

На правах рукописи



МЕЛЬНИКОВ ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ОСНОВЕ
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНКУРСНЫХ
ТОРГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством
(макроекономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Новосибирск
2005

Диссертация выполнена на кафедре экономической теории
Новосибирского государственного технического университета

Научный руководитель - доктор экономических наук, доцент
Литвинцева Галина Павловна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
Князева Ирина Владимировна
кандидат экономических наук, доцент
Чирихин Сергей Николаевич

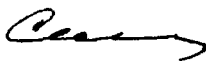
Ведущая организация: Сибирский университет
потребительской кооперации

Защита состоится 28 июня 2005 г, в 10.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.171.04 при Новосибирском государственном архитектурно-строительном университете по адресу: 630008, Новосибирск, ул. Ленинградская, 113, ауд. 239 (факс 8-3832-66-02-63).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Новосибирского государственного архитектурно-строительного университета.

Автореферат разослан 26 мая 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
канд. экон. наук, профессор



В.А. Семенихина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования.

Современной российской системе осуществления закупок продукции для государственных нужд предстоит очередная трансформация ввиду обсуждения в Государственной Думе правительственного проекта федерального закона, призванного повысить эффективность и прозрачность расходования государственных средств.

Являясь крупнейшим рыночным агентом и осуществляя закупки продукции на общую сумму 15-20 % от ВВП и до 65 % от суммы расходов федерального бюджета, российское государство использует систему конкурсных торгов для сокращения бюджетных расходов, что может быть обеспечено, в первую очередь, за счет повышения конкурентности данных процедур, способствуя предотвращению коррупции. Перспективы России по вступлению во Всемирную торговую организацию также напрямую зависят от соответствия отечественного рынка государственных закупок международным принципам и стандартам, а, учитывая работу в рамках ВТО многостороннего Соглашения о государственных закупках, предусматривающего предоставление режима наибольшего благоприятствования иностранным поставщикам при размещении государственных заказов, необходимо оценить влияние таких изменений на действующую систему конкурсных торгов.

Совершенствование механизма государственных закупок на основе конкурсных торгов окажет влияние на поведение всех экономических агентов, принимающих участие в закупочных процедурах. Государственные заказчики при увеличении числа поставщиков будут вынуждены нести дополнительные издержки, кроме того, возможно изменение существующих инструментов государственного регулирования данной сферы. Отечественные поставщики окажутся в ситуации возрастающей конкуренции и необходимости делить доходы от государственных контрактов с новыми участниками. Политика либерализации при осуществлении государственных закупок, в свою очередь, приведет к изменению экономического эффекта для страны в целом, перераспределяя доходы экономических агентов.

Актуальность, теоретическая и практическая значимость проблемы предопределили выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Цель исследования - формирование методического подхода к совершенствованию механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в условиях либерализации данной сферы хозяйственной деятельности.

Для достижения цели необходимо было решить следующие задачи.

1. Обобщить отечественный и международный опыт проведения государственных закупок с точки зрения совершенствования механизмов и процедур, способствующих росту экономии государственных средств.

2. Разработать методику расчета трансакционных издержек проведения конкурсных процедур.

3. Определить эффективный размер закупочных льгот в виде преференциальной надбавки к цене и обязательного процента участия с оценкой их влияния на механизм осуществления государственных закупок.

4. Оценить степень дискриминации иностранных товаров при осуществлении государственных закупок в Российской Федерации и экономический эффект от проведения недискриминационной закупочной политики.

5. Разработать практические рекомендации по повышению эффективности государственных закупок в России на основе проведения конкурсных торгов с учетом теоретического анализа и результатов эмпирических исследований.

Объектом исследования является организационно-хозяйственный механизм осуществления закупок продукции для государственных нужд.

Предметом исследования являются методы и инструменты совершенствования механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая основа исследования

Теоретической базой являются работы ведущих отечественных и зарубежных специалистов в области экономики общественного сектора, институциональной экономики, управления закупками продукции для государственных нужд, а также действующее российское законодательство в сфере размещения государственного заказа и осуществления бюджетных расходов.

При анализе теоретических основ механизма осуществления государственных закупок использовались отдельные положения неоклассической теории по проблемам рыночного равновесия,

неоинституциональной экономической теории по проблемам институтов, транзакционных издержек и оппортунистического поведения.

Вопросы осуществления государственных закупок и проведения конкурсных торгов в России и за рубежом освещены в работах отечественных ученых В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, Н.В. Афанасьевой, А.А. Гладкова, К.А. Перова, В.М. Дидковско-го, П.И. Талерова, Л.И. Шевченко, Г.Н. Гредина, В.А. Федоровича, А.П. Патрона и В.П. Заварухина, Е.Ю. Гончарова, в т.ч. вопросы эффективности государственных закупок - в работах Л.И. Якобсона, Р.В. Хрущева, Д.А. Абдрахимова, И. Николаева и др.

Базовые положения современной теории управления закупками продукции для государственных нужд представлены в работах Ж.-Ж. Лаффонта и Ж. Тироля, П. Макафи и Дж. Макмиллана, Р. Майерсона, Дж. Стиглица, П. Баджари и С. Таделиса, Дж. Энтона и Д. Яо; германская школа представлена, в частности, О. Соудри, Д. Босом, М. Кольмаром и др.

Исследование вопросов, связанных с влиянием государственных закупок на национальное благосостояние представлено в трудах С. Эвенетта, Б. Хёкмана, П. Мавройдиса, Дж. Делтаса, Р. Болдуина, Д. Ричардсона, Ф. Трионфетти. Влиянию коррупции на структуру и динамику бюджетных расходов посвящены многочисленные работы П. Мауро, В. Танзи, Х. Давуди и др.

Теоретический и эмпирический анализ процессов реализации международных соглашений в данной сфере проводили Е. Мойзе и М. Гелозо-Гроссо, А. Матту, Д. Франсуа, Д. Нельсон, Д. Палмистер, В. Сривастава, И. Чой и ряд других исследователей, в том числе вопросы конкурентной политики отражены в работах А.Е. Шаститко, С.Б. Авдашевой, И.В. Князевой, С.Н. Чирихина, В. Корделла, М. Буссе и др.

При проведении исследования был применен междисциплинарный подход, основанный на сочетании системного, сравнительного, исторического и нормативно-правового анализа, а также методов и инструментов экономико-математического моделирования, анализа динамики и структуры исследуемых параметров, графического и экономико-статистического анализа.

В качестве информационной базы исследования использовались:

- информационные и аналитические материалы Министерства экономического развития и торговли РФ, Федеральной службы государственной статистики, Института экономики пере-

ходного периода, Института по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд им. А.Б. Соловьева;

- Международного учебного центра Международной организации труда, Всемирной торговой организации, Европейской Комиссии, Организации экономического сотрудничества и развития;
- ресурсы Бюро экономического анализа США, Федеральной системы данных по прокьюременту США;
- фактологические и эмпирические материалы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных экономистов, в специализированных периодических изданиях, оперативная информация сети ИНТЕРНЕТ.

Научная новизна диссертационного исследования

Разработан методический подход и предложены практические рекомендации по совершенствованию механизма государственных закупок в России в условиях либерализации данной сферы хозяйственной деятельности.

К наиболее существенным результатам, полученным автором и обладающим научной новизной, относятся следующие.

1. Впервые оценена степень дискриминации иностранных товаров при осуществлении государственных закупок в российской экономике в разрезе отраслей промышленности и ее негативное влияние на избыточное расходование бюджетных средств.

2. Установлена возможность негативных последствий предоставления национального режима поставщикам из США при закупках продукции для государственных нужд с учетом фактора дискриминации иностранных товаров в России и США.

3. Дано развернутое экономико-математическое обоснование размера предоставляемых льгот отечественным поставщикам при осуществлении государственных закупок, как в виде преференциальной надбавки к цене, так и в виде обязательного процента участия.

4. Разработана методика расчета транзакционных издержек конкурсных торгов, проводимых в виде открытого конкурса с предварительным квалификационным отбором.

5. На основании обобщения отечественного и зарубежного опыта государственных закупок теоретически обоснованы и предложены практические рекомендации, направленные на совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности проведения конкурсных торгов в РФ.

Практическая значимость работы состоит в следующем:

- методические подходы, касающиеся расчета транзакционных издержек, возникающих при проведении конкурсных процедур, а также расчета преференциальных коэффициентов могут быть использованы государственными заказчиками при подготовке пакетов конкурсной документации, оценке затрат на проведение конкурса и экономического эффекта от его проведения (справка о внедрении Сибирского отделения Российской академии наук (СО РАН));

- результаты анализа степени дискриминации иностранных товаров и экономического эффекта от недискриминационной закупочной политики могут быть использованы соответствующими органами государственного управления в рамках формирования институциональной среды, способствующей повышению эффективности осуществления государственных закупок (справка ООО «Информационный центр конкурсных торгов», г. Барнаул);

- разработанные в диссертации положения могут быть использованы в рамках курса «Управление закупками продукции для государственных нужд» в процессе переподготовки государственных служащих (справка о внедрении Новосибирского регионального центра Института управления закупками и продажами);

- теоретические положения диссертационного исследования могут использоваться для развития теории государственного регулирования экономики и экономики общественного сектора при изучении механизмов осуществления общественных расходов (справка о внедрении НГТУ, справка о внедрении Института по переподготовке и повышению квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук при Новосибирском государственном университете (ИППК НГУ)).

Апробация работы.

Основные положения и результаты исследований докладывались, обсуждались и были одобрены на международных, всероссийских, региональных и вузовских научных семинарах и конференциях, в том числе на межкафедральном научно-методическом семинаре «Современные проблемы экономики и менеджмента» (НГТУ, 2002); VI Международной конференции «Актуальные проблемы электронного приборостроения»: секция «Экономика и управление производством» (НГТУ, 2002); Всероссийской научной конференции «Наука. Техника. Инновации» (НГТУ, 2002, 2003); Международном семинаре «Институциональная теория и ее практическое применение в постсоветской экономике» (ИППК

НГУ, 2003, 2004, 2005); Всероссийской научной конференции «Наука. Технологии. Инновации» (НГТУ, 2004); научной сессии факультета Бизнеса НГТУ: секция «Экономические проблемы отраслевых и региональных комплексов» (НГТУ, 2005).

Пройдено обучение по курсу «Управление закупками продукции для государственных нужд» (ГУ-ВШЭ, Москва, Институт госзакупок, Свидетельство о повышении квалификации № 3860,2001)

Принято участие в работе семинара повышения квалификации преподавателей пилотных и региональных центров подготовки специалистов в области государственных закупок «Роль образовательного фактора в совершенствовании системы государственных закупок в РФ» (Саратов, Поволжская академия государственной службы, Сертификат общества им. Карла Дуйсберга, 2001).

Результаты исследования были внедрены в Сибирском отделении Российской академии наук (СО РАН), в Новосибирском региональном центре Института управления закупками и продажами, в ООО «Информационный Центр Конкурсных Торгов» (г. Барнаул), в Институте по переподготовке и повышению квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук при Новосибирском государственном университете (ИППК НГУ), а также использовались при разработке курса «Государственное регулирование экономики и экономической политика» в Новосибирском государственном техническом университете (НГТУ).

Публикации. По теме исследования опубликовано 10 научных работ общим объемом 3,2 печатных листа. Среди них публикации в «Сборнике научных трудов НГТУ», «Наука. Технологии. Инновации», «Проблемы переходной экономики» и др.

Объем и структура работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, включающего 193 источника. Работа содержит 144 страницы, 14 рисунков, 21 таблицу, приложение. Ниже приводится структура диссертационной работы.

Список основных сокращений

Введение

Глава 1. Теоретические основы управления государственными закупками

1.1. Экономическая сущность механизма государственных закупок

1.2. Конкуренция и конкурсные процедуры

- 1.3. Международный опыт осуществления государственных закупок
- Глава 2. Подходы к определению эффективности закупок продукции для государственных нужд
 - 2.1. Методики оценки транзакционных издержек и эффективности проведения конкурсных процедур
 - 2.2. Определение эффективного размера закупочных предпочтений
 - 2.3. Экономический эффект от проведения недискриминационной политики государственных закупок
- Глава 3. Совершенствование механизма государственных закупок в экономике России
 - 3.1. Экономическая политика России в сфере государственных закупок
 - 3.2. Последствия либерализации государственных закупок в экономике России
 - 3.3. Пути совершенствования управления государственными закупками в Российской Федерации
- Заключение
- Библиографический список
- Приложение

ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЕЕ НАУЧНУЮ И ПРАКТИЧЕСКУЮ ЗНАЧИМОСТЬ

1. Рынок закупок продукции для государственных нужд, ежегодный объем которого достигает на сегодняшний день до 5 трлн дол. или около 17 % мирового ВВП, остается одним из наименее прозрачных для государственного и общественного контроля. Это, в свою очередь, приводит к низкой эффективности расходования государственных средств и предоставлению не самой качественной продукции за деньги налогоплательщиков.

Используемый государственным заказчиком механизм выбора поставщика является фундаментальным фактором, определяющим эффективность всего процесса государственных закупок. Конкурсные торги представляют собой такой механизм отбора, который позволяет сэкономить значительный объем бюджетных средств, а также достичь других положительных эффектов, например сокращения коррупции или стимулирования научно-технического прогресса.

Представленная в работе характеристика механизма государственных закупок позволяет охарактеризовать государственные конкурсные торги, как аукцион покупателя первой заявленной цены и независимой личной оценки.

Несмотря на то, что первое упоминание о государственных публичных торгах в России относится к 1654 г., современная отечественная система государственных закупок вновь находится на начальном этапе своего формирования, что обусловлено трансформацией российской экономической системы в связи с проведением рыночных реформ. Становление современной российской нормативно-правовой базы, регулирующей государственные закупки, происходило под влиянием международных финансовых институтов, однако на сегодняшний день законодательство в данной сфере является противоречивым, создающим дополнительные процедурные трудности государственным заказчикам и сохраняющим значительные возможности для поиска чиновниками административной ренты.

В диссертации показано, что экономико-правовой механизм государственных закупок может способствовать достижению правительственных целей по оптимизации бюджетных расходов, а также перемещению трудовых и финансовых ресурсов. В этой связи для российской практики осуществления закупочной деятельности характерна высокая степень защиты отечественных поставщиков, что не в полной мере совпадает с мировой тенденцией расширения закупок государства на открытом рынке со значительной конкуренцией.

Автором проведен анализ опыта международных соглашений в сфере закупок продукции для государственных нужд, и сделан вывод о стимулировании на международном уровне процесса либерализации данного сектора экономики для обеспечения равного взаимного доступа хозяйствующих субъектов разных стран к рынкам государственных закупок. Ожидаемое вступление России в ВТО также предполагает либерализацию данного рынка и обязательства по недискриминации иностранных компаний.

Однако углубленное исследование показывает, что продукция развивающихся стран, поставщики которой пожелают принять участие в конкурсах, проводимых государственными заказчиками в развитых странах, должна соответствовать ряду требований национальных технических стандартов, которые вряд ли возможно удовлетворить без соответствующего развития технологий. Это предполагает необходимость учета последствий либерализации государственных закупок не только для государства, но также

для производственных предприятий и населения.

2. Одним из наиболее важных факторов, оказывающих значительное влияние на успешность проведения государственным заказчиком конкурсных процедур, является размер организационных затрат. В некоторых случаях в международной практике закупок они достигали значительной величины - 10-12 % от проектной стоимости, а в абсолютном выражении до 100 млн дол.

Автором предложена методика расчета трансакционных издержек реализации процедур открытого конкурса с предварительным квалификационным отбором, включая работу организатора конкурса и конкурсной комиссии до заключения государственного контракта с победителем. Очевидно, что минимизация функции затрат не обязательно приведет к достижению максимального экономического эффекта, поскольку он в большей степени основывается на минимальной цене предложения и выгодно заключенном контракте. Это подтверждается современной российской практикой, когда затраты на проведение конкурсов по официальным статистическим данным составляют 0,03-0,05 % от суммы выделяемых средств (международная практика — около 3 %). С другой стороны, это приводит к участию в конкурсе меньшего числа фирм, что отражается на итоговом значении эффективности бюджетных расходов. В этом случае целесообразно дополнительное премирование организатора конкурса, исходя из размера полученной экономии.

Кроме того, автором приводится уточнение существующих способов расчета абсолютной эффективности проведения конкурсных процедур. Делается вывод о необходимости конкретизации сфер их использования в зависимости от выбираемого способа закупки, так чтобы этот выбор не оставался на усмотрение государственного чиновника, проводящего конкурс.

3. В качестве альтернативного варианта для законодательного запрета на осуществление закупок продукции у иностранных поставщиков, имеющего место в российской практике размещения государственного заказа, может выступать политика установления льгот отечественным участникам конкурсных торгов. Целесообразность такого подхода отмечается в работах ведущих исследователей в сфере государственных закупок, в т.ч. А. Матту, Дж. Макмиллана, Ф. Бранко и др.

Автором обоснована и предложена методика определения максимально допустимого эффективного размера преференций отечественным поставщикам в виде преференциальной надбавки к цене и обязательного процента участия фирм определенной

поддерживаемой группы, широко распространенных в международной и отечественной практике. Методика может применяться государственными заказчиками, с исходными данными, которые доступны любому организатору конкурса.

Рассматриваются два варианта установления предпочтений. Первый предполагает определение заказчиком размеров льгот, исходя из условия эффективности бюджетных расходов. В рамках второго варианта рассматривается ситуация, когда государственный заказчик вынужден поддерживать от лица государства ряд отечественных предприятий, входящих в некоторую преференциальную группу, в частности, речь может идти о поддержке малого бизнеса (ст. 14 закона РФ № 88-ФЗ), которая может быть оказана в виде переплаты государством за поставляемую ему отечественным поставщиком продукцию с учетом суммы предстоящих налоговых поступлений. Такой вариант будет квази-эффективным в рамках выполнения возложенных на государственного заказчика не свойственных ему функций и будет означать финансирование государством неконкурентоспособности группы предприятий ввиду несовершенства действующих институтов. В качестве альтернативы можно рассматривать ситуацию, когда предприятия поддерживаемой группы не будут развиваться. Ограничение для случая преференциальной надбавки к цене, если ожидается поставка продукции государству за один временной период, с точки зрения эффективности осуществления бюджетных расходов может быть сформулировано следующим образом:

$$\rho \leq \left[\frac{Q^{pl} \cdot P_W}{Q^{pl} \cdot P_W (1 - \theta) + \Delta Z} - 1 \right] \cdot 100\%, \quad (1)$$

где ρ — величина преференциальной надбавки к цене; Q^{pl} — планируемый объем закупаемой продукции; P^W — цена конкурсной заявки победителя торгов; ΔZ — рост затрат на поиск и обработку информации при оценке квалификации предприятий, которым предоставляются льготы. При этом

$$\theta = (1 - R) \cdot (T_1 \cdot R + T_2 \cdot \alpha), \quad (2)$$

где R — средняя норма прибыли в отрасли либо норма прибыли, определяемая условиями государственного контракта; α — доля фонда оплаты труда в себестоимости; T_1 — ставка налога на прибыль; T_2 — суммарный процент отчислений от величины оплаты труда.

Если предполагается, что $\Delta Z = 0$, то

$$\rho \leq \frac{\theta}{1-\theta} \cdot 100\%. \quad (3)$$

Анализ показал, что размер эффективной преференциальной надбавки к цене для промышленных предприятий в среднем по отраслям в 2000-2003 гг. не превышал 10 % (табл. 1).

Таблица 1

Расчет предельных значений преференциальной надбавки к цене, исходя из критерия эффективности осуществления бюджетных расходов по отраслям промышленности в 2000-2003 гг. (%)

Отрасль	Преференциальная надбавка к цене			
	2000	2001	2002	2003
электроэнергетика	7,64	8,02	6,53	6,15
нефтедобывающая	8,37	10,38	6,56	6,70
нефтеперерабатывающая	9,80	8,84	6,04	7,12
газовая	11,03	8,85	9,59	9,18
угольная	10,23	10,78	9,54	8,30
черная металлургия	9,31	7,30	7,42	7,64
цветная металлургия	11,28	12,06	10,73	10,61
химическая	8,06	7,34	6,42	6,62
машиностроение	9,50	9,78	9,10	8,72
лесобумажная	9,60	8,77	7,84	7,33
строительных материалов	8,48	8,79	8,42	8,19
легкая	9,00	9,01	8,80	8,28
пищевая	6,12	6,54	5,99	5,47
Промышленность в целом	9,96	9,25	7,79	7,55

Условие квази-оптимума для случая вынужденной поддержки группы предприятий выглядит следующим образом:

$$\rho \leq \left[\theta - 1 + \frac{(C_k^{pl} - Z)}{Q^{pl} \cdot \bar{P}} \right] \cdot 100\%; \quad (4)$$

где C_k^{pl} – стоимость размещаемого контракта по плану; Z – затраты на проведение конкурса; $\bar{P}$ – средняя рыночная цена закупаемой продукции в случае сложившегося рынка либо стоимость аналогичных предыдущих контрактов с учетом инфляции.

Использование в качестве метода предоставления льгот обязательного процента участия для отечественных поставщиков предполагает возникновения ряда ситуаций (табл. 2).

Таблица 2

Ситуации, анализируемые при предоставлении предпочтений в виде обязательного процента участия

		Продукция приобретается у преференциальной группы по более высокой цене, чем у победителя конкурсных торгов (1)	Продукция приобретается у преференциальной группы по цене победителя конкурсных торгов (2)
ПОБЕДИТЕЛЬ	Отечественный поставщик (А)	1А	2А
	Иностранный поставщик (Б)	1Б	2Б

Далее приведены условия расчета ограничений для случая поддержки предприятий малого бизнеса, например в соответствии с законом № 88-ФЗ (или аналогичными региональными нормативно-правовыми актами). Для поиска окончательного решения необходимо учитывать область допустимых значений.

Поскольку финансирование государством закупок по ценам выше рыночных может осуществляться за счет средств получаемых государством в виде налоговых поступлений от реализации проектов на предприятиях преференциальной группы, анализ ситуаций 1А и 1Б можно рассматривать как идентичные с той разницей, что в случае победы иностранного поставщика в качестве средства финансирования будет рассматриваться сумма налогов, которые могут уплатить отечественные предприятия при предоставлении им части заказа, а в случае победы отечественного — сумма налоговых платежей от поддерживаемых предприятий. Тогда предельное значение величины обязательного процента участия для отечественных поставщиков будет представлено следующим образом:

$$x \leq \frac{C_k^{pl} - Z - Q^{pl} \cdot \bar{P}}{Q^{pl} [\bar{P}'(1 - \theta) - \bar{P}]} \cdot 100\%, \quad (5)$$

где x - величина обязательного процента участия; $\bar{P}'$ - среднее значение цен закупаемой продукции поставщиков преференциальной группы.

В случае 2А, когда все участвующие в торгах фирмы, являются отечественными поставщиками, а закупка осуществляется по

цене победителя, вывод максимально возможного обязательного процента участия не имеет смысла, поскольку для государственного заказчика не существует ограничений, связанных с ростом бюджетных расходов или доходов. В этой связи единственным ограничением может быть опасность возникновения проблемы неблагоприятного отбора.

Наконец, для случая 2Б также невозможно предусмотреть максимального значения обязательного процента участия. Однако в случае несоответствия уровня текущей рыночной цены или затрат на проведение конкурса плановым показателям может быть полезен расчет минимального значения преференции, который позволит покрыть излишние расходы бюджета за счет налоговых платежей отечественных фирм:

$$x \geq \left[\frac{1}{\theta} - \frac{C_k^{pl} - Z}{Q^{pl} \cdot \bar{P} \cdot \theta} \right] \cdot 100\% . \quad (6)$$

Если установить в качестве основного критерия эффективность расходования бюджетных средств, то предложенная автором методика позволяет сделать вывод об экономической нецелесообразности предоставления преференций в виде обязательного процента участия для отечественных поставщиков по завышенным ценам, что предполагает внесение корректировок в действующий свод правил размещения государственного заказа.

4. Можно отметить тенденцию роста в России числа государственных конкурсных торгов, зарегистрированных органами статистического наблюдения, что характеризует постепенное увеличение прозрачности данного сектора экономики и процесс обучения государственных заказчиков.

Анализ фактической степени дискриминации иностранных товаров при осуществлении государственных закупок в современной России с использованием таблиц «Затраты-Выпуск» позволил выявить существенные отличия между долями импорта государственного и частного секторов по отношению к продукции разных отраслей (табл. 3).

При этом доля возможных сбережений государства от проведения либерализационной политики в сфере государственных закупок составляла при закупках продукции некоторых отраслей более 60 % от выделяемых на эти цели средств (табл. 4).

С другой стороны последствия от предоставления государством иностранным поставщикам условий, столь же благоприятных, как и отечественным, может привести к потерям российских

предприятий, для которых это означает сокращение объемов продаж в России и возможности по их увеличению в стране, представляющей аналогичный режим. При этом необходимо учитывать степень дискриминации уже существующую в странах-контрагентах.

Таблица 3

Доля импорта при закупках государственного и частного секторов по некоторым отраслям промышленности (%)

Отрасли	Сектор закупок	1995	1996	1997	1998	2000	2001
Химическая и нефтехимическая промышленность	государственные закупки	52,86	28,30	46,20	—	42,50	49,60
	закупки частного сектора	27,30	37,90	26,40	36,63	39,80	35,00
Машины и оборудование, продукты металлообработки	государственные закупки	17,90	14,30	15,70	—	6,50	7,00
	закупки частного сектора	29,80	24,00	32,50	36,28	29,30	29,40
Продукты легкой промышленности	государственные закупки	0,10	0,10	0,10	—	1,20	4,90
	закупки частного сектора	63,70	70,60	65,60	77,16	72,30	68,90
Продукты пищевой промышленности	государственные закупки	7,60	6,60	7,30	8,90	0,70	0,70
	закупки частного сектора	27,20	24,60	24,10	25,10	21,60	23,30
В среднем по 4 отраслям	государственные закупки	19,61	12,32	17,32	—	12,73	15,54

Таблица 4

Объем сбережений от проведения либерализационной политики в сфере государственных закупок в России по 4 отраслям в текущих ценах

Объем сбережений	1995	1996	1997	2000	2001
Сумма сбережений по 4 отраслям в ценах покупателей, млн (с 2000 г. тыс.) руб.	139 482	153 279	217 331	369 571	1 570 293

Анализ последствий возможного соглашения между Россией и США об обоюдной недискриминации поставщиков двух стран показал, что при прочих равных условиях, российские поставщики могли бы получать дополнительные доходы в среднем более 4,5 млрд руб. в год. Однако, принимая во внимание скрытые

барьеры в виде национальных технических стандартов, российские поставщики могут ежегодно нести потери до 5,9 млрд руб.

При этом если использовать анализ Ф. Трионфетти по расчету существующей степени дискриминации иностранных товаров в США в 1995 г., а также авторские расчеты, общие экономические потери для российских предприятий при предоставлении режима наибольшего благоприятствования поставщикам из США могли бы составить в 1995 г. до 67 млрд руб. .

Еще одной проблемой для российского правительства при предоставлении национального режима иностранным поставщикам может стать увеличение выплат ввиду роста безработицы. Авторский расчет суммы возможных дополнительных потерь государства ввиду увеличения числа безработных позволил сделать вывод о несущественности увеличения данной статьи расходов по сравнению с экономией бюджетных средств, даже если выплаты сокращенным работникам будут производиться, исходя из уровня средней заработной платы по отраслям.

5. Анализ управленческих схем размещения государственного заказа по ряду регионов РФ (Новосибирская и Саратовская области, г. Санкт-Петербург) привел к выводу о заинтересованности органов исполнительной власти в совершенствовании институционального устройства данной сферы хозяйствования, что проявляется в виде региональных мероприятий по повышению экономического эффекта закупочной деятельности. Однако изменения в отдельных регионах не смогут привести к значительному росту конкуренции на торгах и повышению их прозрачности и эффективности до международных стандартов. На уровне РФ необходимо осуществление комплекса мероприятий с учетом регионального и международного опыта государственных закупок.

Проведенный теоретический и эмпирический анализ позволил сформулировать ряд рекомендаций по совершенствованию государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов с учетом особенностей институциональной среды, а также деятельности поставщиков и госзаказчиков (табл. 5). В частности необходимо формирование единого российского кодификатора закупаемой продукции, создание на этом основании системы государственного оперативного мониторинга цен, а также базы данных государственных поставщиков. При этом повышение конкуренции может быть обеспечено за счет снятия жестких ограничений на привлечение иностранных компаний, мер по развитию системы электронных государственных закупок и использованию механизмов общественного контроля.

Таблица 5

Рекомендации по совершенствованию механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов

Возникающие сложности	Общее количество рекомендаций в работе
Обусловленные особенностями институциональной среды	
• Неоднозначность толкования положений нормативно-правовых документов • Проблемы с предсказуемостью финансирования • Проблемы с доступом к информации о проводимых в регионах конкурсных торгах • Проблемы Министерства финансов и МЭРиТ РФ с бюджетным планированием и контролем • Установление предпочтений для местных поставщиков • Недоступность необходимой информации для проведения постоянного макроэкономического мониторинга системы размещения государственного заказа	13
Связанные с деятельностью государственных заказчиков	
• Нарушения государственными заказчиками предусмотренных законодательством закупочных процедур • Проблемы государственных заказчиков с поиском «надежных» поставщиков • Сложности с осуществлением «мелких» закупок на незначительные суммы • Неумение государственных заказчиков составлять конкурсную документацию в соответствии с действующим законодательством • Преобладание среди используемых процедур торгов запроса котировок и закупок у единственного источника • Отсутствие экспертизы фактически поставляемой продукции • Коррупция и проблема поиска ренты • Отсутствие стремления чиновников к экономии бюджетных средств	14
Связанные с деятельностью поставщиков	
• Участие в торгах аффилированных лиц • Нежелание поставщиков участвовать в торгах ввиду сложностей с заполнением пакета конкурсной документации, продолжительности конкурсных процедур, недоверия государственным чиновникам и др • Неумение поставщиков заполнять пакеты конкурсной документации • Малое количество участников конкурсных торгов по причине незначительного количества поставщиков закупаемой продукции либо большого размера заказа • Неэффективность оперативных рычагов влияния со стороны поставщиков на государственных заказчиков	12

В целом совершенствование механизма государственных закупок должно способствовать своевременному приобретению продукции в необходимом количестве и предусмотренного государством качества при условии минимального сокращения финансовых ресурсов соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:

Статьи и тезисы докладов

1. Способы предоставления льгот отечественным поставщикам при размещении государственного заказа и последствия их применения // Актуальные проблемы социально-экономических трансформаций России: Сб. материалов всероссийской научно-практической конференции, посвященной 75-летию Тюменского государственного университета в 2-х ч., Ч. 1. Тюмень: Изд-во Вектор Бук, 2005. - 0,25 п.л.

2. Опыт международных соглашений в сфере закупок продукции для государственных нужд // Управление экономикой: методы, модели, технологии: IV Всероссийская научная конференция с международным участием: В 2 ч. Ч. 2. Уфа, 2004. - 0,3 п.л.

3. Проблема оппортунистического поведения и коррупции при размещении заказов на поставки товаров для государственных нужд // Наука. Технологии. Инновации: Материалы докладов всероссийской научной конференции молодых ученых в 6 частях. - Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2004. - Часть 5.-0,1 п.л.

4. Использование механизма конкурсных торгов при закупке услуг государством по схеме аутсорсинга // Наука. Техника. Инновации: Материалы докладов всероссийской научной конференции молодых ученых в 6 частях. - Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003. - Часть 3.-0,1 п.л.

5. Анализ затрат на проведение открытого конкурса на закупку продукции для государственных нужд // Сборник научных трудов НГТУ. - 2003. - № 2 (32). - 0,3 п.л.

6. Программы общественных расходов и государственные закупки как средство удовлетворения потребностей в общественных благах: Сборник научных трудов «Проблемы переходной экономики» / Отв. ред. М.Я. Ершова. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2002. - 0,4 п.л.

7. Реализация основных этапов антимонопольного регулирования сферы закупок продукции для государственных нужд Новосибирской области // Наука. Техника. Инновации. Региональная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых: Тез. докл. в 5-ти частях. Часть 3. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2002.-0,1 п.л.

8. Анализ мероприятий по формированию федеральной контрактной системы России // Материалы VI международной конференции «Актуальные проблемы электронного приборостроения»: Т.7. - Новосибирск: НГТУ, 2002. - 0,5 п.л. (в соавторстве, автором 0,4 п.л.).

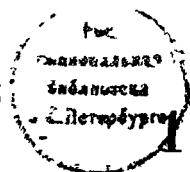
9. Некоторые подходы к определению эффективности проведения открытого конкурса на размещение заказов для государственных нужд // Сборник материалов межкафедрального научно-методического семинара «Современные проблемы экономики и менеджмента». - Новосибирск: НГТУ, ИДПО, 2002. - Вып. 4. - 0,25 п.л.

Учебно-методические издания

10. Государственное регулирование экономики и экономическая политика: методические указания для студентов экономических специальностей очного и заочного отделений. — Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2004. - 1,0 п.л.

Отпечатано в типографии Новосибирского государственного
технического университета
630092, г. Новосибирск, пр. К. Маркса, 20, тел. 46-08-57
формат 60х84/16, объем 1,25 п.л., тираж 100 экз.,
заказ № 661, подписано в печать 20.05.05 г.

11 ИЮЛ 2005



163