные отрасли в регионе, определять так называемые точки роста. В результате государственный заказ перестает выполнять свою основную функцию при проведении промышленной политики.

Таким образом, нормативно-правовая база госзаказа характеризуется существенными недостатками и нуждается в дальнейшем развитии по линии как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Федерации. Создание законодательных условий преференций по стимулированию закупок местной продукции позволит развить импортозамещающие производства, обеспечит загрузку резидентных предприятий и социально значимых предприятий промышленности в рамках обычных расходов федерального и регионального бюджета, без привлечения дополнительных средств. Предоставление преференций предприятиям создает условия для роста их собственных инвестиционных ресурсов. Преференции должны иметь обусловленный характер и обеспечивать, во-первых, стимулирование освоения прогрессивных технологий, выпуск наукоемкой конкурентоспособной продукции, подготовку высококвалифицированных кадров, ресурсосбережение и сокращение загрязнения окружающей среды, во-вторых, рост занятости и повышение оплаты труда работников.

При организации эффективной системы госзаказа в РТ большое значение приобретает исследование действующей системы управления госзаказом.

Действующий порядок размещения госзаказа и управления им, не решает многих проблем и задач в сфере госзакупок, таких как обеспечение прозрачности конкурсных процедур и ликвидацию коррупции, размещение госзаказа с учетом государственной промышленной политики, поддержка отечественного производителя, малого и среднего бизнеса с помощью госзакупок.

О неэффективности системы свидетельствуют следующие факты:

- постоянно меняющаяся доля госзаказа в валовом региональном продукте, что свидетельствует об отсутствии какого-либо целенаправленного управления госзаказом, в результате госзаказ размещается спонтанно;

- большое распространение внеконкурсных процедур в среднем как по сумме, так и по количеству заключенных контрактов;

- растущая доля госзакупок товаров импортного и инорегионального российского происхождения, причем основные виды продукции, закупаемые у производителей за пределами РТ, - медицинские изделия, машины и оборудование, продукты нефтепереработки и сельскохозяйственная продукция;

- на производство приходится лишь 5% от общего объема продукции, поставленной предприятиями малого бизнеса.

В ходе диссертационной работы определено, что планирование и формирование системы госзаказа происходит в некотором отрыве от проводимой промышленной политики как РТ, так и РФ в целом. Эффективность носит пока чисто виртуальный характер. Учитывая, что госзаказ представляет собой одну из форм прямого использования бюджетных средств в интересах обеспечения спроса на продукцию отечественных производителей и создания стимулов к повышению ее качества, необходимо ввести соответствующие коррективы в действующую систему государственного заказа РТ. Только в этом случае эффективность госзаказа из виртуального будет трансформирована в реальные новые рабочие места и увеличение налоговой базы.

В третьей главе «Разработка системы управления государственным заказом в Республике Татарстан», принимая во внимание значение госзаказа, его функции, была представлена и обоснована концепция системы управления госзаказом, проведен ретроспективный анализ влияния величины госзаказа на состояние экономической системы РТ за 2001-2005 гг. и предложены принципы реформирования системы управления государственным заказом.

В результате применения девятисекторной системной функциональной модели рыночной экономики были выявлены три альтернативных прогнозных значения каждого из показателей, в зависимости от характера влияния госзаказа на изучаемую экономическую систему, результаты которого представлены в таблице 3. Данный факт позволяет констатировать наличие трех вариантов прогнозов: реального, пессимистического и оптимистического.

Таблица 3

Пути достижения прогнозных значений некоторых экономических показателей Республики Татарстан на основе системной функциональной модели⁵

Вид рынка	Показатели	Варианты прогноза		
		пессимистический	реальный	оптимистический
Рынок капитала	Стоимость ОПФ	6-9-8-5-2-1	5-2-1	5-8-9-6-3-2-1
	Ссудный процент	6-9	5-2-1-4-7	5-8-9-6-3-2-1-4-7
Товарный рынок	Индекс цен	6-9-8	5-2-3-6-9-8	5-8-9-6-3-2
	Количество продукции	6-9-8-5	5-2-3-6	5-8-9-6
	ВРП	6-9-8-5-2-1-4	5-2-1-4	5-8-9-6-3-2-1-4
Рынок рабочей силы	Количество рабочей силы	6-9-8-5-2-3	5-2-3	5-8-9
	Заработная плата	6-9-8-5-2	5-2	5-8-9-6-3

Определяя необходимый конечный результат того или иного показателя, с помощью указанных траекторий на рисунках 2, 3, 4 можно определить возможный объем увеличения госзаказа для промышленности РТ, а также оценить влияние госзаказа на экономику. Таким образом, использование предложенной концепции позволяет оценить последствия влияния госзаказа на экономику и отработать систему мероприятий в желаемом направлении.

На основе использования разработанной концепции системы управления государственным заказом был проведен ретроспективный анализ влияния величины госзаказа на состояние экономической системы РТ за 2001-2005 гг. Полученные результаты, представленные в таблице 4, свидетельствуют, что в целом наличие госзаказа в экономике РТ положительно влияет на все наблюдаемые показатели, кроме ссудного процента. Это объясняется тем, что выполнение госзаказа способствует необходимости получения предприятием дополнительного долгосрочного кредита, что приводит к повышению спроса на капитал, что в свою очередь повышает ставку ссудного процента. Таким образом, эффективная организация системы госзаказа имеет большое значение для экономики республики.

⁵ Приведенные в таблице цифры – номера квадрантов в системной функциональной модели.

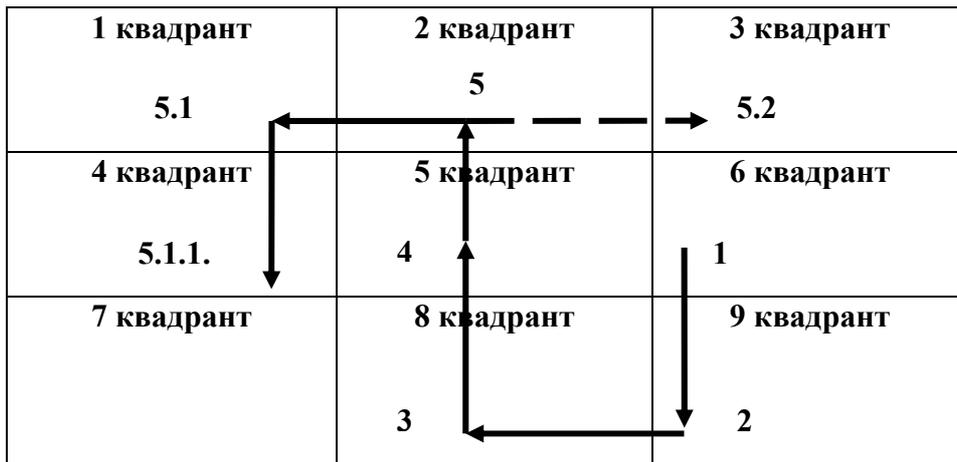


Рис. 2 Траектория пессимистического прогноза на основе системной функциональной модели для РТ



Рис. 3 Траектория реального прогноза на основе системной функциональной модели для РТ

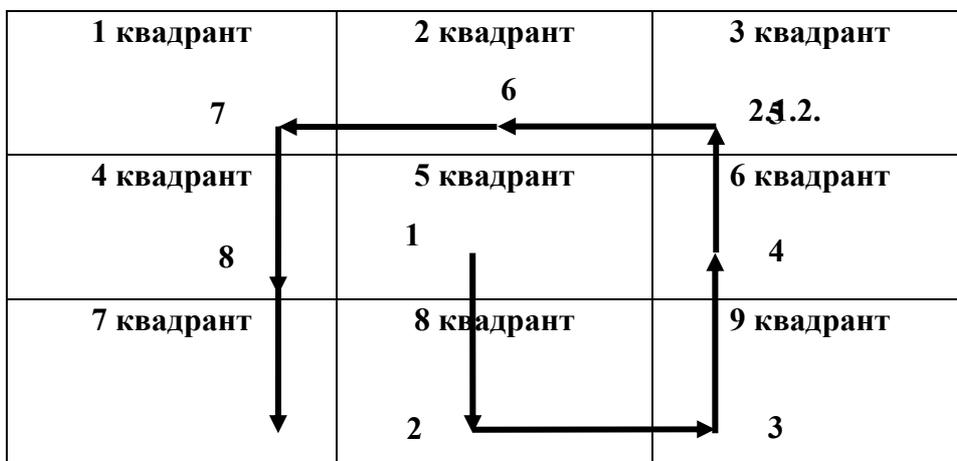


Рис. 4 Траектория оптимистического прогноза на основе системной функциональной модели для РТ

Таблица 4

Характеристика влияния госзаказа на некоторые показатели РТ

Показатель	Отсутствие государственного заказа		Снижение объема государственного заказа в период за 2001-2005 года	
	Направление изменения показателя	Влияние на экономику	Направление изменения показателя	Влияние на экономику
ВРП	уменьшение	отрицательно	уменьшение	отрицательно
Индекс цен	увеличение	отрицательно	увеличение	отрицательно
Зарботная плата	уменьшение	отрицательно	уменьшение	отрицательно
Количество рабочей силы	уменьшение	отрицательно	уменьшение	отрицательно
Ссудный процент	уменьшение	положительно	уменьшение	положительно
Стоимость ОПФ	уменьшение	отрицательно	уменьшение	отрицательно

В процессе разработки данной концепции предложены принципы реформирования системы управления госзаказом, представленные на рис. 5.

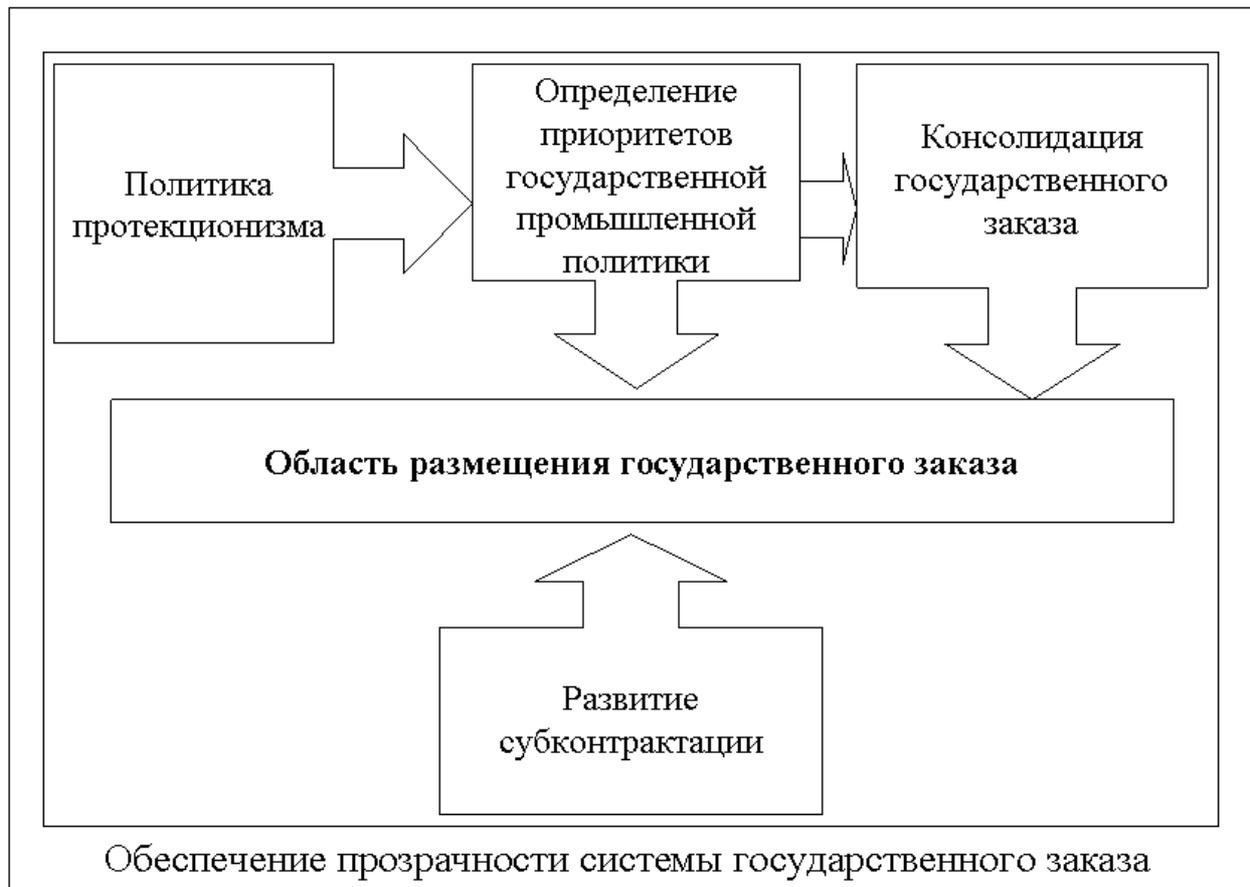


Рис. 5 Предлагаемые принципы реформирования системы управления государственным заказом

Данный подход принципиально отличается от существующего как в отношении порядка размещения госзаказа на основе определенных приоритетов государственной промышленной политики, методического подхода к решению проблемы консолидации госзаказа, так и в развитии субконтрактации и применении политики протекционизма.

Особую актуальность на сегодняшний день приобретает проблема консолидации госзаказа, так как увеличение объёмов закупок однотипной продукции должно привести к повышению экономического эффекта, что в свою очередь благоприятно скажется на уровне промышленного производства. С помощью предлагаемого методического подхода к решению проблемы консолидации госзаказа, представленного на рисунке 6, будут определены материальные и нематериальные преимущества и недостатки консолидированных закупок, включая: снижение себестоимости товаров для каждого отдельного заказчика и для группы в целом; общую экономическую выгоду с учетом сокращения времени местного персонала, затраченного на закупки, сокращения задержек по закупкам и протестов от проигравших участников торгов; увеличившийся выбор товаров и большую открытость процесса государственных закупок.

Реформирование системы управления государственным заказом должно быть поэтапным, с проведением соответствующих мероприятий, направленных на создание и поддержание функционирования необходимой государственной структуры. Реализовывать в полной мере национально-государственные интересы общества возможно лишь через долгосрочные программы и планы развития экономики. Государственный заказ – это не просто процесс расходования бюджетных средств, это процесс их инвестирования на определенных условиях со строго определенными целями. Не следует упрощать эту деятельность, сводить ее в буквальном смысле к закупке товаров и услуг, как это утверждается в законодательных актах и реализуется на практике.



Рис. 6 Предлагаемый порядок консолидации государственного заказа

Таким образом, распределение госзаказа должно осуществляться на научной основе, при этом система управления госзаказом должна строиться как неотъемлемый элемент промышленной политики и государственного регулирования, результатом которой должен быть максимальный общественно-значимый эффект.

В заключении сформулированы выводы и представлены основные результаты проведенного диссертационного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях ВАК:

1. Давлетшина Л.М. Анализ современных проблем организации государственного заказа в промышленности в Республике Татарстан. // Экономические науки, – 2007. – №2 (27). – С.21-28.

Монография:

2. Разработка модели развития Республики Татарстан / М.Р. Сафиуллин, О.В. Демьянова, Л.М. Давлетшина. – Казань: Казанский государственный университет им. Ульянова-Ленина, 2007. – 106 с. (авторский объем 35 стр.)

Статьи и материалы научных конференций:

3. Давлетшина Л.М. Анализ влияния государственного заказа на развитие экономики республики Татарстан // Российский экономический интернет-журнал [Электронный ресурс]: Интернет-журнал АТиСО / Акад. труда и социал. отношений — Электрон. журн. — М.: АТиСО, 2002— . — № гос. регистрации 0420600008. — Режим доступа: <http://www.e-rej.ru/Articles/2006/Davletshina.pdf>, свободный — Загл. с экрана.

4. Сагдиева Л.М. Инструменты маркетинга в системе государственного заказа. Проблемы развития маркетинга в современных условиях. Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции. – Казань: Экономическое общество Республики Татарстан КГФЭИ, 2003. – С. 29-31.

5. Сагдиева Л.М. Наиболее характерные ошибки, выявленные в ходе регистрации государственных контрактов. // Государственный заказ Республики Татарстан: информационно-аналитический бюллетень, 2003, выпуск 5(9). – С. 6-7.

6. Сагдиева Л.М. Оценка эффективности и влияние государственного заказа на использование трудовых ресурсов в регионе. // Известия Академии труда и занятости. – Ижевск, 2003, №3-4. – С. 60-62.

7. Сагдиева Л.М. Поддержка малого предпринимательства с помощью государственного заказа на примере Республики Татарстан. Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики. Тезисы докладов итоговой научно-практической конференции. – Казань: Изд-во КГФЭИ, 2004. – С. 194-196.

8. Сагдиева Л.М. Государственная промышленная политика и ее влияние на рынок труда. // Известия Академии труда и занятости. – Ижевск, 2004, №1-2. – С. 34-38.

9. Сагдиева Л.М. Государственный заказ в Республике Татарстан. Ученые записки. Выпуск 17 под. ред. д. э. н. профессора Валитова Ш.М. – Казань 2004. – С.263-267.

10. Сагдиева Л.М. Роль мультипликационного эффекта в системе государственных закупок. Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики. Тезисы докладов итоговой научно-практической конференции. – Казань: Изд-во КГФЭИ, 2005. – С. 224-226.

11. Сагдиева Л.М. Государственные закупки как фактор роста. Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики. Тезисы докладов итоговой научно-практической конференции. – Казань: Изд-во КГФЭИ, 2006. – С. 205-207.

12. Сагдиева Л.М. Результаты моделирования развития Республики Татарстан на период 2005-2016 гг. // Научные труды аспирантов и соискателей. Казань: ЦПЭИ АН РТ, 2006. – С. 8-10.

13. Демьянова О.В., Давлетшина Л.М. Актуальные вопросы построения модели развития Республики Татарстан на период 2006-2016 гг. // Экономический вестник РТ. – 2006. – №1. – С.19-23.

14. Давлетшина Л.М. Государственный заказ как фактор поддержания конкурентоспособности региона. Приоритеты социально-экономического развития: перспективы и проблема выбора. Тезисы докладов научно-практической конференции. – Казань: ЦПЭИ АН РТ, 2006. – С. 84-87.