Яковенко, Вадим Валериевич. Государственный заказ как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Яковенко Вадим Валериевич; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Волгоград, 2010.- 205 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/753

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Теоретические и методологические основы реализации инвестиционной функции государственного заказа 11

1.1. Государственный заказ в управлении финансовыми ресурсами общественного сектора 11

1.2. Реализация инвестиционной функции государственного заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результаты 30

ГЛАВА 2. Государственный заказ как инструмент эффективного размещения и использования финансовых ресурсов государства 57

2.1. Системные принципы формирования эффективного финансового механизма размещения государственного заказа 57

2.2. Методы оценки эффективности бюджетных расходов в сфере размещения государственного заказа 77

ГЛАВА 3. Совершенствование механизма финансирования государственного заказа в целях социально-экономического развития территорий 100

3.1. Повышение эффективности расходования бюджетных средств на закупку общественного транспорта (на примере городских автобусов) 100

3.2. Эффективность финансирования государственного заказа на строительство автомобильных дорог 114

3.3. Выбор эффективных направлений финансирования государственного (муниципального) заказа в сфере жилищного строительства 130

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 158

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 163

ПРИЛОЖЕНИЯ 187

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Деятельность органов власти, направленная, с одной стороны, на реализацию общественной функции государства по обеспечению социального благополучия граждан, а с другой – ограниченность бюджетных ресурсов, приводят к противоречию, свойственному любой экономической системе – противоречию между потребностями и ресурсами. Это обстоятельство актуализирует необходимость совершенствования процесса, обеспечивающего оптимальное сочетание интересов участников рынка государственного заказа: государственных заказчиков, поставщиков, а также населения как потребителя государственных (муниципальных) услуг.

Государственный заказ является главным инструментом реализации задач государственной инвестиционной деятельности, финансируемой из бюджетных источников. Государственные бюджетные инвестиции эффективны, в первую очередь, с точки зрения их социального эффекта, а как необходимое следствие – рассматривается их экономическая эффективность. Однако это обстоятельство не означает, что эффективность государственных инвестиций может оцениваться преимущественно критериями социальной полезности бюджетных расходов.

Инвестиционная деятельность государства, осуществляемая за счет бюджетных источников, должна получать, помимо социальной, экономическую оценку эффективности инвестиционных затрат для того, чтобы иметь альтернативы минимизации расходов бюджетов по отношению  
к проектируемому результату в среднесрочном и в долгосрочном периодах. Действующими же процедурами размещения государственного заказа не предусмотрены те эффективные методы оценки инвестиционных решений, которые традиционно применяются частным бизнесом при выборе альтернатив реализации его инвестиционных проектов.

В связи с этим существует потребность в проведении исследований, направленных на совершенствование процедуры реализации государственного заказа путем применения современных финансовых инструментов, позволяющих оптимизировать производство необходимых обществу благ  
с учетом бюджетных возможностей государства, управлять процессом размещения заказов и заключения контрактов на основе сопоставимых оценок эффективности использования инвестиционных ресурсов бюджетной системы государства в среднесрочном и долгосрочном периодах.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические основы управления производством общественных благ, наличия и интернализации внешних эффектов были заложены Дж. М. Кейнсом, Р. Коузом, А. Маршаллом, Д. Нортом, П. Самуэльсоном, Дж. Стиглицем, в работах которых исследованы институциональные основы экономики, фундаментальные проблемы рыночного хозяйства, проблемы государственного вмешательства  
в хозяйственную деятельность, эффективности государственного сектора.

Анализ выгод и издержек государственного сектора при производстве общественных благ представлен в работах Л. Абалкина, Э. Аткинсона, О. Звягинцевой, Р. Нуреева, Л. Якобсона и других исследователей.

Влияние институциональной среды на результативность производства благ, осуществляемое в частности, путем использования финансовых ресурсов государственного сектора, рассмотрено в работах А. Аузана, В. Тамбовцева, Дж. Ходжосона, А. Шаститко и других отечественных и зарубежных ученых.

Роль государственного заказа в национальной экономике исследована  
в трудах В. Вдовиной, О. Воробьевой, В. Гуринович, Л. Давлешиной, В. Ермакова, Р. Каллаговой, Е. Ковалевой, И. Мацкуляк, И. Смотрицкой, А. Храмкина и других авторов, концентрирующих свое внимание в основном на проблемах организационно-экономического и правового характера реализации государственного заказа в Российской Федерации.

В последние годы значительно возросло внимание исследователей  
к проблеме эффективности размещения государственного заказа. Данной проблеме уделяют внимание такие ученые, как А. Андреева, Р. Арыкбаев,  
Е. Береснева, А. Ветров, В. Житковский, Г. Мельников, В. Молочко, Р. Набиев, К. Перов, В. Смирнов и другие.

Вопросам внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, повышения эффективности бюджетных расходов посвящены работы М. Афанасьева, О. Бехаева, А. Гуковой, Е. Добролюбовой, Д. Завьялова,  
А. Климова, Т. Ковалевой, А. Лаврова, О. Митрохина, С. Хабаева и других.

Вместе с тем недостаточная проработка ряда аспектов, связанных  
с рациональным использованием бюджетных ресурсов государственного сектора, в первую очередь инвестиционных, делает настоятельным обращение к исследованию проблемы результативности государственного заказа на основе разработки и систематизации критериев эффективности его размещения.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке теоретико-методического инструментария повышения эффективности бюджетных расходов путем размещения государственного заказа, обеспечивающего конкурсный выбор альтернативных вариантов его размещения на основе минимизации совокупных затрат при осуществлении бюджетных расходов.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения следующих задач:

– уточнить понятие государственного заказа;

– привести принципы управления государственным заказом  
в соответствие с целевой функцией публичных финансов;

– уточнить показатели оценки эффективности бюджетных расходов при размещении государственного заказа на создание объектов социального  
и экономического назначения;

– разработать методику оценки эффективности конкурсных заявок при размещении государственного заказа на закупку капитальных товаров, работ  
и услуг;

– предложить схемы рационального размещения бюджетных инвестиций в развитие инфраструктурных отраслей экономики и социальной сферы  
с использованием государственного заказа.

**Объектом исследования** является государственный заказ как инструмент реализации политики органов государственной власти и местного самоуправления по финансированию капиталоемких объектов экономики и социальной сферы.

**Предметом исследования** выступают экономические отношения, складывающиеся в процессе инвестиционного использования финансовых ресурсов бюджетной системы государства.

**Теоретико-методологической основой** **диссертационного исследования** послужили фундаментальные положения экономической науки, раскрывающие общие закономерности и особенности управления государственными и муниципальными финансами, сформулированные в трудах отечественных и зарубежных ученых.

При реализации целей и задач исследования в работе применялись методы системного анализа и синтеза, структурно-логический, функционального и статистического анализа, экспертных оценок, графический метод.

**Информационно-эмпирическую базу исследования** составляют официальные данные Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы государственной статистики, органов управления региональной и муниципальной экономикой, информация официальных сайтов по размещению государственного заказа, материалы исследований отечественных и зарубежных ученых, научные публикации и статьи, опубликованные в печати и размещенные в сети Интернет на сайтах научно-исследовательских центров, занимающихся проблематикой управления государственным заказом.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Государственный заказ следует рассматривать как бюджетную программу, детализированную по этапам и направлениям реализации, предусматривающую достижение органами власти поставленной цели посредством приобретения на рынке поставщиков необходимых товаров, работ и услуг на конкурсной основе за счет бюджетного финансирования, государственные закупки при этом являются этапом размещения заказа.
2. Принципами государственного заказа, рассматриваемого в качестве инструмента повышения эффективности бюджетных инвестиций, являются следующие: 1) оптимальность; 2) единство процедур системы государственного заказа; 3) открытость; 4) обязательность добросовестной конкуренции; 5) соответствие квалификации персонала, осуществляющего конкурсные процедуры, необходимым требованиям; 6) эффективность управления исполнением контракта в течение всего срока его реализации; 7) приоритетность решений, имеющих инновационный характер.
3. Показатели оценки эффективности государственного заказа предложенные в исследовании, позволяют рассматривать работу заказчика комплексно, с точки зрения оценки эффективности затрат на проведение конкурсных процедур, финансирование объекта заказа, дальнейшую эксплуатацию закупленных (созданных) объектов. Представленные показатели позволяют оценить выгоды получения государственного заказа и с точки зрения поставщика товаров, работ, услуг.
4. Методика определения победителей инвестиционных конкурсов на закупку сложного оборудования, строительство капиталоемких объектов инфраструктуры и жилья основана на необходимости учета как стоимости приобретения объекта, так и суммы расходов будущих периодов на содержание объекта закупки в расчетном периоде его использования (потребления). Расчет итогового рейтинга, присуждаемого определенной заявке, осуществляется на основе двух укрупненных групп критериев, рассчитанных по функциональным характеристикам и по итоговой стоимости строительства (приобретения) объекта с учетом приведенных расходов на его эксплуатацию и реновацию.
5. Потенциал государственного заказа актуален в решении социальных задач, связанных с обеспечением жильем граждан. Предложено применение земельной ипотеки в целях увеличения объемов жилищного строительства  
   и развития коммунальной инфраструктуры муниципальных образований на основе двух схем, в основе которых лежит право муниципалитетов передавать и закладывать принадлежащие им земельные участки. При этом выбор подрядчиков и банков, задействованных в предложенных схемах, осуществляется на основе государственного (муниципального) заказа.

**Научная новизна результатов** диссертационного исследования состоит в следующем:

– конкретизировано авторское определение государственного заказа посредством уточнения места государственных закупок в системе государственного заказа, расширяющее научное представление  
о государственном заказе как инструменте оптимизации бюджетных расходов в условиях ограниченности ресурсов общественного сектора;

– определены базовые принципы применения государственного заказа, который выступает в качестве инструмента оптимизации бюджетных расходов, соблюдение которых направлено на повышение эффективности использования финансовых ресурсов бюджетной системы государства;

– предложены показатели оценки эффективности государственного заказа, позволяющие проанализировать издержки, связанные с проведением конкурсных процедур, выявить привлекательность того или иного конкурса для поставщиков и повысить на этой основе качество управления конкурсными процедурами;

– разработана методика закупки капитальных товаров, работ и услуг, базирующаяся на оценке конкурсных заявок и основанная на сопоставлении цены и качества предлагаемого продукта с совокупными приведенными затратами;

– разработаны мероприятия, которые направлены на решение проблем, стоящих перед государством в сфере предоставления социального жилья  
и обеспечения возможности приобретения недвижимости на первичном рынке, и состоят в использовании земельной ипотеки муниципальными образованиями для привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяется актуальностью поставленных задач, достигнутым уровнем разработанности проблемы и состоит в уточнении концептуальных основ управления государственным заказом с целью эффективного применения финансовых ресурсов государства и с использованием конкурентных преимуществ рыночной экономики. Полученные результаты исследования деятельности органов власти, осуществляемой посредством государственного заказа, могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления для разработки требований и условий, предъявляемых  
к поставщикам товаров, работ, услуг, проведения экспертизы целесообразности планируемых бюджетных расходов, формирования современной бюджетной политики, адекватной концепции бюджетирования, ориентированного на результат.

Материалы исследования могут быть использованы при составлении региональных и муниципальных целевых программ социально-экономического развития территорий; при разработке предложений, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы государственного заказа;  
в преподавании курсов учебных дисциплин: «Государственное регулирование экономики», «Региональная экономика» и других.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, докладывались на международных (Волгоград, 2008; Пенза, 2008; Тамбов, 2008), межрегиональных (Волгоград, 2008), региональных (Волжский, 2006; Волгоград, 2008) конференциях, публиковались в научных изданиях. Также результаты исследования используются в учебном процессе ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы» при преподавании дисциплин «Бюджет и бюджетная система РФ», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Расходы бюджета».

**Публикации.** По теме диссертационного исследования было опубликовано 12 работ общим объемом 3,46 п.л. (авторский вклад – 3,41 п.л.), в том числе одна коллективная монография с авторскими разработками и 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 1,1 п.л.).

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка используемой литературы из 184 наименований и 4 приложений. Анализ и выводы автора проиллюстрированы 20 рисунками, 37 таблицами. Объем работы составляет 205 страниц машинописного текста.

## Государственный заказ в управлении финансовыми ресурсами общественного сектора

В современном обществе, интересы которого представляет государство, определилась долговременная тенденция роста государственных расходов, направленных на удовлетворение потребностей населения в благах, производимых и/или поставляемых посредством перераспределения ресурсов общественного сектора. Население заинтересовано в производстве общественных благ - коммунальных общего назначения, образовательных, медицинских и других, предоставление которых за счет ресурсов частного сектора в условиях рыночной экономики практически невозможно.

Многие блага, предоставляемые населению посредством использования финансовых ресурсов общественного сектора, входят в состав основных факторов воспроизводства человека, определяющих интеллектуальный и физический потенциал общества, его настоящее и будущее. Посредством использования финансовых ресурсов общественного сектора решаются задачи обороноспособности страны, правоохранительной деятельности и другие, вытекающие из функций государственного управления и местного самоуправления.

Кроме того, развитие некоторых сфер экономики, имеющих результатом своей деятельности положительные внешние эффекты, зачастую также невозможно, либо ограничено возможностями исключительно рыночного механизма, поскольку в случае недостаточного коммерческого эффекта имеет место недопроизводство определенных товаров и услуг (продуктов общего и личного пользования) по сравнению с оптимальным уровнем, например, дорог общего пользования и жилья для малообеспеченных слоев населения.

К.Р. Макконнелл и С.Л. Брю определяют «общественное благо», как «товар или услугу, к которым неприменим принцип исключения и произвол- ство которых обеспечивается государством при условии, что они приносят существенные выгоды обществу» .

Мансур Олсон в работе «Логика коллективных действий» выделил две важнейшие характеристики общественного блага: «невозможность исключения из потребления (благо, доступное одному индивиду, легко и свободно может быть предоставлено остальным) и неделимость предложения (потребление блага одним индивидуумом не вызывает уменьшение объема этого блага, доступного другим)» .

Чаще данные характеристики определяют как неисключаемость и несоперничество в потреблении общественных благ. Если хотя бы одно из свойств проявляется неполно, то благо является смешанным.

Интересную классификацию общественных благ предлагает Д.Е Захо- ваев, который структурировал общественные блага следующим образом :

«В первую группу общественных благ включаются такие блага, как существование государства в качестве органа, выполняющего определённые функции». К данным благам классически относятся функции по обеспечению национальной безопасности, функции по управлению государством в целом.

«Ко второй группе благ относится выработка правил, регулирующих экономические отношения, а также создание и поддержание жизнедеятельности институтов, претворяющих эти правила в жизнь». Данными благами являются система лицензирования и система судов.

«К третьей группе общественных благ относятся услуги государства по ряду важнейших аспектов, связанных с воспроизводством человека. При этом необходимо подразделить такие услуги на два основополагающих блока. Во-первых, это воспроизводство народонаселения данной страны (т.е. демографический аспект). Во-вторых, это воспроизводство рабочей силы, выступающее как аспект узкопроизводственный (экономический)». Следовательно, к данной группе благ можно отнести услуги государства и органов местного самоуправления в области здравоохранения, образования, социальной защиты.

## Системные принципы формирования эффективного финансового механизма размещения государственного заказа

Необходимость применения рыночных механизмов в отраслях сферы обеспечения населения услугами, гарантируемыми государством, в максимально возможной степени обусловлена рядом факторов.

Необходимо:

- предоставлять услуги в соответствии с индивидуальными потребностями людей;

- стимулировать экономию затрат на производство социально значимых услуг;

- способствовать привлечению частных инвестиций в отрасли, традиционно являющиеся государственными (муниципальными).

Закупки государством товаров и услуг существенно отличаются от снабжения коммерческих структур. Это связано с определенными особенностями государственного заказчика:

1. Деятельность государственного заказчика направлена на создание общественных благ, для чего он закупает товары, работы, услуги для их последующей передачи конечным потребителям.

2. Финансирование закупок осуществляется за счет бюджета, а, следовательно, объем приобретаемых товаров находится в прямой зависимости от наполняемости бюджета. Преобладающая часть благ, предоставляемых государством, оплачивается за счет налогов, собираемых с граждан.

3. Деятельность государственных заказчиков регламентируется специальными нормативно-правовыми актами.

В настоящее время в России происходит формирование институциональной среды для развития контрактных отношений на рынке государственного заказа. Устанавливаются и законодательно закрепляются социальные правила и юридические нормы, регламентирующие отношения государственных заказчиков и поставщиков (подрядчиков).

В мировой практике выработаны системные принципы государственных закупок, представленные, в том числе, в материалах программы ТАСИС «Государственные закупки: принципы, законодательные нормы и институциональные нормы». Далее представлено их содержание и даны некоторые оценки их реализации в РФ и за рубежом.

1. Не дискриминация. Недискриминация предполагает снятие ненужных ограничений в отношении конкуренции по конкретному контракту, в частности, в отношении иностранных поставщиков.

Недопустима дискриминация отдельных поставщиков. В Великобритании законодательно закреплено, что «при проведении конкурсов не должно отдаваться предпочтение частным или некоммерческим поставщикам и подрядчикам, не должны создаваться барьеры для малого бизнеса или участников рынка, не участвовавших ранее в подобных конкурсах» .

В Законе КНР «О правительственных закупках» предусмотрено, что если жалующиеся лица не соглашаются с решением административных и контрольных ведомств по правительственным закупкам или эти ведомства не выносят решение в установленный законом срок, эти лица могут по закону ходатайствовать об административном пересмотре или подать административный иск в народные суды ».

2. Транспарентность. Транспарентная система предполагает наличие ясных правил и действенных механизмов, обеспечивающих соблюдение этих правил. Транспарентность - один из важнейших факторов, обеспечивающих высокую эффективность расходования государственных средств при проведении закупок.

## Повышение эффективности расходования бюджетных средств на закупку общественного транспорта (на примере городских автобусов)

Специалисты Международной ассоциации общественного транспорта считают, что «каждый евро, полученный в секторе общественного транспорта, создает добавочную стоимость в экономике в целом еще на 4 евро» , таким образом, органы власти обязаны финансировать пассажирские перевозки.

Основными стратегическими принципами развития городского пассажирского транспорта являются:

- «любой житель или гость города должен иметь возможность реализовать свое конституционное право на передвижение (пешеходное, с использованием личных легковых и служебных автомобилей или городского пассажирского транспорта);

- ответственность органа местного самоуправления за создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения и законодательно закрепленные полномочия, соответствующие степени этой ответственности; городской пассажирский транспорт общего пользования должен рассматриваться как единый интегрированный взаимозависимый и взаимодополняющий комплекс, функционирование которого должно быть направлено на достижение главной цели - предоставление качественных транспортных услуг населению;

обеспечение доступности услуг пассажирского транспорта для всех слоев населения (как с точки зрения тарифов на перевозку пассажиров, так и сточки зрения разветвленности маршрутной сети, режима ее работы и регулярности движения);

тарифы на перевозку пассажиров должны устанавливаться таким образом, чтобы давать возможность перевозчикам выполнять требования, предъявляемые к ним (с точки зрения регулярного выполнения всех запланированных рейсов, поддержания транспортных средств в исправном состоянии, своевременного обновления подвижного состава, привлечения наиболее квалифицированных водителей и т.д.); обеспечение равного доступа к рынку транспортного обслуживания населения для всех перевозчиков (независимо от организационно- правовой формы и формы собственности); поощрение предприятий и предпринимателей, стимулирующих своих работников отказываться от использования личных и служебных легковых автомобилей для поездок (покупка для своих работников месячных проездных билетов, организация ведомственных маршрутов по доставке работников). приоритет безопасности при осуществлении перевозок пассажиров над экономическими результатами деятельности перевозчиков; - преимущественное использование экономических методов управления работой городского пассажирского транспорта в сравнении с административными методами

- опережающие темпы развития ГГТГОП и соответствующей инфраструктуры (по сравнению с темпами роста личных и служебных легковых автомобилей» .

Данные принципы следует учитывать при планировании закупки подвижного состава, особенно в части качества и безопасности предоставления услуг пассажирского транспорта. Основными характеристиками современного общественного транспорта, учитываемых при закупках являются безопасность для пассажиров, комфортабельность салона, удобство посадки (высадки) пассажиров, экономия топлива, низкое содержание вредных выбросов в отработанных газах, качество комплектующих.