

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 9, №2 (2017) <http://naukovedenie.ru/vol9-2.php>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/23EVN217.pdf>

Статья опубликована 22.03.2017

Ссылка для цитирования этой статьи:

Индукаев В.О., Ушакова Э.Т. Эффективность государственного заказа как инструмента государственного регулирования экономики // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 9, №2 (2017) <http://naukovedenie.ru/PDF/23EVN217.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 338.12

Индукаев Виктор Олегович

ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский государственный университет», Россия, Томск
Аспирант кафедры «Экономики института экономики и менеджмента»
E-mail: victorindukaev@gmail.com

Ушакова Эмма Тихоновна

ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский государственный университет», Россия, Томск
Профессор кафедры «Экономики института экономики и менеджмента»
Доктор экономических наук
E-mail: politico@ef.tsu.ru

Эффективность государственного заказа как инструмента государственного регулирования экономики

Аннотация. В статье рассматривается понятие эффективности государственного заказа и его соотношение с понятиями эффективности государственных программ и эффективности бюджетных расходов. Вопрос повышения эффективности государственного регулирования экономики остается актуальным и широко изучаемым отечественными и зарубежными учеными-экономистами. При этом очевидно, что эффективность государственного регулирования экономики находится в прямой зависимости от степени эффективности систем и инструментов такого регулирования.

Одновременно с этим актуальным остается и вопрос повышения эффективности бюджетных расходов. В статье приводится описание закона Вагнера, согласно которому валовый внутренний продукт страны по темпам роста отстает от темпов роста доли государственных расходов в его структуре, а также доводы в пользу ограниченности его применения.

Сегодня в нашей стране применяется программно-целевой метод расходования бюджетных средств, однако понятия эффективности государственных программ с понятием эффективности бюджетных расходов не увязывается. Кроме того, авторы определяют государственный заказ как основной инструмент исполнения государственных программ.

Авторы, рассматривая государственный заказ как один из инструментов государственного регулирования экономики, в данной статье обосновывают необходимость увязки между собой понятий эффективности государственного заказа, государственных программ и бюджетных расходов.

Ключевые слова: государственный заказ; эффективность государственного заказа; государственное регулирование экономики; эффективность бюджетных расходов; государственные программы; эффективность государственных программ; бюджетирование; ориентированное на результат; программно-целевой метод

Эффективность в экономике как категория экономической науки есть отражение системы отношений, складывающихся в обществе по поводу достижения желаемого результата, создаваемого процессом производства и реализуемого в потреблении, в связи с совершаемыми затратами [6, с. 38]. Определение такого рода эффективности может осуществляться на уровне национального хозяйства страны, на уровне иных региональных и отраслевых хозяйственных систем, на уровне предприятий, домохозяйств, предпринимательских проектов.

Вопрос об эффективности государственного регулирования экономики остается актуальным и широко обсуждаемым в научных кругах. То, насколько эффективно государство реализует свои функции и полномочия при регулировании экономических процессов, напрямую влияет на социально-экономическое положение общества. 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 [3, с. 7]. При этом речь идет не о масштабах государственного регулирования, а о его качественном аспекте.

Государство осуществляет регулирование экономических процессов посредством различных инструментов, механизмов и систем. Логичным будет предположить, что эффективность государственного регулирования экономики тем выше, чем эффективнее отдельные инструменты и системы, посредством которых такое регулирование осуществляется.

Эффективность системы в теории систем и системного анализа - это свойство системы выполнять поставленную цель в заданных условиях использования и с определенным качеством. Показатели эффективности системы характеризуют степень приспособленности системы к выполнению поставленных перед ней задач и являются обобщающими показателями оптимальности функционирования системы. Эффективность - свойство системы, характеризующее ее способность выполнять задачи по назначению.

Для количественной оценки эффективности системы в упрощенном виде используется трехфакторная модель, включающая показатели отдельных свойств операций данной системы: результативность, ресурсоемкость и оперативность.

Результативность операции обуславливается получаемым целевым эффектом, ради которого функционирует система.

Ресурсоемкость характеризуется ресурсами всех видов (людскими, материально-техническими, энергетическими, информационными, финансовыми и т.п.), используемыми для получения целевого эффекта.

Оперативность определяется расходом времени, потраченного для достижения цели операции.

В совокупности эти аспекты образуют категорию эффективности системы. В системном анализе эффективность системы отражает соответствие исхода операции поставленной цели.

Таким образом, эффективность подразумевает под собой достижение целей функционирования той или иной системы, то есть получение результата, который оценивается путем сопоставления достигнутого состояния с желаемым, либо полученного результата с затратами.

Система государственного заказа является одним из основных инструментов государственного регулирования экономики, так как в реалиях смешанной экономики именно государство выступает крупнейшим заказчиком и потребителем широкой номенклатуры продукции и услуг большинства отраслей экономики. За счет создания мультипликативного

эффекта на основе повышения государственного спроса и стимулирования того или иного вида производства система государственных закупок выступает инструментом стимулирования экономического роста как отдельных регионов так и государства в целом [7, с. 80].

Значимость государственного заказа как фактора, влияющего на уровень развития экономики страны, подтверждается и мировой практикой. В различных странах мира государственные заказы широко используются как один из основных инструментов регулирования продовольственного рынка, поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики.

Сегодня большинство общественных благ в развитых странах производится силами частного сектора «по заказу» общественного. Государство в лице отдельных органов власти выступает в роли субъекта рыночных отношений, покупая у организаций те или иные товары, работы и услуги. При этом государство осуществляет закупку товаров, работ и услуг посредством заключения контрактов. Институт контрактных отношений, внедренный непосредственно в систему управления для целей повышения его качества, влечет за собой переориентацию государственного управления в сторону более гибких контрактных механизмов [5, с. 30].

Необходимость перехода на контрактную систему в развитых странах обосновывается возможностью реализации крупных стратегических программ, в первую очередь, в сферах инноваций и научно-технических разработок, с помощью партнерских контрактных отношений. Кроме того, именно благодаря гибкости контрактных отношений расширяются возможности государства регулировать и стимулировать экономические процессы.

В России контрактная система была введена с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и начала свою работу с 01.01.2014 года.

Обратив внимание на существующие сегодня теоретические модели оценки эффективности государственного заказа, можно сделать вывод о том, что большинство из них являются модификациями системы оценки эффективности государственного заказа, базирующейся на величине экономии бюджетных средств [4, 9, 10].

Говоря об эффективности государственного заказа, следует, прежде всего, учитывать тот факт, что расходы бюджетов всех уровней, направляемые на осуществление государственного заказа, включаются в более широкое понятие государственных расходов как таковых. Осуществляя свою деятельность в рамках провалов рынка, государство несет расходы, к которым, помимо обозначенных выше государственных заказов, относятся трансферты, субсидии, заработная плата чиновников и прочие расходы государственных бюджетов всех уровней.

Эффективность государственных расходов наиболее тесно сопряжена с эффективностью государственного регулирования экономики и находится в центре внимания исследователей всего мира на протяжении уже длительного времени [2, с. 177]. Связано это с устойчивым ростом таких расходов в структуре ВВП практически всех стран с развитой экономикой. Динамика доли государственных расходов в ВВП ряда стран Азии, Евросоюза, Северной Америки и развивающихся стран отражена в таблице 1.

Таблица 1

Доля государственных расходов в ВВП стран мира по годам, %

Страна\Год	1900	1950	1980	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Россия	23,80	6,10	-	32,80	31,10	33,10	34,30	41,40	38,50	36,80
США	2,70	13,40	34,30	33,90	36,00	36,80	39,10	42,70	42,50	41,50
Китай	-	-	-	17,00	18,90	18,90	20,00	23,10	22,70	23,90
Индия	7,20	5,30	17,50	27,00	25,70	26,00	27,50	29,10	27,30	27,50
ЮАР	-	19,20	21,80	25,90	26,80	28,10	30,20	33,00	33,00	32,10
Швейцария	4,00	8,60	29,90	35,10	33,50	32,30	32,40	34,10	34,20	33,40
Мексика	4,70	8,80	17,50	21,10	22,40	22,50	24,10	27,00	26,30	25,50
Германия	17,90	27,20	48,20	45,10	45,30	43,50	44,00	48,10	47,90	45,30
Канада	6,10	15,00	41,60	41,10	39,30	39,20	39,50	44,10	43,80	42,70
Бразилия	15,50	8,70	6,80	35,30	39,50	38,30	37,70	38,70	40,40	37,60
Франция	11,40	24,10	46,00	51,70	53,00	52,60	53,30	56,70	56,60	56,00
Япония	1,00	15,90	33,50	37,30	34,70	33,40	35,80	40,10	39,80	40,40
Великобритания	10,80	33,20	47,60	36,80	44,20	43,90	47,80	51,50	50,60	45,30
Швеция	7,20	18,30	41,00	55,10	52,70	51,00	51,70	55,00	52,90	48,90
Испания	8,20	11,70	16,30	39,20	38,40	39,20	41,50	46,30	45,60	44,40
Италия	12,60	17,30	40,80	45,90	48,50	47,60	48,60	51,60	50,30	49,90

Источник: составлена авторами на основе данных сайта Международного Валютного Фонда, URL: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

Тенденция роста удельного веса государственных расходов в ВВП стран мира обуславливает возросший научный интерес к выявлению взаимозависимости этого показателя и уровня социально-экономического развития страны. В 1892 году немецкий экономист Адольф Вагнер сформулировал закон, согласно которому рост валового внутреннего продукта страны обязательно сопровождается ускорением роста государственных расходов, то есть с развитием промышленности государственные расходы по темпу изменения обгоняют темп прироста объема производства и национального дохода. Иными словами, государственных расходы растут быстрее, чем ВВП страны, а значит, индустриализация страны сопровождается ускоренными темпами роста доли государственных расходов в ВВП.

Закон Вагнера был интерпретирован американским экономистом Р. Масгрейвом следующим образом: «В то время, как прогрессивные нации индустриализируются, доля общественного сектора в национальной экономике неуклонно растет» [8, с. 3].

Однако сегодня Закон Вагнера зачастую не исполняется.

Отсутствие зависимости роста ВВП стран мира и роста государственных расходов по Вагнеру эмпирически фиксировалось рядом ученых экономистов. Так, например, в 2010 г. шведские экономисты Д. Дюревалл и М. Хенрексон опубликовали научную работу, в которой отвергли гипотезу об актуальности закона Вагнера. В соответствии с их расчетами, в Швеции закон Вагнера выполнялся в период с 1860-х до конца 1960-х гг., а в Великобритании - с 1860-х гг. до конца 1970-х гг. Однако после этого данный закон утратил свою силу и сегодня не действует. Шведские ученые также заметили, что в экономике Великобритании явно выражен эффект асимметрии, в соответствии с которым государственные расходы растут быстрее в плохие годы, и гораздо медленнее - в хорошие, что согласуется с теорией бизнес-цикла и реализацией правительственных мер антициклической политики. В целом же Д. Дюревалл и М. Хенрексон склоняются к выводу об ограниченной сфере действия закона Вагнера и его невыполнении в долгосрочном периоде [8, с. 4].

Строго говоря, абсолютное увеличение государственных расходов не обязательно приведет к росту ВВП страны. Это подтверждается эмпирическими оценками фискальных мультипликаторов, которые могут принимать и отрицательные значения.

Отсюда актуальность приобретает качественный аспект государственных расходов, а значит их эффективность.

Между тем, понятие эффективности государственных расходов не имеет однозначной трактовки.

Так, статьей 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрен принцип эффективности использования бюджетных средств. Он означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)¹.

В то же время постановление Правительства РФ от 26.08.2014 №855 образует Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, основной задачей которой является координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам повышения качества и эффективности реализации государственных программ Российской Федерации².

Из данного документа следует, что эффективность бюджетных расходов отождествляется с эффективностью государственных программ.

Это кажется целесообразным, так как с 2012 года в России на всех уровнях бюджетной системы бюджетный процесс реализуется с использованием программно-целевого метода, предполагающего ориентацию на результат. Бюджетирование, ориентированное на результат, является наиболее известным современным методом повышения эффективности бюджетных расходов [1, с. 54].

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, предоставляет большую свободу распорядителям бюджетных средств в выполнении поставленных перед ними задач, а также позволяет измерять эффективность и результативность бюджетных расходов.

Так, в отношении каждой государственной (муниципальной) программы каждый год осуществляется оценка эффективности реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются Правительством РФ. На настоящий момент продолжает действовать постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 июля. 1998 г. № 145-ФЗ; (в ред. от 28 дек. 2016 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2017. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов») [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2017. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Федерации», в соответствии с которым при подготовке государственной программы разрабатывается методика оценки ее эффективности.

Разработка методики оценки эффективности государственной программы позволяет оценить вклад программы в целом, а также отдельных подпрограмм и мероприятий в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности страны.

Обязательным для оценки эффективности государственной программы является достижение при ее непосредственной реализации целевых показателей, а также мероприятий в установленные сроки. Основными критериями эффективности реализации государственной программы являются критерии экономической и социальной эффективности.

Критерии экономической эффективности оценивают вклад государственной программы в экономическое развитие страны в целом, влияние результатов государственной программы на различные сферы и отрасли экономики страны. Оценка экономической эффективности включают как прямые эффекты от реализации программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики.

Критерии социальной эффективности учитывают ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке³.

Важным является то, что программные мероприятия государственных программ непосредственно реализуются в большей части через систему государственного заказа. Реализация мероприятий государственной программы зачастую представляет собой закупку товаров, работ или услуг через систему государственного заказа. Часто название отдельного мероприятия государственной программы полностью совпадает с названием закупочной процедуры.

При этом, например, реализация мероприятия «Строительство детского сада» влияет на значение показателя «Доля детей дошкольного возраста, имеющих доступ к дошкольной подготовке» государственной программы «Развитие образования». Реализация данного мероприятия осуществляется путем объявления аукциона на строительство данного детского сада. Успешное заключение контракта и выполнение работ по строительству обеспечит реализацию программного мероприятия и улучшение целевого показателя. Следовательно, на то, насколько эффективно будет исполнена государственная программа, влияет, в первую очередь то, как эффективно будет реализована закупочная процедура, проводимая специализированным органом государственной власти.

Исходя из этого, целесообразным и обоснованным было бы взаимоувязывать понятия эффективности государственного заказа, государственных программ и бюджетных расходов. Однако в существующей практике оценки эффективности государственного заказа в РФ такая увязка не наблюдается.

Говоря об оценке эффективности непосредственно государственного заказа, стоит отметить, что в соответствии с законодательством, аудит и оценку эффективности государственных закупок проводит Счетная палата Российской Федерации. Только этот орган официально уполномочен делать выводы в данной сфере и обладает наиболее точной и достоверной информацией. При этом на практике эффективность государственных закупок

³ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 10.02.2017) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2017. - Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

оценивается счетным органом на основе величины экономии бюджетных средств. Применение такого подхода обосновано стремлением к унификации процесса определения эффективности любой закупочной процедуры.

Обращаясь к положениям теории систем и системного анализа, изложенным выше, можно сделать вывод о том, что при оценке эффективности государственного заказа сегодня используется лишь один из четырех описанных ранее компонентов - ресурсоемкость, причем исключительно в части материальных (денежных) затрат, и полностью не учитываются результативность и ресурсоемкость процедур госзаказа.

На наш взгляд, исходя из того, что эффективность функционирования отдельной системы должна определяться, прежде всего, целями функционирования этой системы, реализацией ее функций, то есть тем, насколько полно и качественно они выполняются, применение в качестве критерия эффективности государственного заказа одной лишь величины экономии бюджетных средств неверно, так как задача функционирования системы государственного заказа заключается не в достижении максимально возможной величины экономии бюджетных средств, а в производстве общественных благ наилучшего качества.

В интервью журналу «Госзаказ» Георгий Сухадольский, исполнительный директор Национальной ассоциации институтов закупок, отмечает, что «самое главное - понимать, ради какой цели закупка производилась. Соответствует ли приобретенный товар той цели, которая первоначально ставилась. Возьмем пример с <...> томографами. Они приобретались не для того, чтобы стоять в поликлинике, а для того, чтобы проверять здоровье пациентов. Если мы ставим цель - проверка здоровья, то поставка должна быть связана и с тем, что томографы будут установлены, и с тем, что будут обучены специалисты, которые будут работать с этими томографами, и с тем, что эти томографы будут обеспечиваться расходными материалами, и будут реальные пациенты»⁴.

Данное суждение подтверждает вывод о необходимости увязки понятия эффективности государственных программ и государственного заказа. Показатели эффективности государственных и муниципальных программ, на наш взгляд, должны быть производными от показателей эффективности закупочных процедур, реализуемых для достижения целей данной государственной программы. Добиться этого можно увязкой оценки эффективности каждой отдельной закупочной процедуры с эффективностью программного мероприятия (а, следовательно, и подпрограмм и государственных программ в целом).

Таким образом, еще более четко прослеживается взаимосвязь эффективности государственного заказа и эффективности воздействия государства на экономическое развитие страны.

Под целью функционирования системы государственного заказа в целом как инструмента государственного регулирования понимается стимулирование национальной экономики на макроуровне. Эффективность государственного заказа отсюда целесообразно рассматривать как категорию, отражающую, насколько качественно система государственного заказа выполняет функции по развитию реального сектора экономики. Определение критериев такой эффективности в свою очередь позволят выявить направления совершенствования системы государственного заказа. «Госзакупки - инструмент проведения государственной политики. Это не инструмент экономии и точно не инструмент краткосрочной экономии.» -

⁴ Показатели эффективности. Возможности контроля // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. - 2015. - №39. - С. 5.

отмечает в своем интервью журналу «Госзаказ» И.В. Бегтин, директор некоммерческого партнерства «Информационная культура»⁵.

Определение эффективности государственного заказа, увязка данного понятия с эффективностью государственных программ и бюджетных расходов позволят выработать инструментарий ее повышения, направленный не на увеличение показателя сэкономленных при проведении закупок денежных средств, а на реальное улучшение социальных и экономических условий жизни общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Игонина Л.Л. О подходах к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. - 2015. - №3-1. - С. 54-58.
2. Иванова Н., Каменских М. Эффективность государственных расходов в России // Экономическая политика. - 2011. - №1. - С. 176-192.
3. Индукаев В.О. Государственный заказ в системе регулирования экономики // Вестник Томского государственного университета. Экономика. - 2016. - №2 (34). - С. 7-14.
4. Киселева О.В., Антонов В.И. Эффективность размещения государственного и муниципального заказов: подходы к оценке и перспективы федеральной контрактной системы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2012. - №21. - С. 37-42.
5. Лапин А.Е., Киселева О.В., Кумунджиева Е.Л. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2016. - №1 (34). - С. 30-35.
6. Морозова А.И. Основные направления повышения эффективности реализации государственной закупочной политики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2013. - №4. - С. 38-46.
7. Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка. // Общество и экономика. - 2010. - №1. - С. 78-87.
8. Сухарев О.С., Нехорошев В.В. Закон Вагнера и модели развития экономики // Экономический анализ: теория и практика. - 2011. - №21. - С. 2-10.
9. Смирных Т.А. Эффективность бюджетных расходов в области государственных закупок // Вестник Брянского государственного университета. - 2012. - №3. - С. 297-300.
10. Шахова Г.Я., Крадинов П.Г. Эффективность бюджетных расходов в сфере государственных закупок // Финансовый журнал. - 2012. - №3. - С. 15-28.

⁵ Показатели эффективности. Возможности контроля // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. - 2015. - №39. - С. 7.

Indukaev Victor Olegovich

Tomsk state university, Russia, Tomsk
E-mail: victorindukaev@gmail.com

Ushakova Emma Tikhonovna

Tomsk state university, Russia, Tomsk
E-mail: politico@ef.tsu.ru

The effectiveness of the state order as a tool of state regulation of the economy

Abstract. This article deals with the concept of procurement efficiency and its correlation with the concepts of state programs efficiency and the efficiency of budget expenditures. The issue of government regulation of the economy efficiency remains relevant and widely in papers of national and foreign economists.

Government regulation of the economy efficiency is directly dependent on the efficiency of systems and instruments of regulation.

At the same time, the issue of improving the efficiency of budget expenditures remains topical. The article describes the Wagner's Law. According to it the gross domestic product of the country lags behind the rate of growth in the share of public spending in its structure. In this paper authors give the arguments in favor of its limited application.

Today, a state program method of budget funds spending is applied in our country, but the concept of the efficiency of state programs with the notion of efficiency of budgetary expenditures is not linked. The authors define the procurement as the main tool for implementing state programs.

The authors consider the procurement as one of the tools of government regulation of the economy. In this article the authors justify the need to link the notions of the procurement efficiency, state programs efficiency and efficiency of budget expenditures with each other.

Keywords: procurement; procurement efficiency; government regulation of the economy; efficiency of budget expenditures; state programs; state programs efficiency; result forwarded budget process; program method