

Глава 1 Государственные и муниципальные закупки и их роль в сфере государственных и муниципальных финансов

1.1 Теоретические основы формирования системы закупок для государственных и муниципальных нужд

Система государственных заказов – один из базовых институтов государственного регулирования. При смешанной экономике государство становится самым крупным заказчиком и потребителем продукции ряда отраслей, что превращает государственный спрос в сильнейший инструмент экономического регулирования, который влияет на ее динамику и структуру.

Система государственных и муниципальных закупок представляет собой специфический институт, являющийся неотъемлемой частью финансовой системы государства, инструментом макроэкономического регулирования, способствующим развитию экономики государства в целом.

Истоки системы государственных закупок в России начинали формироваться в XVII веке. Однако современное понимание института государственных и муниципальных закупок во многом определялось кейнсианской теорией и ролью государственного заказа в макроэкономике.

В рамках макроэкономической теории государственные закупки представляют собой совокупность расходов бюджета, которые не связаны с выплатой трансфертных платежей населению и субсидированием предприятий отдельных отраслей.

Важная роль отводилась государству и механизмам государственного регулирования общеэкономических процессов в кейнсианской теории. В частности, государственный заказ являлся одним из таких механизмов.

Стимулирование инвестиционной активности напрямую связывалось с увеличением государственных расходов. При этом наибольшей эффективности данного механизма государственного регулирования удавалось добиться за счет

мультипликативного эффекта. Государственные заказы способствовали увеличению спроса, повышению уровня занятости и прибыли предпринимателей. В период максимального распространения кейнсианской теории в середине XX века государство становилось основным регулятором экономической политики. Регулирование рынка государством осуществлялось путем воздействия на совокупный спрос. Совокупный спрос, представляя собой общее количество продукции, которое может быть куплено при определенном уровне цен и прочих равных условиях, отражал реальный уровень развития экономики наряду с совокупным предложением. Иными словами, совокупный спрос – это выраженная в денежной форме потребность государства, предприятий и населения. При этом основными составляющими совокупного спроса, помимо государственных закупок, являлись: потребительский спрос (потребление), инвестиционный спрос (объем частных внутренних инвестиций), объем чистого экспорта. В совокупности регулирование экономики государством посредством сформированного совокупного спроса должно было привести к устранению безработицы и стабилизации экономической ситуации, поскольку увеличение расходов государства создавало дополнительный спрос на товары, работы, услуги, способствуя росту валового внутреннего продукта.

Позже, в конце XX века, влияние государства на экономику рассматривал П. Самуэльсон. Экономическая роль государства, с точки зрения ученого, заключалась в достижении общего равновесия реальной экономики и ее стабильного роста ради повышения уровня благосостояния всех членов общества. Вся деятельность государства условно разделялась на группы для реализации определенных функций, при этом реализация каждой из таких функций осуществлялась посредством использования таких регуляторов, как бюджетные ассигнования, косвенные регуляторы (налоги, проценты за кредит, нормы амортизации, таможенные тарифы и т.д.) и регуляторы материальных потоков (госзаказ, лицензии, квоты).

Нельзя не согласиться, что роль государства в регулировании экономики и сегодня остается значительной. При этом государственный и муниципальный заказ является одним из основных механизмов государственного регулирования экономических процессов, обеспечивающих выполнение функции государства по удовлетворению общественных потребностей и в первую очередь социальных нужд.

Сегодня в рамках определенной государством политики по развитию и совершенствованию института государственных и муниципальных закупок макроэкономическая роль госзаказа расширяется, поскольку способствует выполнению определенных функций государства и его обязательств перед населением. Институт государственных и муниципальных закупок тесно связан со всеми составляющими политики государства: социальной, промышленной, инновационной, оборонной и т.д.

Таким образом, возникает понимание государственного и муниципального заказа как одной из форм реализации функций государства по производству общественных благ. В ряде развитых стран сформированы целостные институты развития системы государственного и муниципального заказа. В рамках работы данных институтов значительное внимание уделяется каждой из стадий закупочного процесса, что обеспечивает максимальную информационную прозрачность и эффективность при использовании государственных и муниципальных финансов.

Помимо вышеуказанного аспекта, государственные и муниципальные закупки также можно рассматривать как категорию рыночной системы вне зависимости от стадии ее эволюции. Государственные закупки как категория рыночной системы представляют собой рыночный механизм из нескольких этапов. Наиболее полно в данном аспекте государственные закупки реализуются также в тех странах, где каждая стадия реализации системы государственных заказов четко регламентирована – начиная от стадии формирования государственного спроса на

товары, работы, услуги и планирования потребностей государства на среднесрочный период и заканчивая стадией размещения контрактов. Немаловажно, что при этом в основе системы государственного заказа лежит конкурентный принцип, а сами государственные закупки обеспечивают стабильный рынок сбыта и способствуют развитию приоритетных отраслей.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что государственный и муниципальный заказ является одним из основных элементов финансовой системы государства, связанных как с процессом формирования, так и с процессом использования первичных, производных и конечных денежных потоков на всех уровнях бюджетной системы. Авторский взгляд на место государственного и муниципального заказа в финансовой системе государства представлен на рисунке 1.

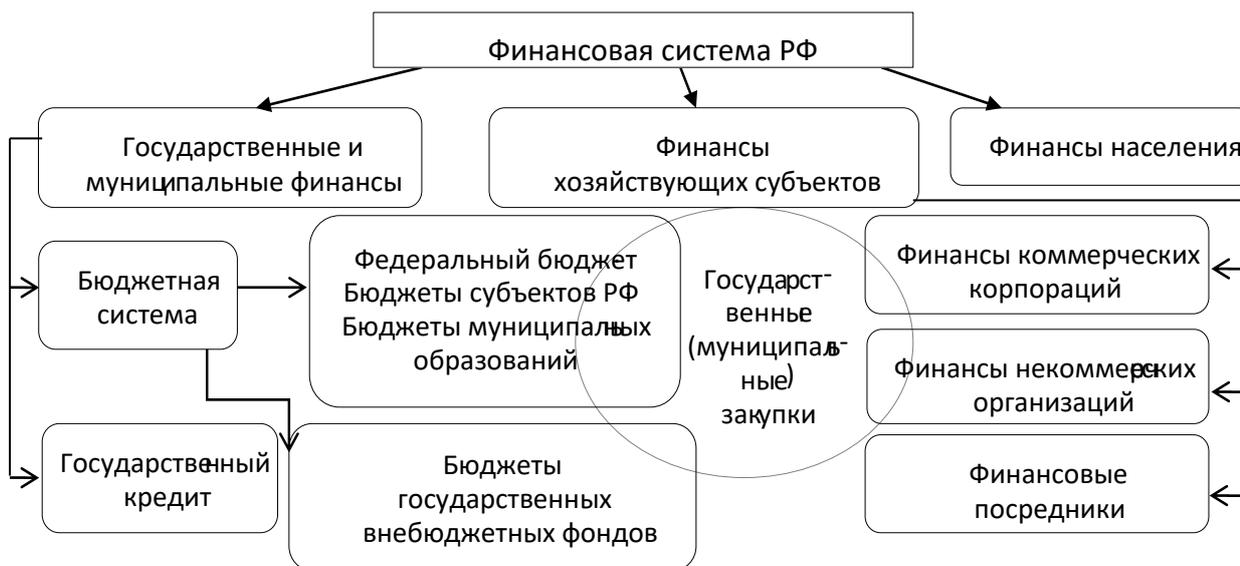


Рисунок 1 – Государственный и муниципальный заказ в финансовой системе государства

Роль государственного и муниципального заказа в современной экономике в целом, а также в формировании и развитии рыночных отношений в частности, неоднократно отмечалась исследователями, что привело к наличию множества

подходов к определению данного понятия. Многие ученые, исследовавшие государственный заказ с точки зрения различных подходов, по-своему определяли понятие государственного заказа или государственных закупок. В целях формирования целостного понимания, что такое государственный заказ и каковы его основные функции в современной экономике, рассмотрим сформировавшиеся подходы ученых к пониманию сути данного понятия.

А.М. Бабич и Л.Н. Павлова в рамках своих исследований определяют государственный заказ как «совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета». Как видно из указанного определения, авторы прежде всего делают акцент на источниках средств, за счет которых происходит процесс реализации заказов. Однако в указанном определении отсутствует важный, с нашей точки зрения, аспект. Авторы не уточняют, что спецификой государственного заказа является удовлетворение именно государственных и муниципальных нужд, носящих целевой характер, поскольку одной из основных особенностей государственного заказа является ориентация на выполнение определенных функций государства и обязательств перед населением.

В.С. Гладков рассматривал государственный заказ как сложную систему управления, образуемую взаимодействием элементов правового, финансового, организационного характера, объединяемых общей целью – удовлетворение государственных нужд. Данный подход к пониманию сути государственного заказа можно охарактеризовать как подход с точки зрения менеджмента. Немаловажно, что в рамках представленного определения автор выделяет составляющие элементы системы государственного заказа. Исходя из указанной классификации элементов, государственный заказ представляет собой комплексный механизм государственного регулирования, направленный на достижение определенной цели. Также государственный заказ с позиции менеджмента рассматривала Е.А. Ковалева, которая под институтом государственных закупок понимает

совокупность организационно-экономических отношений между государством и другими субъектами по поводу формальных правил и норм по приобретению товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных нужд в рамках исполнения государственного заказа за счет бюджетных средств. Указанные взгляды авторов на осуществление государственного заказа как процесс управления в современных экономических условиях вполне обоснованы: главная цель формирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг – появление целостной структуры, системы осуществления государственных и муниципальных закупок, начиная с самой ранней стадии и заканчивая контролем за исполнением контрактов.

С точки зрения Л.Г. Каранатовой, государственный заказ рассматривается как особое системное образование с совокупностью функций, таких как инновационная, мотивационная, регулирующая, координирующая и др. Также автор констатирует, что в рыночной экономике государственный заказ является особой разновидностью рыночного общественного спроса, носителем которого выступает государство. Системность государственного заказа автор объясняет целостным характером экономических функций государства и системным состоянием потребностей человека, социальных групп и общества при приоритетном положении общественных потребностей. Большое внимание Л.Г. Каранатова уделяет инновационной составляющей государственного заказа, определяя ее как инструмент финансирования инновационного производства, способствующий развитию инноваций и определяющий темпы модернизации экономики.

Д.Г. Мальков рассматривает государственный заказ как систему отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд с целью обеспечения осуществления функций и полномочий органов власти. Данный подход содержит в себе наиболее важные составляющие государственного заказа. Однако автор в рамках

приведенного определения не уточняет, за счет каких средств осуществляется финансирование государственного заказа.

По мнению В.Т. Гаджиевой, государственный заказ – один из основополагающих институтов государственного финансового регулирования и инструмент финансового регулирования. Позиция автора в наибольшей степени подходит для определения государственного заказа как элемента финансовой системы государства, способствующего развитию регулирующей функции государства.

Позиция Р.К. Арыкбаева в наибольшей степени приближена к определению государственных закупок и их роли в регулировании экономики в рамках кейнсианской теории: сущность системы государственных заказов в Российской Федерации заключается в формировании и официальном закреплении государственного спроса. Согласно позиции автора, основная роль государственных закупок сводится к контрактации, проявляясь непосредственно на стадии размещения заказа.

Зачастую, рассуждая о соотношении понятий «государственные закупки» и «государственный заказ», ученые приходили к выводу, что государственные закупки – это составная часть государственного заказа, являющаяся его итоговой стадией, непосредственно связанной с приобретением товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд. Однако с учетом сложившейся практики использования данных понятий в современной действительности считаем необходимым определить, что в рамках проводимого исследования указанные понятия используются как взаимозаменяемые.

Роль государственных закупок в формировании и развитии рыночных отношений неоднократно рассматривалась в экономической литературе, что и обусловило наличие различных подходов к определению данного понятия, которое варьируется от «совокупности контрактов» до «системного образования».

По нашему мнению, как элемент финансовой системы государства: государственные (муниципальные) закупки – это совокупность специфических экономических отношений, складывающихся между двумя звеньями финансовой системы государства (финансы коммерческих организаций и бюджетной системой) по поводу распределения и использования государственных (муниципальных) фондов денежных средств в рамках реализации государственными органами и органами местного самоуправления своих функций в целях решения социально-экономических и иных задач.

Таким образом, государственные закупки являются не только институтом, регулируемым определенными нормами права, но и экономической категорией, которая отражает реально существующие экономические отношения и сущность которой сводится к выполнению государством своих функций.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно сформулировать определение государственных (муниципальных) закупок: государственные (муниципальные) закупки – это механизм реализации государством своих функций в части обеспечения государственных (муниципальных) нужд, представляющий собой совокупность процессов, непосредственно связанных с распределением и использованием государственных (муниципальных) фондов денежных средств участниками рыночных отношений.

Стоит отметить, что в рамках современной экономической теории понятие финансовой системы рассматривается в контексте двух основных подходов: функционального и институционального. Рассматривая государственные (муниципальные) закупки как элемент финансовой системы государства, необходимо дать четкое определение рассматриваемой категории в рамках каждого из сформированных подходов (рисунок 2).

Институциональный подход

Государственные (муниципальные) закупки – это специфический институт, являющийся неотъемлемой частью финансовой системы государства, инструментом макроэкономического регулирования, способствующим развитию экономики государства в целом

Функциональный подход

Государственные (муниципальные) закупки – это совокупность расходов бюджета, не связанных с выплатой трансфертных платежей населению и субсидированием предприятий отдельных отраслей

Рисунок 2 – Определения «государственные (муниципальные) закупки как элемент финансовой системы».

В рамках институционального подхода государственные (муниципальные) закупки представляют собой специфический институт, являющийся неотъемлемой частью финансовой системы государства, инструментом макроэкономического регулирования, способствующим развитию экономики государства в целом. В рамках функционального подхода государственные (муниципальные) закупки – это совокупность расходов бюджета, не связанных с выплатой трансфертных платежей населению и субсидированием предприятий отдельных отраслей.

Государственные (муниципальные) закупки, будучи категорией экономической, выполняют следующие функции:

- 1) воспроизводственную – удовлетворяют государственные и муниципальные нужды в товарах, услугах, работах, что обеспечивает устойчивые воспроизводственные экономические связи при участии государства и осуществляет свойственные государству функции;
- 2) ценового регулирования – оказывают опосредованное воздействие на динамику цен по некоторым видам товаров, услуг, работ с помощью государственных (муниципальных) заказов;
- 3) стимулирующую – при своем расширении являются источником роста совокупного спроса с целью поддержать и стимулировать отечественных производителей, регулировать отраслевую и региональную структуру экономики;
- 4) социальную – содействуют осуществлению социально-экономической политики, например, вовлечению социально уязвимых групп населения в трудовой процесс;

5) инновационную – формируют экономические предпосылки для создания совершенно новой продукции или продукции с новыми потребительскими свойствами.

Усиление роли государственных закупок в реализации экономической политики государства, которое определяется распространением сферы их влияния на все отрасли экономики, стимулируя тем самым повышение предпринимательской активности, обуславливает расширение данного перечня функций. Поскольку в современной экономической системе государственный заказ определяет уровень развития конкуренции непосредственно на стадии определения поставщиков и как косвенный регулятор между производителями товаров, работ, услуг – потенциальными поставщиками, государственные и муниципальные закупки фактически выполняют функцию развития конкуренции, а также перераспределительную посредством прямого участия в процессе движения бюджетных денежных средств.

Таким образом, целесообразно позиционирование контрактной системы в качестве фактора экономического развития страны, обеспечивающего реализацию роли государства как бюджетного регулятора. Существенные объемы закупок государственного сектора в Российской Федерации подтверждают гипотезу о влиянии системы закупок на экономический рост. При этом важно учитывать, что совершенствование данной системы и основных ее положений должно быть ориентировано на развитие приоритетных отраслей экономики, модернизацию производства и внедрение инноваций.

Осуществление государственных (муниципальных) закупок напрямую связано с движением денежных потоков, преимущественно внутри государства. Посредством государственного (муниципального) заказа осуществляется перераспределение денежных средств, с одной стороны,

способствующее выполнению в первую очередь социальных функций государства, с другой стороны, направленное на получение прибыли хозяйствующими субъектами. В рамках финансовой системы государственные (муниципальные) закупки являются составляющей государственных (муниципальных) финансов, однако государственные (муниципальные) закупки неразрывно связаны и с финансами хозяйствующих субъектов (предприятий), представляя собой своего рода связующее звено между бизнесом и государством. Наглядно авторская позиция относительно движения денежных потоков внутри государства с участием системы государственных (муниципальных) закупок представлена на рисунке 3. Отсюда следует, что государственный (муниципальный) заказ непосредственно участвует в функционировании финансовой системы государства и выполняет также перераспределительную функцию.

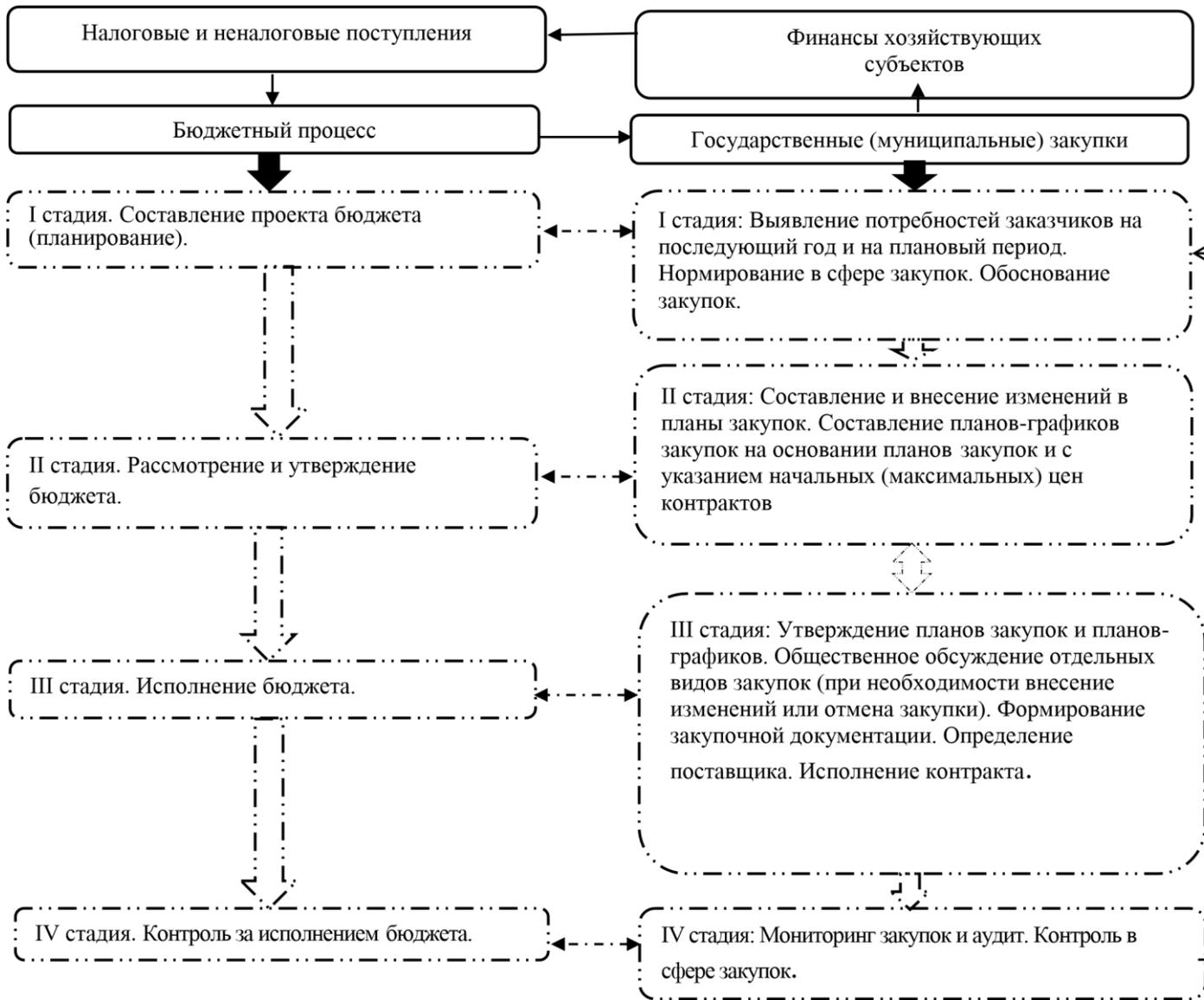


Рисунок 3 – Движение денежных потоков, генерируемых системой государственных (муниципальных) закупок

Представленная схема отражает:

- роль и место государственных и муниципальных закупок в движении денежных потоков с учетом распределения бюджетных средств;
- взаимосвязь стадий реализации бюджетного и закупочного процессов;
- зависимость между осуществлением государственных и муниципальных закупок и деятельностью хозяйствующих субъектов, возникающую при исполнении контрактов.

С учетом обозначенных функций рассматривается и роль государственных (муниципальных) закупок в политике государства. Социально-экономический аспект государственных (муниципальных) закупок определяется в следующем: размещение государственного и муниципального заказа за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы должно соответствовать установленным планам социальноэкономического развития страны. Схематично расширенный перечень функций государственных (муниципальных) закупок изображен на рисунке 4.

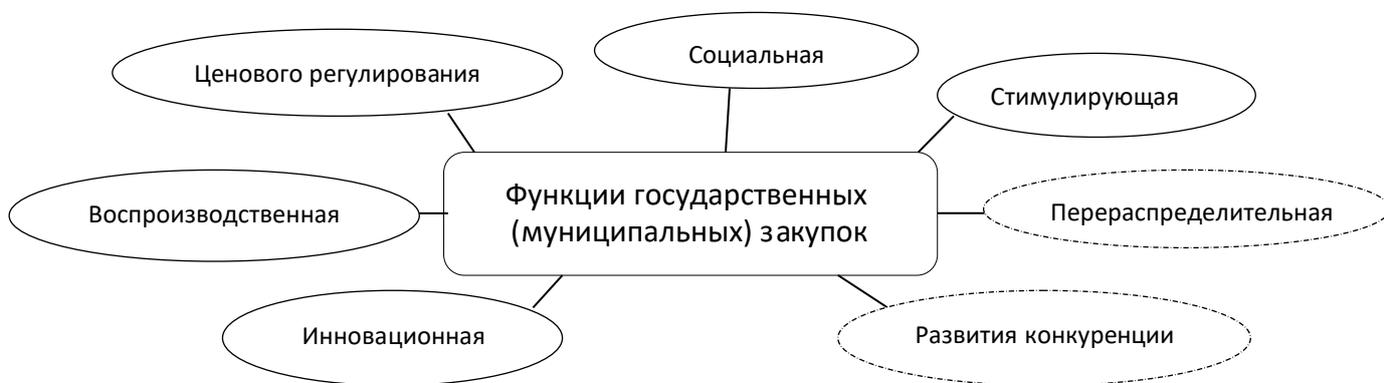


Рисунок 4 – Функции государственных (муниципальных) закупок

В современной модели экономического развития Российской Федерации таковой является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В рамках Концепции-2020 определена роль государственного и муниципального заказа в следующих направлениях:

- «повышение прозрачности процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа, процедур формирования межбюджетных трансфертов»;

- «поддержка создания и развития малого и среднего инновационного бизнеса, в том числе путем сокращения административных барьеров для старта и развития инновационного бизнеса и формирования требований по передаче малому и среднему инновационному бизнесу части государственных заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы»;
- «усиление поддержки российских компаний, работающих по ключевым для обеспечения национальной безопасности направлениям технологического развития, включая использование для этих целей возможностей системы государственных закупок».

Система государственных и муниципальных закупок сегодня органично встроена в общую систему организации бюджетного процесса на территории Российской Федерации. Построение программного бюджета, не так давно внедренное на территории нашей страны, было обусловлено необходимостью достижения долгосрочных целей социально-экономического развития России в условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти. При этом государственные (муниципальные) закупки являются одним из тех инструментов, благодаря которым достижение поставленных целей становится возможным.

Государственные закупки в различной степени участвуют в каждой стадии бюджетного процесса. В рамках формирования программного бюджета государственные и муниципальные органы выявляют финансовые потребности для реализации задач, которые они уполномочены решать. При этом необходимо обосновать каждую из данных потребностей с учетом утвержденных правил нормирования. Установленный уровень потребностей заказчиков прописывается в соответствующих программах и утверждается в бюджете.

Для выполнения мероприятий, требующих привлечения хозяйствующих субъектов с целью приобретения товаров, выполнения работ и оказания услуг, государственными и муниципальными заказчиками в соответствии с их утвержденными программами формируются планы закупок (норма Федерального закона № 44-ФЗ, требующая формирования планов закупок, вступает в силу с 1 января 2016 года).

В рамках исполнения бюджета лимиты бюджетных обязательств доводятся до главных распорядителей бюджетных средств, и далее заказчиками в соответствии с планом-графиком начинается процесс осуществления закупок. В процессе размещения заказов производится предварительный контроль, суть которого состоит в проверке обоснования закупок, соблюдения правил нормирования и начальных (максимальных) цен контрактов. В соответствии с установленными Правительством РФ правилами, проводится общественное обсуждение закупок. На стадии исполнения контрактов органами внутреннего финансового контроля также осуществляется текущий контроль путем проверки выполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контракта и применения мер ответственности в случае невыполнения условий контракта.

По результатам исполнения контрактов органами внутреннего финансового контроля проводится проверка на предмет соответствия исполняемых контрактов целям осуществления закупок и правильности отражения в документах учета.

Представленное соотношение стадий бюджетного процесса и стадий осуществления государственных (муниципальных) закупок, определенные функции системы государственных и муниципальных закупок и ее участие в перераспределении денежных средств во многом определяют значимость контрактной системы в финансовой системе государства в целом.