

МЕТОДОЛОГИЯ

УДК 338.12

DOI: 10.17223/19988648/34/1

В.О. Индукаев

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Статья посвящена изучению института государственного заказа с точки зрения его применимости в качестве инструмента государственного регулирования экономики. В настоящее время в свете кризисных явлений в мировой экономике назрела потребность в инструментах государственного регулирования экономики нового качества. Такие инструменты должны основываться на кооперации, взаимодополняемости общественного и частного секторов. Одним из таких инструментов является государственный заказ. В современных сложных социально-экономических системах деятельность по созданию общественных благ осуществляется частным сектором по заказу общественного и оплачивается средствами государственных бюджетов. При этом государственный заказ, с одной стороны, является рядовой сделкой купли-продажи на рынке, с другой – обладает нерыночной природой, выполняя ряд дополнительных регулятивных функций – социальную, структурную, ценового регулирования. Таким образом, применение государственного заказа позволяет расширить государственное влияние на экономику, кардинально не нарушая рыночных принципов.

Ключевые слова: государственный заказ, государственное регулирование экономики, экономический кризис, производство, реальный сектор экономики, общественный сектор, частный сектор, общественное благо, смешанная экономика.

Традиционно вопрос о роли государства в экономике актуализируется в период экономических спадов и кризисов. В свете депрессивных явлений в мировой экономике последних лет исследователи по всему миру все чаще говорят об очередной несостоятельности методов государственного регулирования, применяемых правительствами стран.

Доминирующий и по сей день неоклассический подход к роли государства в экономике включает ряд характерных черт, порождающих экономический кризис и усугубляющих его течение. Стратегическому планированию и долгосрочному государственному регулированию не уделяется должного внимания. Фактически государственное регулирование во всех странах мира сегодня направлено на краткосрочную перспективу, что обуславливает повышенное внимание к монетарным методам регулирования, наиболее эффективным в краткосрочном периоде. Накопление капитала возведено в ранг первостепенного источника экономического роста. Наблюдается погоня за быстрой сверхприбылью, на фоне которой отсутствуют «длинные» денег, а как следствие, и инвестиций в реальный сектор экономики. Наблюдается рост числа спекулятивных сделок на финансовых рынках [7].

Отсюда разрастание финансового сектора, его «отрыв» от реального. Из

ситуации, при которой финансовый сектор обслуживал реальный, мы получили совершенно противоположную – финансовый сектор сегодня доминирует над реальным, при этом являясь оторванным от него как никогда ощущением.

В условиях растущей инфляции наблюдаются чрезмерная дифференциация доходов населения, сокращение государственных расходов на здравоохранение и образование, действующая сегодня в нашей стране пенсионная система – одна из худших в мире, совершенно не отвечающая уровню экономического и социального развития страны.

Основной недостаток неоклассической экономической теории видится нам в ее неспособности принять то, что человек готов понести некоторые личные потери в интересах коллектива или общества, к которым он принадлежит [1. С. 100]. Важным элементом такого подхода является принцип солидарного (кооперативного) поведения, согласно которому такое поведение приносит больший эффект, чем экономическое поведение, определенное интересами каждого отдельного индивидуума. Сам по себе кооперативный тип поведения формируется с трудом, потому что никто не желает рисковать в ситуации, когда контрагенты могут оказаться «безбилетниками». Поскольку существует противоречие между личными (эгоистическими) и коллективными интересами, необходим механизм принуждения, реализуемый в экономике с помощью института контрагентного соглашения (контракта) между экономическими агентами и института государственной власти, т.е. силами общественного сектора.

Описанные выше кризисные явления, по оценкам специалистов, сопровождают завершение очередного цикла Кондратьева, общество вступает в новый, шестой по счету технологический уклад, и в этот переходный этап роль государственного регулирования в странах мира велика как никогда [4. С. 15]. Рынок самостоятельно не способен совершить этот качественный скачок, так как крупный капитал, быстро дешевающий в такие переходные периоды, в нем не заинтересован. Кроме того, разрозненные производители не обладают единомыслием в вопросе развития экономики в целом. Поэтому страны, в которых государственное регулирование будет наиболее адекватным, смогут войти в новый цикл Кондратьева вовремя и максимально эффективно. Это время высоких рисков и широких возможностей, в том числе и для Российской Федерации, которая находится в сложной экономической ситуации.

Тем актуальнее становится (в нашей стране в том числе) вопрос о конкретных методах государственного воздействия на экономику, при этом речь идет уже не о масштабах госрегулирования, а о новом качестве методов государственного воздействия. Однако кардинальная перестройка экономической парадигмы, резкий уход от рынка, огосударствление – не выход из сложившейся ситуации, необходимо учитывать накопленный положительный опыт рыночного хозяйствования, и новые методы государственного регулирования должны опираться на этот опыт.

Остановимся более подробно на преобладающем в настоящее время в научной литературе неоклассическом подходе к обоснованию государственного вмешательства в экономику. Трактовка государственного сектора с позиции

неоклассической теории, основанной на принципе индивидуализма, определяет государственный сектор только в качестве дополнения, некоего придатка к частному сектору. Необходимость вмешательства государства в экономику объясняется провалами рынка. Если исходить из приоритета личной выгоды и эгоистического интереса, то задачи государственного сектора сводятся к выполнению остаточных функций в экономике.

Между тем, по мнению ряда экономистов, в том числе специалистов Всемирного банка, противопоставлять частный и государственный сектора неправомерно. Более четкое понимание институтов и норм, воплощенных в рыночных механизмах, показывает ошибочность мнения, что стратегия развития – это выбор между государством и рынком. Странам необходимо развитие рынка, но им также нужны дееспособные государственные институты, обеспечивающие развитие рынка. Как видно, в основе данного подхода к определению роли государства в решении социально-экономических задач лежит идея о том, что уважение человеческой личности и улучшение условий ее жизни (экономические составляющие социального развития общества) – необходимые предпосылки обеспечения как макроэкономической стабильности, так и микроэкономической конкуренции.

Современная смешанная экономическая система является сложной, саморазвивающейся. В такой системе, представляющей собой органическое целое, важным является то, чему служит элемент системы в рамках целого, как он «работает на целостность». Такой подход заставляет пересмотреть выводы об асимметричном характере зависимости элементов системы, когда одна сторона преимущественно определяет другую. Так, решение отдельных сложных социально-экономических задач, которое не под силу общественному и частному сектору «по отдельности», может быть достигнуто только кооперацией этих двух секторов, основанной на их равноправии.

Важным при этом является понимание того, что государственный сектор служит для реализации целей государства, которые должны действовать в интересах всего общества в целом. Главной целью государства является создание социального хозяйства, производящего различные блага, в том числе общественные.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что новое качество государственного регулирования должно заключаться во взаимодополняемости двух секторов экономики: частного и государственного. Оно должно основываться на принципиально ином взаимодействии частного и государственного секторов, которые действуют на равноправных условиях, выполняя свои собственные функции, и ином понимании самого их взаимодействия.

Так, например, инвестиции в общественный сектор, необходимые для поддержания роста, – это инвестиции в образование и инфраструктуру, повышающие отдачу от инвестиций в частный сектор. Сейчас значительная часть государственных средств идет на неинвестиционные расходы и трансферты. Поэтому вопрос об инвестициях в общественный сектор отходит на второй план, а это снижает прибыль на инвестиции в частном секторе и тормозит рост экономики.

Между тем предпосылки роста порождаются сложным взаимодействием

государственного и частного секторов, построением новых, а также совершенствованием существующих институтов государственного регулирования экономики, базирующихся на кооперативном поведении двух секторов, одним из которых является институт государственного заказа.

В современной сложной социально-экономической системе зачастую производство общественных благ напрямую или косвенно осуществляется частным сектором «по заказу» общественного. Государство делегирует частным фирмам обязанности по созданию общественных благ, оплачивая при этом поставляемые частным сектором товары, работы и услуги средствами государственных бюджетов. Данные взаимоотношения общественного и частного секторов оформляются в виде сделки купли-продажи и регулируются институтом государственного заказа.

При этом общественные блага покупаются у частного сектора как напрямую (закупка медикаментов для больниц, строительство детских садов, строительство дорог), так и их производство косвенно может обеспечиваться частным сектором (закупка офисной техники для функционирования государственного учреждения, оказывающего услуги населению).

Институт государственного заказа выполняет сразу две важные задачи: минимизирует усилия государства по производству общественных благ, а также стимулирует частный сектор, предоставляя ему дополнительные заказы на товары, работы и услуги.

По нашему мнению, институт государственного заказа обладает уникальной природой, способствующей актуализации его активного применения при реализации государственной, прежде всего промышленной политики, строящейся на кооперации государственного и частного секторов экономики.

Это напрямую следует из двойственности роли самого государства в современной экономике. Государство сегодня существует в рыночных условиях и само принимает активное участие в рыночных отношениях, являясь их неотъемлемым и важным субъектом. Совокупный спрос органов государственной власти развитых стран мира сегодня уступает лишь совокупному спросу населения этих стран. Государство как субъект рыночных отношений осуществляет свою деятельность посредством рыночных механизмов. Но также посредством государственного заказа оно выполняет функции по регулированию, обеспечению целостности экономической системы. При этом очевидно, что государство далеко не всегда руководствуется рыночными принципами максимизации прибыли, а потому не должно рассматриваться как рядовой субъект рынка. В своей деятельности государство руководствуется целями согласования интересов различных слоев общества, бизнеса, самого государства, поддержания социальной справедливости и другими целями, которые выходят далеко за рамки рыночных принципов, в том числе и целью структурных преобразований экономики.

Как специфический субъект рыночной экономики государство выполняет регулятивные функции, функции по обеспечению и воспроизводству целостности смешанной экономики, установлению взаимосвязи и взаимозависимости частного и государственного секторов.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что в своей деятельности государство сочетает два принципа: рыночный и нерыночный, а институт государственного заказа также обладает двойственной природой.

Государственный заказ, с одной стороны, можно рассматривать как рыночный институт. Деятельность, осуществляемая органами государственной власти в рамках системы государственного заказа, – это совершение рыночных сделок, товарно-денежного обмена. Государственный заказ при этом демонстрирует признаки рыночного института, такие как частная собственность на факторы производства, конкуренция производителей, симметричная информация. Конкурируя за право получения государственного заказа, фирмы преследуют рыночные интересы – получение и максимизацию прибыли, улучшение положения на рынке.

С другой стороны, государственный заказ обладает нерыночной природой, обусловленной в первую очередь спецификой предмета такой сделки купли-продажи. Как отмечалось ранее, посредством института государственного заказа общественный сектор обеспечивает реализацию своей основной функции – производство общественных благ. Именно общественное благо (напрямую или косвенно) является предметом сделки при реализации государственного заказа. Помимо этого, сама величина госзакупок – одна из составляющих частей ВВП страны, причем немалая, и посредством мультипликации государственных расходов государство, увеличивая госзакупки, увеличивает и ВВП страны. Кроме того, при осуществлении государственного заказа государство как макрорегулятор оказывает косвенное влияние на частный сектор в целях реализации социально-экономической политики. У государственного заказа есть ряд «побочных» функций – исторический анализ показывает, что в различных странах на разных этапах развития государства и общества государственный заказ выступал инструментом социальной политики, политики ценообразования и ценового регулирования и, что самое главное, промышленной, структурной политики.

Рассмотрим процесс реализации государственного заказа на примере производства такого общественного блага, как дорожная инфраструктура.

Производство данного общественного блага осуществляется силами частного сектора по заказу общественного. Государство выходит на рынок строительных работ, играя роль обычного субъекта рыночных отношений. Потребности органов власти при этом выражаются в конкретной номенклатуре товаров, работ, услуг. Государство закупает у частного сектора необходимые материалы и работы по укладке дорожного полотна. При этом оно руководствуется принципом экономической эффективности, стремясь закупить необходимые работы с лучшим соотношением цены и качества, как и любой другой субъект рыночных отношений.

Такая сделка для фирмы, представляющей частный сектор, ничем не отличается от рядовой поставки частного блага другому субъекту рыночных отношений. Однако государство, осуществляя закупку, преследует цель – создание общественного блага с наилучшими потребительскими свойствами, и это ключевое отличие государственного заказа от рядовой рыночной сделки.

Кроме того, государство при закупке данных товаров и работ реализует

структурную политику, поддерживая дорожно-строительную отрасль национальной экономики, а также малый бизнес, которому при закупке товаров на законодательном уровне отдается предпочтение. В этом случае государство руководствуется уже принципами согласованности интересов, социальной справедливости, экономической целостности и иными, выходящими за рамки рыночных отношений.

Таким образом, можно сделать вывод, что при осуществлении государственного заказа государство играет две роли. С одной стороны, субъекта, вступающего в рыночные отношения с частными организациями. При этом, как и любой субъект рыночных отношений, государство руководствуется принципом экономической эффективности. С другой стороны, государство производит общественные блага, а также исполняет роль субъекта, регулирующего эти отношения, с целью реализации специфических функций. При этом оно руководствуется уже принципами целостности, согласования интересов, социальной справедливости и т.д.

В институте государственного заказа, таким образом, сочетается государственная и рыночная природа. Общественный сектор, преследующий цель производства общественного блага, вступает в кооперацию с частным, преследующим цель получения прибыли. Данное кооперативное взаимодействие регулируется при этом одновременно и контрактными и государственными нормами. В ходе осуществления такого взаимодействия государство может выполнять и ряд дополнительных регулятивных функций, осуществляя структурную, социальную, промышленную политику.

Отсюда можно обозначить ключевую особенность института государственного заказа – воздействие на рыночную экономику со стороны государства осуществляется на основе рыночных механизмов. Государство «выходит за пределы» общественного сектора, принимая на себя роль субъекта рынка.

Таким образом, применение государственного заказа позволяет расширить государственное влияние на экономику, кардинально не нарушая рыночных принципов. Более того, это уникальный институт, базирующийся на сочетании и взаимодополнении государственного и рыночного начал.

Литература

1. Басу К. По ту сторону невидимой руки: Основания новой экономической науки: пер. с англ. А. Апполонова, Т. Котельниковой; под ред. И. Чубарова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. 432 с.

2. Все только начинается: почему кризис 2015-го будет затяжным [Электронный ресурс] // Сайт информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг». Электрон. дан. М.: РосБизнесКонсалтинг, 1995–2015. URL: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/08/07/2015/559b9dcb9a794700f06000ca> (дата обращения: 02.11.2015).

3. Глазьев С.Ю. Как построить новую экономику // «Экономика для человека»: социально-ориентированное развитие на основе прогресса реального сектора: материалы Московского экономического форума / под ред. Р.С. Гринберга, К.А. Бабкина, А.В. Бузгалина. М.: Культурная революция, 2014. С. 84–90.

4. Глазьев С.Ю. О стратегии модернизации и развития экономики России в условиях глобальной депрессии // Экономика региона. 2011. № 2. С. 14–25.

5. Гринберг Р.С. Мифы о свободном рынке должны уйти в прошлое // «Экономика для человека»: социально-ориентированное развитие на основе прогресса реального сектора: мате-

риалы Московского экономического форума / под ред. Р.С. Гринберга, К.А. Бабкина, А.В. Бузгалина: Культурная революция, 2014. С. 15–18.

6. *Кондратьев В.* Капитализм в кризисе или кризис капитализма? // Прямые инвестиции. 2012. № 4. С. 19–21.

7. *Лозенко В.И.* Развитие механизма взаимодействия предпринимательских и властных структур при исполнении госзаказа: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2009.

8. *Маньчиньска Э.* Необходимы стратегическое мышление и смена приоритетов социально-экономической политики // «Экономика для человека»: социально-ориентированное развитие на основе прогресса реального сектора: материалы Московского экономического форума / под ред. Р.С. Гринберга, К.А. Бабкина, А.В. Бузгалина. М.: Культурная революция, 2014. С. 151–156.

9. *Петров Д.А.* Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2–5.

10. *Пискунов А.А.* Федеральная контрактная система как инструмент развития // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 6. С. 48–57.

11. *Сален П.* Вернуться к капитализму, чтобы избежать кризисов // Экономическая социология. 2014. Т. 15. № 4. С. 45–53.

12. *Смотряцкая И., Черных С.* Государственная контрактная система: к новому качеству управления закупками // Общество и экономика. 2013. № 10. С. 75–86.

13. *Смотряцкая И., Черных С.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 108–117.

14. *Спенс М.* Следующая конвергенция: Будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях: пер. с англ. А. Калинина // под ред. О. Филатовичевой. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2013. 336 с.

15. *Спицына Л.Ю.* Государственные закупки как механизм стимулирования производства инновационных товаров, работ и услуг // Вестн. науки Сибири. 2012. № 4(5). С. 192–196.

16. *Фрэнк Р.* Дарвиновская экономика. Свобода, конкуренция и общее благо. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2013. 342 с.

Indukaev V.O., Department of General and Applied Economics, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russia). E-mail: victorindukaev@gmail.com

PUBLIC PROCUREMENT IN THE SYSTEM OF REGULATION OF THE ECONOMY.

Keywords: public procurement, government regulation of the economy, economic crisis, production, real economy, public sector, private sector, public good, mixed economy.

In this paper the author studies procurement as government policy tool, which can be used to stimulate the development of industrial enterprises, scientific and technical progress and innovations. Today neoclassical approach to government role in the economy is dominated. It pays insufficient attention to the cooperation of economic actors. There is a need for tools of government regulation of the economy of new quality because of the crisis in the global economy. These tools should be based on cooperation and complementarity between the public and private sectors. In the modern complex social and economic systems creation of the public goods is carried out by the private sector on public sector's order. Government pays budget funds for this goods and this activity is based on public procurement system. The author supposes that procurement has large field of using as policy tool in such spheres as social politics, politics of price regulation and industrial and innovation politics. The main benefit of procurement as policy tool is its specific nature, which combine two basics: government and market. This fact is based on government's dual-role in economy. On the one hand government is the usual market actor, buying goods and services with market prices. It is a classic "good-money-good" exchange, based on market rules. On another hand government is the regulator with specific goals, realized by public procurement system. Besides the fact that object of public procurement is public good, government is realizing number of "side" functions. For example, the supporting of small businesses, social groups, economy industry, local suppliers. Thus procurement is dual-nature institute, combining market and government features. Procurement uses market channels to manage some spheres of economy. Procurement – is perspective policy tool, which based on government and market basics complementarity.

References

1. Basu K. *Po tu storonu nevidimoy ruki: Osnovaniya novoy ekonomicheskoy nauki* [Beyond the Invisible Hand: Foundations of the new economics]. Moscow, Gaydar's institute Publ, 2014 (in Russian).
2. *Vse tolko nachinaetsya: pochemu krizis 2015-go budet zatyazhnym* [It is only beginning: why the 2015 crisis will be long-turn crisis] [Electronic source] / RBK site, URL: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/08/07/2015/559b9dcb9a794700f06000ca>
3. Glaziev S.Yu. *Kak postroit' novuyu ekonomiku* [How to build the new economics] "*Ekonomika dlya cheloveka*": *sochial'no-orientirovanoe razvitie na osnove progressa real'nogo sektora. Materialy Moskovskogo ekonomicheskogo foruma* ["Economics for human-bean": social-oriented development based on progress of industrial sector. Papers of Moscow economic forum] Moscow, Culture revolution publ, 2014. Pp 84-90 (in Russian)
4. Glaziev S.Yu. *O strategii modernizatsii i razvitiya ekonomiki Rossii v usloviyah global'noy depressii* [About Russian economy modernization and development strategy in conditions of global depression]. *Ekonomika regiona*, 2011, No2, pp 14-25.
5. Grinberg R.S. *Mify o svobodnom rynke dolzhny uyti v proshloe* [Free market myths should become the part of a past] "*Ekonomika dlya cheloveka*": *sochial'no-orientirovanoe razvitie na osnove progressa real'nogo sektora. Materialy Moskovskogo ekonomicheskogo foruma* ["Economics for human-bean": social-oriented development based on progress of industrial sector. Papers of Moscow economic forum] Moscow, Culture revolution publ, 2014. Pp 15-18 (in Russian)
6. Kondrat'ev V. *Kapitalizm v krizise ili krizis kapitalizma?* [Capitalism in crisis of crisis of capitalism?] *Pryzmye investitsii*, 2012. No 4, pp. 19-21.
7. Lozenko V.I. *Razvitie mehanizma vzaimodeystviya predprinimatel'skikh i vlastnykh struktur pri ispolnenii goszakaza* [Development of interaction mechanism of government and business in procurement] *PhDthesis*, Moscow, 2009.
8. Man'chinska E. *Neobhodimy strategicheskoe myshlenie i smena prioritov social'no-ekonomiskoy politiki* [We need strategic thinking and social and economic politics priorities changing] "*Ekonomika dlya cheloveka*": *sochial'no-orientirovanoe razvitie na osnove progressa real'nogo sektora. Materialy Moskovskogo ekonomicheskogo foruma* ["Economics for human-bean": social-oriented development based on progress of industrial sector. Papers of Moscow economic forum] Moscow, Culture revolution publ, 2014. Pp 151-156 (in Russian)
9. Petrov D.A. *Kontrakt'naya sistema v sfere zakupok i publichnye zakupki kak sposoby gosudarstvennogo vozdeystviya na ekonomiku* [Contract system in procurement and public procurement as tool of government regulation of the economy]. *Konkurentnoe pravo*, 2013, No 3, pp. 2-5.
10. Piskunov A.A. *Federal'naya kontrakt'naya sistema kak instrument razvitiya* [Federal contract system as a development tool]. *Etap: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, 2011, No 6, pp. 48-57.
11. Salen P. *Vernut'sya k kapitalizmu chtoby izbezhat' krizisov* [Back to capitalism to escape the crisis]. *Ekonomicheskaya sociologiya*, Vol. 15, No 4, 2014, pp. 45-53.
12. Smotrickaya I., Chernyh S. *Gosudarstvennaya kontrakt'naya sistema: k novomu kachestvu upravleniya zakupkami* [Government contract system: to the new quality of procurement management]. *Obshchestvo i ekonomika*, 2013, No 10, pp. 75-86.
13. Smotrickaya I., Chernyh S. *Gosudarstvennye zakupki i formirovanie innovacionnoy ekonomiki* [Government procurement and the formation of an innovative economy]. *Voprosy ekonomiki*, 2010, No 6, pp. 108-117.
15. Spens M. *Sleduyushaya konvergenciya: budushee ekonomicheskogo rosta v mire, zhi-vuschem na raznykh skorostyakh* [The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World]. Moscow, Gaydar's institute Publ, 2013, 336 p. (in Russian).
15. Spicina L.Yu. *Gosudarstvennye zakupki kak mehanizm stimulirovaniya proizvodstva innovacionnykh tovarov, rabot i uslug* [Government procurement as mechanism of manufacture of innovative products and services]. *Vestnik nauki Sibiri*, 2012, No 4(5), pp. 192-196.
16. Frank R. *Darvinovskaya ekonomika. Svoboda, konkurenciya i obshchee blago* [The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good]. Moscow, Gaydar's institute Publ, 2013, 342 p. (in Russian).