Сушков Михаил Николаевич. Финансовое обеспечение государственной системы размещения заказов в России в условиях посткризисной модернизации общественного сектора : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Сушков Михаил Николаевич; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2010.- 184 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3037

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Теоретические основы трактовки моделей квазирынков в национальных экономических системах 9

1.1 Концепции квазирынков в контексте реформирования общественного сектора 9

1.2. Квазирыночные характеристики системы государственных тендерных закупок 30

1.3. Западный опыт формирования первых моделей квазирынков 45

ГЛАВА 2. Механизм финансирования государственной системы размещения заказов в контексте реализации функций государства в РФ 69

2.1. Особенности изменения динамики показателей состояния системы государственных заказов во второй половине 2000-х годов. 69

2.2. Анализ качества механизма финансирования государственной системы размещения заказов 82

2.3. Система финансирования государственных закупок в контексте модернизации общественного сектора 92

ГЛАВА 3. Основные направления повышения эффективности финансирования в российской модели размещения заказов государства для целей посткризисной модернизации общественного сектора 107

3.1. Повышение эффективности институционального обеспечения системы бюджетных закупок в России 107

3.2. Меры по оптимизации системы бюджетного финансирования государственных закупок в условиях посткризисной модернизации общественного сектора 122

3.3 Механизмы устранения оппортунистического поведения агентов и профилактики коррупции в сфере закупок для нужд государства 137

3.4. Модернизация квазирыночной модели в системе финансирования функций государства в посткризисный период 150

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 163

БИБЛИОГРАФИЯ 175

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Вопросы развития государственного рынка, или рынка товаров и услуг для государственных нужд, имели важное значение для государства на протяжении всей истории человечества, которая в этом смысле всегда была историей войн между государствами, а войны требовали государственных закупок соответствующих товаров и услуг в больших размерах и вызывали рост государственных долгов.

В XX в. изменилась роль государства на рынке. Государство из простого потребителя постепенно превратилось в крупного участника рыночных отношений, который все покупает и многое продает, крупного заемщика и кредитора, регулирующего рыночные процессы, во многом определяющие направления развития самого рынка и финансовой системы в целом.

В 2000-х годах по мере роста доходов консолидированного бюджета РФ и наращивания бюджетного профицита на федеральном уровне объем государственных заказов, размещаемых федеральными и региональными органами власти, существенно увеличился. Если в 2002 г., по данным Всемирного банка, объем государственных закупок составлял примерно 12 млрд. долл., или 8,7% расходов бюджетов органов власти всех уровне, то к 2004 г. он вырос до 22 млрд. долл., и его доля возросла до 11,7%1. При этом в отличие от ситуации хронических неплатежей в 1990-х гг. в новых условиях государство исполняло свои обязательства по оплате продукции и услуг. В результате госзаказы стали привлекательными и для многих фирм превратились в важный источник дохода. Не случайно, в 2007 г. в восьми регионах Европейской части России свыше половины фирм участников квазирыночных отношений с государством реализовывали свою продукцию и услуги государственным предприятиям и учреждениям. Причем для 23% промышленных компаний и 30% предприятий сферы услуг, участвующих в таких поставках, их доля в общем объеме реализации превышала 25%. Все это обусловило объективную необходимость радикальных изменений в законодательстве о государственных закупках, которые были реализованы в 2005 — 2006 гг.

Вместе с тем по мере роста масштабов государственного товарного рынка в России начала увеличиваться коррупция, о масштабах которой косвенно свидетельствовало возрастание доли государственных контрактов, размещенных у единственного источника. Это подтверждают и эксперты Всемирного банка, по оценкам которых, среднее количество организаций, участвующих в контрактных закупках на федеральном уровне, снизилось с 4,2 в 2003 г. до 3,1 в 2004 г.2

См.: *Яковлев А.*Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. №6. '

Business Environment and Enterprise Performance Survey *II*go.worldbank.om/Y4YAMUYFS0

Фирмы, вовлеченные в коррупционную практику в государственной системе размещения заказов, имели более высокие текущие показатели продаж, инвестиций и занятости, а также более уверенно прогнозировали развитие своего бизнеса в среднесрочной перспективе.

На решение назревших проблем в секторе государственных закупок и на повышение их эффективности был нацелен Закон 94-ФЗ. Однако современный финансовый кризис, вызвавший абсолютное сокращение валового внутреннего продукта (ВВП) страны в 2009 г. усугубил эту проблему вследствие увеличения масштабов присутствия государства во всех сферах экономической деятельности вследствие предпринятых им массированных антикризисных мер. Параллельный рост дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы повысил научную и практическую значимость проблемы повышения эффективности государственных закупок в качестве основы оптимального управления государственными ресурсами. Сложность ее решения обусловлена тем, что во-первых, «ставки в этой игре слишком высоки, и, несмотря на активизацию по реформированию, во всем мире сфера государственных закупок остается источником повышения коррупционного риска», и, во-вторых, «чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, то есть общества и частного сектора»3.

Эти сложности выявились в ходе реализуемой с 2006 г. реформы системы государственных закупок в России, которая носит во многом фрагментарный и процедурный характер, что не позволяет кардинально улучшить ситуацию в области удовлетворения потребностей государственного (общественного) сектора.

Таким образом, в условиях глобального кризиса многократно возросла научная новизна и практическая значимость проблемы поиска эффективных механизмов повышения макроэкономической результативности и бюджетного эффекта государственных закупок в качестве инструмента восстановления финансового равновесия в стране в посткризисный период.

Все обозначенные проблемы предопределили актуальность темы диссертационного исследования, его цель и задачи.

**Степень научной разработанности темы.**Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили труды отечественных ученых и специалистов-практиков: О.Г. Аллилуевой, Е.А. Звоновой, М.А. Корытцева, И.В. Кузнецовой, А.Т. Шамрина, М.М. Юдкевича, Л.И. Якобсона, А.А. Яковлева и др. Анализ исследований этих авторов показал, что в области

3 См.: Многоликая коррупция — проект Всемирного банка / Пер. с англ.; под ред. Э. Кампоса, С. Прадхана. М.: Алышна Паблишерз, 2010. С. 377, 380.

методологии управления общественными финансами, развития

государственного рынка, или рынка товаров и услуг для государственных нужд, до сих пор отсутствует всесторонняя изученность проблем оптимизации механизма взаимодействия государства и рынка в системе рыночных отношений.

В диссертации были использованы разработки известных исследователей проблем формирования и развития государственного товарного рынка: Аллилуевой О.Г., Батчаева А.Р., Галанова В.А., Гришиной О.А., Гончара К.Р., Долгопятовой Т.Г., Зудина А.А., Кузнецова Б.В., Заварухина В.П., Патрона А.П., Пивоваровой С.Г., Федоровича В.А., Фрай Т.С., Шибаева СР. и др.

Информационно насыщенными оказались работы Н.В. Нестеровича, В.И. Смирнова, Г.А. Суходольского, и др., которые помогли разобраться с принципами формирования государственных закупок в качестве института рыночной экономики, возникшего в России в ходе наиболее радикальной реформы второй половины 2000-х годов, которая затронула массу экономических агентов на стороне государства и частного сектора.

В диссертации использовались публикации по проблемам развития рынка товаров и услуг для государственных нужд в зарубежных странах и в России таких западных ученых, как Дж.Х. Андерсон, К.У. Грей, И: Ивасаки, С.Дж. Ивенет, Дж. Кауфман, У. Пайл, К. Сонин, Дж.С. Хеллман, Б.М. Хокман и др.

**В качестве информационной и нормативно-правовой базы исследования**использовались официальные документы Российской Федерации, а также соответствующие публикации в научной и периодической печати по проблемам организации государственных закупок товаров и услуг в России и зарубежных странах.

Выводы обосновывались статистическими данными по анализируемым показателям, для решения поставленных задач применялись стандартные мате-матико-статистические методы, факторный и сравнительный анализ, метод аналитических группировок.

При рассмотрении сложившихся теоретических моделей государственного товарного рынка в различных социально-экономических системах использовался историко-логический подход.

**Цель диссертационного исследования**заключается в структурировании методологических подходов к трактовке механизма повышения эффективности финансового обеспечения государственных закупок в условиях квазирыночных отношений государства с частными компаниями в России и в обосновании системы мер по повышению результативности управления финансовыми ресурсами в руках государства в условиях посткризисной модернизации общественного сектора.

Для реализации поставленной цели были обоснованы и решены

следующие задачи:

обобщить теоретические концепции российских и зарубежных ученых, трактующих квазирыночные отношения государства и частного бизнеса в контексте реформирования общественного сектора в докризисный период и воздействия на макроэкономическое равновесие в условиях кризиса;

выявить сущностные характеристики механизма взаимодействия между государством и экономическими агентами по поводу перераспределения централизованных финансовых ресурсов в форме государственных закупок в структуре основополагающих функций государства;

- осуществить количественный и качественный анализ особенностей  
формирования и реализации государственной системы размещения заказов в  
сфере удовлетворения социально-экономических потребностей общества,  
выделить критерии оценки эффективности механизма финансирования   
государственных закупок в предкризисный и кризисный периоды и обосновать  
бюджетные ограничения, которые в условиях посткризисного развития  
препятствуют финансовой обеспеченности приоритетных расходов бюджета

*<-*государства;

- дать оценку адекватности и качества основных направлений реализации  
государством мер по повышению эффективности финансирования! >.

*і*государственной системы размещения заказов в условиях дефицита бюджетов

всех уровней в контексте профилактики их несбалансированности, и обосновать

; необходимость восстановления доверия и устранения коррупции в системе

госзакупок в качестве основы посткризисной модернизации общественного сектора;

определить структурные характеристики механизма повышения . эффективности финансирования государственной системы размещения заказов и его элементов в контексте антикризисных инструментов бюджетно-налоговой политики;

- разработать комплекс мер, нацеленных на создание системы раннего  
' выявления кризисных явлений в системе госзакупок, а также на оптимизацию

системы финансирования заказов государства для нужд общества, эффективной %в условиях модернизации общественного сектора в среднесрочной перспективе.

**Предмет и объект исследования. Предметом исследования**являются структурные связи между экономическими агентами и государством по поводу финансирования государственных закупок в условиях дефицитов бюджетов всех уровней и неравновесия на рынке финансовых ресурсов на стадиях кризисного и посткризисного развития, повышение эффективности которых способствует качественной модернизации общественного сектора.

В качестве **объекта исследования**выступает государственная система размещения заказов, а также совокупность фискальных инструментов,

нацеленных на ее совершенствование в структуре общественного сектора в России.

**Научная новизна работы**заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по повышению эффективности механизма финансирования системы размещения заказов для государственных нужд в России на основе жесткого соблюдения таких принципов бюджетной системы, как результативность и экономическая эффективность, что позволит осуществить реальную модернизацию общественного сектора и ослабить социальную напряженность в обществе в условиях депрессивного состояния экономики и централизованных финансов на первых этапах посткризисного развития.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной:

1. Выявлен механизм формирования квазирынков в системе национального  
общественного сектора, структурированы теоретические модели организации  
рынков товаров и услуг для государственных нужд с оценкой их эффективности  
с точки зрения сбалансированности финансовой системы;

2. Обоснованы причины и специфика сложившихся квазирыночных  
характеристик системы государственных тендерных закупок, их различия в  
российской и западных моделях формирования\* квазирынков с участием  
государства и частного бизнеса, что позволило доказать существование  
объективных и субъективных факторов, предопределяющих неэффективность  
механизма финансирования государственных систем размещения заказов;

3. Проанализировано современное состояние системы размещения  
государственных заказов в России, позволившее сформулировать объективные  
причины неэффективности ее организации с выделением причин финансового  
характера в условиях кризисного состояния бюджетной системы и создать  
методическую основу анализа качества финансирования государственной  
системы размещения заказов с привлечением критериев оценки эффективности  
общественного сектора;

4. Доказана прямая связь между расширением масштабов  
государственных заказов и ростом коррупционной составляющей в механизме  
их организации в России по причинам субъективного и объективного порядка,  
что предопределяет неэффективность бюджетных расходов и торможение  
внедрения в бюджетный процесс практики бюджетирования, ориентированного  
на результат. В качестве основного условия эффективной модернизации  
общественного сектора РФ в посткризисный период определено внедрение  
программно-целевого финансирования в бюджетное планирование.

5. Предложены формы и методы совершенствования системы  
финансирования государственной системы размещения заказов в Российской  
Федерации, базирующиеся на методике систематизации по приоритетам  
механизмов устранения оппортунистического поведения агентов тендерных

отношений с государством и профилактических действиях против коррупции в сфере закупок для нужд государства, которые должны предварять любое решение в сфере модернизации общественного сектора экономики;

6. Проведен анализ эффективности инструментов модернизации квазирыночной модели организации государственных закупок в контексте финансирования функций государства в посткризисный период на примере реального воплощения в практику бюджетного процесса принципов результативности и эффективности использования бюджетных средств, что позволило разработать основные направления совершенствования современной модели размещения государством заказов в качестве приоритета стабилизации системы централизованных финансов.

**Теоретическая и практическая значимость**диссертации состоит в разработке и обосновании автором конкретных рекомендаций по реализации принципов оптимизации управления бюджетными расходами на федеральном уровне путем внедрения эффективного механизма финансового обеспечения государственной системы размещения заказов на основе программно-целевого метода планирования и реализации принципов результативности и экономической эффективности. Это будет способствовать укреплению финансовой устойчивости общественного сектора, а также разрешению конфликтов между органами власти различных уровней по поводу необходимости финансирования растущих бюджетных расходов\* федерального центра в условиях увеличения дефицита территориальных бюджетов.

Результаты научного исследования, а также выводы и оценки могут быть использованы Министерством финансов РФ при реализации принципов повышения эффективности финансирования государственной системы размещения заказов на товары и услуги в процессе реформирования бюджетного процесса и повышения качества финансового менеджмента в общественном секторе.

Теоретические положения, развитые автором в диссертации, могут быть использованы при чтении лекций по финансовым дисциплинам в высших учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях в высших учебных заведениях г. Москвы, а также были использованы при чтении курсов финансовых дисциплин в ОУП «Академия труда и социальных отношений».

Наиболее существенные результаты научного исследования использованы отдельными организациями, деятельность которых существенно зависит от особенностей функционирования региональных и муниципальных органов власти в условиях макроэкономической нестабильности.

**Публикации.**Основные положения диссертационной работы опубликованы в 1 брошюре и 4 статьях общим объемом 4,5 печатных листа, одна из которых - в издании, определенном ВАК РФ.

## Концепции квазирынков в контексте реформирования общественного сектора

Основные рыночные институты уже функционируют в отечественной экономике с 1990-х годов, преодолев трансформационный спад экономики и обеспечив ее рост в начале 2000-х годов. Однако кризис 2008-2009 гг. показал, что перспективы обеспечения стабильных темпов экономического роста существенно ограничены инородностью сформировавшихся социально-экономических институтов в институциональной структуре России. Это, в свою очередь, обусловлено неэффективным импортом экономических институтов, функционирующих в развитой рыночной экономике, в том числе в ее общественном секторе. В нем доминируют имитирующие работу рынка в условиях всеобщности рыночных отношений не вполне рыночные -квазирыночные - институты, или квазирынки, формирующиеся в целях повышения эффективности и стимулирования конкурентного взаимодействия в общественном секторе, спрос на услуги которого обеспечивается государственным финансированием.

Дополнительные сложности институциональной модернизации возникают в связи с рыночными реформами, продолжающимися в общественном секторе России, которые предполагают создание сложных институциональных форм на основе эффективной комбинации разнопорядковых составляющих - рыночных и государственно-административных элементов и форм, в экономической теории трактуемых как квазирынки. Модернизация существующих и формирование новых квазирыночных механизмов, повышение эффективности их функционирования обусловлены потребностью улучшения качества институциональной среды как долгосрочного фактора, обеспечивающего ускорение экономического развития, что особенно актуально на фоне нарастания кризисных явлений в мировой и отечественной экономике.

Современная экономика, характеризуемая как смешанная, представляет собой сложную комбинацию, взаимопроникновение двух разнородных типов координации хозяйственной активности - рыночного и административно иерархического . Следует констатировать факт существования множественности форм подобного взаимопроникновения в реальной хозяйственной жизни. Одной из них является квазирыночная форма взаимодей ствия рыночного и общественного секторов, предполагающая сознательную институциональную организацию государством специфической конкурентной среды и поддержание её существования посредством обеспечения спроса на соответствующую продукцию, мониторинг и поддержание специальных институциональных механизмов и режимов, которые являются системообразующими, необходимыми элементами формируемой хозяйственной конструкции. В данной работе мы будем рассматривать квазирынки в качестве совокупности организуемых государством устойчивых институциональных форм взаимодействия (трансакций) между экономическими агентами, в рамках которых производители конкурируют за право предоставления услуг потребителям, чьи расходы финансируются государством2.

Квазирынки - это во многом продукт сознательной институциональной реконструкции, осуществляемой государством. В то же время: этот процесс реконструкции сам по своей природе является сложным, итерационным, т. е. предполагающим существование множества этапов - от «институционального проектирования» до «институциональной корректировки» как результата учёта множества факторов экзогенного и эндогенного характера, непредвиденным образом воздействующих на формируемый институт.

## Особенности изменения динамики показателей состояния системы государственных заказов во второй половине 2000-х годов

Использование бюджетных средств на нужды финансирования государственной (муниципальной) закупочной деятельности в области размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг представляет собой ключевой вопрос механизма исполнения бюджета по расходам. Бюджетное финансирование государственных закупок следует за удовлетворением потребностей для обеспечения эффективного функционирования соответствующих сфер хозяйства или для оказания бюджетных услуг. В частности, развитие современного производства , (промышленного, сельскохозяйственного и пр.), обеспечение нужд национальной безопасности и обороны, охрана общественного правопорядка и т. п. требуют современных технических средств (станки, сельскохозяйственные агрегаты, совершенная инфраструктура, военная техника, пенитенциарная система). Поставщиками перечисленных и многих других видов продукции, -работ и услуг могут быть не только государственные, но и частные предприятия (негосударственные корпорации), а также зарубежные партнеры, международные правительственные и неправительственные организации и пр. Они осуществляют необходимые поставки только по заказу, с соответствующей его оплатой за счет средств, финансируемых из бюджета (или внебюджетных фондов). Такие заказы между государственными органами и поставщиками принято называть государственными. Так, система государственных заказов представляет собой важное звено функционирования бюджетных структур, а финансирование государственного заказа базируется на ресурсном обеспечении в форме расходов бюджета. На финансирование поставок товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд расходуется около трети бюджетных средств. В Российской Федерации в 2007 г. бюджетные расходы федерального бюджета на финансирование государственных закупок составили 1 млрд. 820 млн. рублей . Очевидно, что эффективность, результативность и оптимальность использования бюджетных средств для финансирования государственной закупочной деятельности во многом зависят от качества работы, связанной с организацией размещения и управления заказами на поставку продукции, выполнение работ и оказание услуг за счет бюджетных ресурсов, а также с расчетами за соответствующий товар, работу или услугу в денежной форме на эквивалентно-возмездной основе.

Для эффективного управления и контроля за финансовыми ресурсами государственных и муниципальных бюджетов, а также внебюджетных фондов оптимально составление сводного проекта муниципального или государственного заказа, который включает программы и проекты социально-экономического развития государства и его отдельных территорий. Часть государственного и муниципального заказа, связанная с обеспечением нормального функционирования уже действующих объектов, финансируется из текущих расходов государственного бюджета и бюджетов местных органов власти, а их развитие - из государственного и муниципального бюджетов развития. При оплате государственных и муниципальных закупок учитываются имеющиеся финансовые (ресурсные) возможности и используются денежные средства, зачет взаимных требований поставщиков и заказчиков, а также долгов в бюджет предприятий, выполняющих государственные заказы, использование ценных бумаг.

## Повышение эффективности институционального обеспечения системы бюджетных закупок в России

Эффективность финансирования государственной закупочной деятельности связана с оптимизацией процессов ее финансового обеспечения, определением приоритетов и пропорций финансирования, рациональным использованием выделенных финансовых ресурсов. Поиск наиболее результативных и эффективных вариантов лежит в достижении оптимального соотношения централизованных и децентрализованных источников финансирования. Следует при этом иметь в виду, что бюджетные ассигнования представляют собой основное средство финансового обеспечения государственных закупок. В этой связи самого пристального внимания требуют вопросы определения, утверждения, и исполнения соответствующих расходов в рамках федерального или муниципальных бюджетов, контроля и аудита их использования, аутсорсинга сторонних государственных организаций. Другими словами, требуется совершенствование и оптимизация бюджетного процесса в целом.

Основной недостаток действующей системы бюджетного финансирования среднего и высшего профессионального образования заключается в том, что используемый в настоящее время механизм государственных заданий техникумам и вузам по приему на бесплатное обучение учитывает не столько конкретные потребности национальной экономики, сколько/ возможности образовательных учреждений. Сложилась практика, когда вузы, техникумы, профессионально-технические училища сами влияют на формирование заданий госзаказчиком по количеству обучаемых за счет бюджетных ассигнований, подстраивая фактические количественные показатели под давно сложившиеся направления подготовки специалистов, число и специализацию профессорско-преподавательских кадров. В результате до 40% подготовленных вузами инженеров и до 30% врачей и педагогов после окончания высшего учебного заведения не находят себе работы по специальности на российском рынке труда. Все попытки усовершенствования системы организации и финансирования государственного заказа в области образования особенно в период 2000-2009 гг. не привели к ощутимым положительным результатам. Непросто изменить сложившиеся механизмы размещения государственного заказа в области высшего и среднего специального образования, сделать их прозрачными, реально конкурсными в соответствии с качеством образовательных услуг, предоставляемых тем или иным вузом, техникумом и ПТУ. Кроме нормативно-целевого финансирования государственных закупок товаров, работ, услуг из бюджетных средств, реальной альтернативой сметному методу финансирования служит государственный социальный заказ. От нормативно-целевого финансирования его отличает прежде всего договорный, конкурсный порядок размещения госзаказа. Под государственным социальным заказом понимают заключаемые на конкурсной основе договоры между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям которых государство обязуется оплачивать образовательные, медицинские, социальные и культурные услуги, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой потребителями этих услуг основе.