Зибзеева, Елена Викторовна. Финансовые инструменты эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Зибзеева Елена Викторовна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т].- Ростов-на-Дону, 2013.- 229 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/889

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Развитие теоретических аспектов системы размещения государственного заказа 16**

Роль финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа в системе государственного регулирования 16

1.2. Особенности финансирования системы государственных заказов 54

1.3. Современные тенденции развития финансирования государственного заказа 73

**Глава 2. Анализ финансовых инструментов эффективного функционирования системы размещения государственного заказа 91**

2.1. Федеральная контрактная система как объективная необходимость модернизации системы государственного заказа России 91

2.2. Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе государственного заказа 107

2.3. Управление рисками и процессом противодействия коррупции в системе государственных закупок 119

**Глава 3. Оценка эффективного использования бюджетных средств при размещении государственных заказов 140**

3.1. Разработка показателей эффективности и результативности бюджетных расходов, направленных на размещение государственного заказа 140

3.2. Развитие аудита эффективности бюджетных расходов в системе государственного заказа 163

3.3. Долгосрочные перспективы размещения государственного заказа в России с учетом интеграционных процессов 182

Заключение 193

Библиографический список

* [Особенности финансирования системы государственных заказов](http://www.dslib.net/finansy/finansovye-instrumenty-jeffektivnogo-ispolzovanija-bjudzhetnyh-sredstv-pri.html#5284771)
* [Современные тенденции развития финансирования государственного заказа](http://www.dslib.net/finansy/finansovye-instrumenty-jeffektivnogo-ispolzovanija-bjudzhetnyh-sredstv-pri.html#5284772)
* [Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе государственного заказа](http://www.dslib.net/finansy/finansovye-instrumenty-jeffektivnogo-ispolzovanija-bjudzhetnyh-sredstv-pri.html#5284773)
* [Развитие аудита эффективности бюджетных расходов в системе государственного заказа](http://www.dslib.net/finansy/finansovye-instrumenty-jeffektivnogo-ispolzovanija-bjudzhetnyh-sredstv-pri.html#5284774)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В условиях современной экономики России особо актуальными становятся вопросы разработки финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа, создания финансово-экономических условий для действенного функционирования системы государственных заказов, повышения результативности финансовых расходов. Эффективность финансирования государственных заказов связана с оптимизацией системы их финансового обеспечения, определением приоритетов и пропорций финансирования, а также с рациональным использованием выделенных финансовых ресурсов.

За последние годы многократно пересматривались процедуры размещения государственного заказа, но практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов. Исходя из этого необходимы системные действия по формированию механизма, гарантирующего надлежащее качество закупок с учетом всего жизненного цикла продукции, а также обоснованность цен контрактов и надежный мониторинг их исполнения. Модернизация системы государственной закупочной деятельности – одна из основных задач бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Новые процедуры государственных закупок должны обеспечить высокое качество исполнения государственного заказа и повышение его роли в модернизации экономики государства.

Для достижения эффективных финансово-экономических отношений в системе государственного заказа необходимо обеспечить единство функционирования всех стадий обеспечения государственных потребностей в целях формирования целостной контрактной системы Российской Федерации как организационно-правового механизма функционирования системы государственного заказа.

На сегодняшний день только эффективное взаимодействие всех органов власти, бизнеса, общественных организаций в реализации комплекса мер, направленных на развитие финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа, ликвидации финансовых рисков, и разработка действенных алгоритмов оценки эффективного использования бюджетных средств могут обеспечить формирование и развитие полноценной системы государственного заказа.

Исследование совокупности финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа в контексте модернизации бюджетной системы страны предполагает определение направлений совершенствования системы размещения государственного заказа, ориентированной на всестороннее развитие и укрепление данной системы в условиях реструктуризации бюджетного сектора, развития принципов программного бюджетирования, ориентированного на результат, и экономической интеграции России в мирохозяйственные процессы.

Все вышеизложенное предопределило актуальность темы диссертационного исследования, необходимость исследования теоретических аспектов развития финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа, которые в значительной мере обеспечивают стабильное экономическое развитие государства.

**Степень разработанности проблемы.** Среди научных исследований, проблематика которых близка к теме диссертационной работы, можно выделить следующие работы.

Теоретические и практические вопросы развития государственных финансов, форм организации бюджетного финансирования, отражают труды А. Бабич, О. Врублевской, Л. Дробозиной, О. Ивановой, Т. Ковалевой, Г. Поляка, В. Родионовой, Т. Романовой, М. Романовского, Р. Самоева, В. Фетисова и др. Вопросам развития системы государственного заказа как формы организации бюджетного финансирования посвящены работы О. Анчишкиной, Р. Арыкбаева, Е. Звоновой, Р.Набиева, В.Смирнова, И. Смотрицкой и других. Возможности бюджетного финансирования в части перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, изучены в трудах И. Азизовой, С. Ананенко, Л. Богославцевой, М. Ефремова, А. Петренкова, М. Траченко и других.

Анализ монографической, периодической и специализированной литературы по очерченному ряду проблем в диссертационном исследовании показывает, что в большинстве случаев в отечественных и зарубежных изданиях исследуется эволюция государственных закупок на конкурсной основе и обобщается практика их проведения с акцентом на технические процедуры. В то же время исследование проблем, касающихся развития и совершенствования системы госзаказа как специфической формы организации бюджетного финансирования, финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа остаются еще недостаточно изученными. Актуальность рассматриваемой проблемы, ее практическая значимость, а также недостаточная проработанность теоретических и прикладных вопросов, касающихся развития финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа обусловили выбор темы, определили цель и задачи исследования.

**Цель** **исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических аспектов и комплекса практических мер по формированию и развитию финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа в современных условиях экономического развития России.

**Задачи исследования.** Для реализации цели потребовалось решить следующие задачи, которые определили логику исследования и его структуру:

раскрыть финансово-экономическое содержание системы государственных заказов с позиции определения роли финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа в системе государственного регулирования;

рассмотреть основы финансирования государственных закупок как специфической формы расходования государственных средств, являющейся важным инструментом бюджетной политики государства;

исследовать этапы реализации единого цикла, объединяющего прогнозирование и планирование государственных закупок, размещение государственных заказов и исполнение государственных контрактов с целью разработки мер по эффективному использованию финансовых ресурсов;

обосновать целесообразность и необходимость развития программно-целевых методов бюджетного планирования и финансирования при размещении государственного заказа;

выявить финансовые риски, возникающие при размещении и исполнении госзаказа, раскрыть причины их возникновения и ликвидации с целью создания прозрачной среды, направленной на противодействие коррупционным проявлениям;

разработать показатели оценки эффективности и результативности бюджетных расходов, направленных на размещение государственного заказа;

определить направления развития аудита эффективности бюджетных средств в системе государственных заказов;

сформулировать долгосрочные перспективы развития государственного заказа с учетом интеграционных процессов в мирохозяйственных связях.

**Предметом исследования** выступают финансово-организационные отношения, возникающие в процессе формирования, размещения и исполнения государственного заказа.

**Объектом исследования** являются финансовые инструменты эффективного использования бюджетных средств в системе государственных заказов России.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Диссертация выполнена с учетом положений и концепций, содержащихся в трудах российских и зарубежных ученых в области экономики общественного сектора, теории государственного регулирования, теории государственных финансов, управления бюджетным процессом, финансового обеспечения размещения госзаказов.

В качестве методологической основы диссертации использовался системно-функциональный подход как общеметодический принцип исследования экономических систем различного уровня, который позволил раскрыть взаимосвязанное функционирование явлений и процессов в эволюционном развитии, а также выявить причинно-следственные зависимости, обобщив и синтезировав различные исследовательские направления.

Диссертационная работа выполнена в рамках паспорта специальности ВАК 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, части 1 «Финансы», раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», п. 2.2 «Финансовое регулирование экономических и социальных процессов», 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов», п. 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств».

**Инструментарно-методический аппарат.** При разработке проблемы исследовались различные методические подходы, в том числе: историко-логического и сравнительного анализа, метода экспертных оценок, детализации и обобщения, приемов построения структурно-логических схем, что позволило обеспечить аргументированность оценок, достоверность выводов и положений диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическая база исследования** представлена на основе законодательных актов Российской Федерации, программных документов Правительства Российской Федерации, официальных данных и аналитических материалов Министерства финансов Российской Федерации, Минэкономразвития Российской Федерации, Росстата, Федеральной антимонопольной службы России, монографических исследований ученых в области государственных финансов, материалов специализированных периодических изданий, материалов российских и международных конференций.

**Рабочая гипотеза** **диссертационного исследования** состоит в том, что обеспечение результативности бюджетных расходов в сфере публичных закупок в условиях ограниченности бюджетных ресурсов на современном этапе требует трансформации системы размещения государственного заказа посредством реализации мер по формированию федеральной контрактной системы, оптимизации финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа, разработки и внедрения критериальных оценочных показателей эффективности и результативности бюджетных расходов, усиления государственного финансового контроля за размещением государственного заказа, что позволит обеспечить высокое качество исполнения государственного заказа и повысить его роль в модернизации экономики и социальной сферы.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. В современных условиях в рамках развития рыночных отношений роль государственного регулирования остается весьма значимой, поэтому первостепенное значение в области финансово-экономической политики государства приобретает выбор наиболее приемлемых способов и методов эффективного регулирования системы государственных заказов. Значительные расходы бюджетов всех уровней на государственные закупки актуализируют необходимость развития финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного, а также анализ их роли и места в системе государственного регулирования финансовой системы. При этом совершенствование системы управления государственными закупками, обеспечение прозрачности размещения заказов, развитие добросовестной конкуренции и расширение возможностей для участников размещения заказов приобретает особую значимость в контексте ограниченности бюджетных ресурсов на современном этапе.

2. На сегодняшний день реформирование финансово-экономической системы в России предполагает повышение эффективности использования бюджетных средств и улучшение качества управления общественными финансами путем формирования федеральной контрактной системы, включающие развитие практики среднесрочного бюджетного планирования, переход к преобладающему значению программно-целевых методов организации бюджетного финансирования, обеспечение полной «прозрачности» всего бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны. В этих условиях объективно необходимым становится расширение рамок методического инструментария, оценки различных параметров, подлежащих количественному измерению, и качественной трансформации посредством создания условий функционирования совокупности норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл, объединяющий ключевые этапы обеспечения государственных потребностей, а именно: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных нужд; формирование государственными заказчиками планов государственных заказов; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг; юридическое оформление результатов размещения заказов; исполнение и мониторинг государственных контрактов.

3. В настоящее время проблемы, связанные с размещением государственных заказов, остаются ключевыми и не до конца решенными как с теоретических позиций, так и с точки зрения практической реализации. Существующая модель финансирования государственных закупок не выполняет главной задачи – добросовестной конкуренции, снижения государственных затрат и не препятствует возникновению финансовых рисков в силу отсутствия прозрачности системы размещения государственных заказов, а также участия аффилированных лиц и организаций в сфере публичных закупок. Ликвидация проблемных моментов системы финансирования государственных заказов является основной задачей в реформировании этой системы. Закупочные процедуры должны быть увязаны с особенностями оценки качества поставляемых товаров, работ, услуг, а также рисков, связанных с ненадлежащим исполнением заказа и другими факторами, существенным образом влияющими на достижение конечных результатов исполнения государственного заказа.

4. Совершенствование методов оценки эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа является важным элементом при принятии решений относительно бюджета и эффективном распределении финансовых ресурсов. Оценка результатов важна при определении изменений в бюджете, выявлении различных проблем, связанных с финансированием и использованием бюджетных средств, и разработки своевременных мероприятий по устранению данных проблем. Определяя повышение эффективности государственных закупок в качестве ключевой цели экономического развития государства, представляется необходимым систематизировать данную проблему и разработать методологические основы оценки эффективности системы государственных закупок в российской экономике. При этом концепция эффективного использования бюджетных средств базируется на комплексном подходе к процессу обеспечения государственных потребностей для решения поставленных в данном исследовании задач на основе формирования соответствующих качественных изменений в сфере государственных закупок: институциональной среде, организации и управлении, информационном обеспечении, технике и технологиях.

5. Сравнительный анализ национальных моделей финансирования в сфере публичных закупок с учетом общепризнанных норм и принципов, включая положения соглашений Всемирной торговой организации, показал необходимость модернизации системы размещения государственного заказа по следующим направлениям: реформирование законодательства в сфере государственных заказов, комплементация норм, гармонизация государственных стандартов регулирования, что позволяет выработать общие подходы на основе применения лучших практик финансирования сферы публичных закупок и выявить возможности адаптации финансовых инструментов применительно к российским реалиям с целью разработки мер по эффективному использования бюджетных средств, предотвращению коррупции и совершенствованию системы госзаказов.

**Научная новизна результатов** **исследования** состоит в обоснованности комплекса теоретических положений и практических мер по применению финансовых инструментов и оценке эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа.

Наиболее важные научные результаты, содержащие научную новизну и отражающие вклад автора в проведенное исследование, заключаются в следующем.

1. Расширены теоретические представления о содержании финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа в рамках таких направлений, как: 1) программно-целевое финансирование (конкурсный отбор планов, проектов, программ; бюджетирование, ориентированное на результат и пр.); 2) управление финансовыми рисками системы государственных заказов (формирование и ведение реестров и карт рисков; выявление причин рисков; разработка способов управления рисками и пр.); 3) планирование государственных заказов (утверждение лимитов бюджетных обязательств; составление планов-графиков закупок; ценообразование и пр.); 4) повышение прозрачности и открытости конкурсных процедур (создание единой информационной среды; обеспечение добросовестной конкуренции; аутсорсинг и пр.); 5) совершенствование процедуры исполнения государственных контрактов (управление заключенными контрактами; результативность исполнения государственных контрактов и пр.); 6) осуществление финансового контроля (мониторинг целевого и эффективного использования бюджетных средств; аудит эффективности; своевременная идентификация проблемы и пр.). Использование данных финансовых инструментов нацелено на обеспечение модернизации системы публичных закупок и более эффективное использование бюджетных средств при их размещении.

2. Обоснованы направления перехода к федеральной контрактной системе, учитывающие: 1) корректировку нормативно-правовой базы с учетом анализа накопленного опыта; 2) создание совокупности инструментов проектного управления; 3) внедрение механизмов оценки рисков и обеспечения качества исполнения государственных контрактов; 4) развитие единой информационной среды. Это в конечном итоге позволит обеспечить системный подход к разработке финансово-экономической политики в сфере государственных заказов, позволяющей перейти к стратегическому планированию и управлению финансовыми ресурсами на этапах формирования и размещения государственных заказов, а также заключения и выполнения государственных контрактов.

3. Выявлены и систематизированы финансовые риски субъектов контрактных отношений, включающие: риски государственных заказчиков (риск неисполнения или ненадлежащего исполнения условий контракта, риск завышения первоначальной цены контракта, риск отказа победителя торгов от заключения контракта и др.), риски поставщиков товаров, работ, услуг (риск несвоевременного финансирования, риск ухудшения рыночной конъюнктуры, риск неправильной трактовки отдельных положений документации), риски коррупции и/или недобросовестной конкуренции при размещении государственного заказа и предложены способы управлениями ими на основе выявления вида риска, анализа возможных вариантов развития событий, определения минимизации финансовых потерь государства, учет которых позволит обеспечить сбалансированность интересов и системность применения широкого набора инструментов противодействия коррупции.

4. Предложены показатели и алгоритм оценки финансовой эффективности размещения государственного заказа в разрезе групп показателей: эффективности планирования закупок, конкурентности процедур размещения госзаказов, доли закупок в общем объеме размещенных заказов, конфликтности процедур размещения заказов, своевременного финансирования и исполнения государственных контрактов, эффективности использования бюджетных средств. Применение данной системы показателей позволит формировать государственный заказ в увязке с бюджетным процессом с учетом качества прогнозирования расходов бюджета, направляемых на размещение государственного заказа, строго на конкурсной основе при условии расширения возможностей для качественного исполнения государственных контрактов и широком использовании современных информационных технологий на всех этапах реализации госзаказа.

5. Обоснованы перспективы долгосрочного развития государственного заказа, основанные на дальнейшем расширении рынков публичных закупок, выработке единых стандартов, проектных технологий, создании и применении библиотек типовых контрактов, формировании единого инструментария оценки эффективности, развитии конкуренции и противодействия коррупционным проявлениям, что обеспечит гармонизацию общих подходов к размещению государственных заказов в целях обеспечения единства экономического пространства с учетом мировых интеграционных процессов.

**Теоретическая значимость диссертационной работы** состоит в том, что исследование расширяет и развивает научные представления о формировании финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа и направлениях их модернизации, которые могут быть использованы в дальнейших исследованиях в качестве теоретической и методологической базы для разработки по созданию эффективной системы размещения государственного заказа в России.

**Практическая значимость результатов исследования** состоит в выработке конкретных рекомендаций, направленных на решение крупных практических проблем, связанных с повышением качества и удовлетворением государственных потребностей и эффективности расходования государственных средств, предусмотренных на государственный заказ, и тем самым вносит значительный вклад для обеспечения стабильного функционирования финансовой системы государства и национальной экономики в целом. Результаты исследования могут быть использованы государственными органами контроля и управления Российской Федерации при оценке эффективности использования финансовых средств при размещении государственного заказа и организации финансового контроля за их расходованием. Материалы диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе экономических вузов России при проведении занятий по курсам «Управление государственными и муниципальными заказами», «Бюджетная система РФ», «Федеральная контрактная система» и др.; при подготовке и повышении квалификации специалистов, занимающихся размещением государственного заказа, и специалистов контролирующих органов.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на различных научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и аспирантов Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (2009–2012 гг.). Кроме этого, автор принимал участие во всероссийских практических конференциях-семинарах «Государственные и муниципальные закупки – 2010», «Государственные и муниципальные закупки – 2011», «Государственные и муниципальные закупки – 2012», (г. Москва, 2010–2012 гг.), IV международной научно-практической интернет-конференции «Финансовое образование в течение всей жизни – основа инновационного развития России» (Ростов-на-Дону, 2012 г.), международной научно-практической интернет-конференции «Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте – 2012». Результаты диссертационного исследования используются министерством труда и социального развития Ростовской области, Контрольно-счетной палатой Ростовской области. Теоретические положения и выводы исследования включены в учебные дисциплины, читаемые в Ростовском государственном экономическом университете (РИНХ), на курсах повышения квалификации государственных специалистов финансовых служб и исполнительных органов государственной власти Ростовской области, гражданских служащих органов федерального казначейства по Ростовской области, на курсах, организованных НОУВПО «Институт финансового контроля и аудита» Ассоциации контрольно-счетных органов РФ.

**Публикации результатов исследования.** Основные положения и рекомендации диссертационного исследования изложены в 15 печатных работах общим объемом 8,9 п.л. (авторских 8,4 п.л.), в том числе в 3 статьях, опубликованных в ведущих научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, объемом 2,4 п.л. (авторских 2,0 п.л.).

**Логическая структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, библиографического списка из 155 наименований, включает 8 таблиц и 25 рисунков, 4 приложения.

Структура обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Содержание ее раскрывается в следующей последовательности:

**Введение**

**Приложения**

## Особенности финансирования системы государственных заказов

В настоящее время в рамках развития рыночных отношений основу ресурсного обеспечения финансово-экономической деятельности государства составляют государственные финансы.

Финансы, как экономическая категория, представляют собой денежные отношения по поводу распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и части национального богатства с целью формирования финансовых ресурсов, направляемых на финансирование социальной сферы, национальной обороны, национальной безопасности и другие расходы, регулируемые через систему финансовых инструментов и механизмов , в том числе - через механизм государственных заказов. При этом финансовые ресурсы, предназначенные для финансирования государственных заказов, как часть государственных финансов выступают в денежной форме.

Финансовые ресурсы - это вся совокупность денежных средств, которые потенциально могут быть использованы и используются для осуществления финансовой деятельности и выполнения финансовых (денежных) операций субъектами хозяйствования и органами государственной власти и управления . Поскольку финансовые ресурсы осуществляют свое движение в государственно-правовой и частноправовой формах, то система финансов включает в себя два больших звена -централизованные и частные (децентрализованные) финансы. При этом

В этом направлении необходимо исследование специфики финансово-экономических отношений в области государственных заказов. Особое внимание здесь следует обратить на экономическую роль государства в условиях рынка, а также на функции государства и функции государственных финансов при реализации государственных заказов. Именно посредством сбалансированной системы финансово-экономических отношений реализуются государственные интересы, направленные на полное удовлетворение государственных нужд с учетом экономических возможностей страны и рыночных механизмов хозяйства.

Основу финансово-экономической роли государства в условиях рыночной экономики составляют государственные финансы, государство, экономическая роль которого заключается в достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе, формировании финансовой политики и осуществлении законодательного регулирования финансов на макро- и микроуровнях. Экономическая роль государства, реализуемая через систему государственных финансов, рассматривается двояко - в узком и широком смысле. В узком смысле экономическая функция государства возникла и окончательно оформилась в XIX в. и означает непосредственное влияние государства на экономический сектор, предполагающее государственное участие в производстве и реализации товаров и услуг. В широком смысле она означает экономический механизм реализации всех функций государства, и прежде всего финансовое обеспечение управления, правопорядка, обороны, проведение социальных и культурных мероприятий, фундаментальных научных исследований, а также промышленности, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства. Государственные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением источниками финансирования для реализации государственных функций.

Комплекс взаимосвязанных функций государства отражает сущность, цели и общее социально-экономическое назначение любого государства. На практике важнейшими государственными функциями являются следующие: управление обществом, обеспечение правопорядка и безопасности общества, обеспечение социального развития, экономическое воздействие.

Одним из главных назначений государственных финансов является обеспечение эффективной реализации всех государственных функций, что зависит от характера социально-экономической политики и общих принципов управления. Так как государство формирует финансовую политику и осуществляет законодательное регулирование финансов, в том числе государственных и частных, то можно выделить его две основные функции, которые в финансовой политике становятся базовыми принципами и формируют функции государственных финансов. Речь идет о таких функциях, как государственное регулирование и стимулирование экономического развития.

Государственное регулирование, как базовая функция любого государства, представляет собой законодательно оформленную систему воздействия на финансовые процессы в социально-экономической жизни общества. Все направления государственного регулирования взаимосвязаны и взаимодействуют между собой и, как следствие, влияют друг на друга. Выявление таких взаимосвязей имеет большое значение для функционирования системы финансов в целом. Регулирующая роль государства не ограничивается сферой государственной собственности и не предполагает наличия в экономике преимущественно государственной собственности, так как конкурентная с частным бизнесом среда создает ряд дополнительных стимулов для выполнения государством его второй базовой функции - содействия экономическому росту

Рассмотренные экономические функции государства трансформируются в функции государственных финансов: распределительную, или функцию образования централизованных доходов; регулирующую, или функцию использования централизованных доходов; контрольную. Вместе с тем, помимо перечисленных функций, по нашему мнению, необходимо выделить еще одну функцию - управление финансами.

## Современные тенденции развития финансирования государственного заказа

Как видно из данных, приведенных в таблице 1.2, в государственных бюджетах всех, без исключения, промышленно развитых стран большую часть расходов составляют именно расходы на государственные заказы. Поэтому вопросы финансирования государственных заказов, их структурирования, оптимизации расходов, эффективности конечных результатов и перспектив развития становятся особенно актуальными. Только продуманное на уровне государственных организаций и эффективное расходование ресурсов государственных бюджетов на финансирование государственных заказов будет гарантировать налогоплательщикам, что государство решает именно те задачи и в том объеме, как это было в России в 2008-2015 гг. Валовый внутреннийпродукт, млрд руб. Доходы консолидированногобюджета, млрд руб. Расходы консолидированного бюджета, млрд руб. Объем размещенного государственного заказа, млрд руб. Объем размещенногогосударственногозаказа, млрд руб. в %к ВВП Объем размещенного государственногозаказа, млрд руб. в %к доходной частибюджета Объем размещенного государственногозаказа, млрд руб. в %к расходной частибюджета

Анализ результатов размещения и реализации государственных заказов, по данным официальной статистики, материалов Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, позволил сделать вывод, что влияние мирового финансового кризиса сказалось на некотором снижении объемов госзакупок в 2009 г. В 2010 г. произошел рост закупок для государственных нужд- на 10,8% по сравнению с 2009 г., сумма государственных закупок превысила 3,6 трлн. руб. В 2011 г. сумма средств на государственные закупки превысила 4 трлн. руб., в 2012 г. составила

Значительные расходы бюджетов всех уровней на государственные закупки актуализируют необходимость развития системы управления государственными закупками, анализ их роли и места в системе государственного регулирования финансовой системы.

Однако необходимо отметить, что формирование системы государственных закупок в России - процесс, находящийся в постоянной динамике, поскольку государственные закупки совершенствуются с той же скоростью, что и собственно институт государства. Становление отечественной системы государственных закупок носило волнообразный характер, происходило в условиях кардинальных изменений на каждом новом этапе развития страны, тогда как, например, в Великобритании или во Франции данный процесс шел на фоне стабильного социально-экономического развития, не подверженного критическим структурным изменениям.

В дореволюционной России система государственных закупок развивалась эволюционным путем. Изначально основной целью формирования механизмов размещения государственного заказа являлось сокращение расходов государственных средств и противодействие их расхищению, при этом самым действенным механизмом, решающим обе эти проблемы, стало конкурсное размещение государственного заказа среди потенциальных поставщиков. Первое летописное упоминание конкурсной закупки для государственных нужд в России датируется XVII веком -временем правления царя Алексея Михайловича (отца Петра I). С того времени конкурсная система российских государственных закупок развивалась и совершенствовалась вплоть до 30-х годов XX века и была от менена уже в советское время со сворачиванием НЭП1. В условиях централизованного планирования экономики страны конкурсные механизмы государственных закупок оказались не востребованы. Переход к рыночной экономике в конце XX века потребовал от государства новых подходов, отличных от системы советского Госснаба. В новейшей истории России система государственных закупок начала заново формироваться после выхода в 1997 г. Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и утвержденного им «Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд». Указом и Положением должны были руководствоваться государственные заказчики при проведении закупок товаров, работ или услуг для государственных нужд. Реально же система проведения конкурсов заработала с начала 1998 г., однако на законодательном уровне процесс конкурсного размещения государственного заказа был закреплен только в 1999 г. Федеральным законом от 6 мая 1999 г. №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Этот закон регулировал размещение государственного заказа только на конкурсной основе федеральными органами исполнительной власти. С момента выхода Федерального закона №97-ФЗ к нему было достаточно много замечаний, в том числе указывалось на полное отсутствие в нем внеконкурсных процедур размещения государственного заказа, при этом, практически сразу после выхода Федерального закона №97-ФЗ, началась работа по подготовке нового закона, который бы регулировал весь спектр возможных способов размещения государственных заказов и область применения которого распространялась бы на все ветви и уровни государственной власти.

В соответствии с Законом от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ, сведения о закупках стали размещаться в электронной форме на едином общероссийском официальном сайте. Вместе с тем установлен закрытый перечень требований к участникам торгов, включающий в себя требования о наличии правоспособности, лицензий и других обязательных документов, предусмотренных действующим законодательством, при этом произвольные квалификационные требования к участникам торгов заменены на финансовые гарантии исполнения контрактов. Также законом предусмотрено ведение реестра недобросовестных поставщиков, исключающих их участие в госзаказе. Данным законом обеспечен переход на преимущественное размещение заказов путем проведения открытого аукциона в электронной форме на ограниченном количестве электронных площадок (Приложение 1). Как следствие, - все предприниматели страны стали работать всего на пяти площадках, в результате - за счет этого была обеспечена высокая ликвидность торгов и минимизация рисков для электронного мошенничества. Электронные аукционы доказали свою эффективность как средство от сговора и инструмент достижения конкурентной среды при заранее заданном качестве. Кроме того, запуск единого общероссийского официального сайта и переход на проведение открытых аукционов в электронной форме стали серьезным технологическим прорывом, поскольку работа с указанными информационными ресурсами осуществляется с использованием электронной цифровой подписи.

Законодательство, действовавшее до принятия Закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ, позволяло произвольно изменять любые условия контрактов при их исполнении, в том числе и цены контракта, что фактически означало фиктивность процедур торгов и приводило к неконтролируемому росту стоимости контрактов. Законом от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ установлено требование о неизменности условий заключенных контрактов. Вместе с тем, в рамках действующего законодательства установлена административная процедура обжалования действий заказчика, которые ущемляют права и законные интересы участников торгов. До принятия Закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ результаты конкурса можно было обжаловать только в суде в ходе длительной судебной процедуры. В результате, - к моменту вынесения судебного решения контракт мог быть уже исполнен, что фактически означало невозможность реального обжалования недобросовестных и коррупционных действий заказчиков на торгах. Кроме того, введена административная ответственность должностных лиц заказчиков за нарушения требований законодательства о размещении заказов.

## Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе государственного заказа

Функционирование антикоррупционных стандартов обеспечивается, во-первых, при условии создания общеправовых механизмов на законодательном уровне, во-вторых, при условии принятия локальных правил и стандартов в индивидуальном порядке, сочетание которых приводит к достижению наиболее эффективного результата. При этом по своему сущностному содержанию предлагаемые антикоррупционные стандарты в системе публичных закупок представляют собой совокупность механизмов, направленных на минимизацию коррупционных рисков при осуществлении закупочной деятельности.

В международной практике регулирования, как уже отмечалось, публичные закупки принято разделять на три основных этапа: пре-тендерный (планирование и прогнозирование), тендерный (размещение государственного заказа, заключение договоров) и пост-тендерный (контроль, аудит). При этом на каждом из этапов существуют риски коррупционного характера, для минимизации которых необходимо создать определенные механизмы, в том числе и правового характера. Таким образом, разработке антикоррупционных стандартов предшествует определение самих рисков и способов управления ими. В результате предложенные автором инструменты, обеспечивающие определенный уровень гарантий защиты от проявления коррупционных рисков, дают возможность рассмотреть наиболее значимые вопросы регулирования закупочной деятельности, которые следует признать в качестве эффективных гарантий противодействия коррупции в сфере публичных закупок, а также основой для создания антикоррупционных стандартов.

Одним из гарантов антикоррупционных проявлений является информационная прозрачность, которая должна осуществляться на всех этапах государственной закупочной деятельности, являясь важнейшим инструментом, обеспечивая определенный уровень защиты от проявления коррупционных рисков, при этом включая в себя несколько уровней информационной прозрачности. Во-первых, это достаточная доступность правовых актов, устанавливающих общие правила закупок, во-вторых, наличие открытого доступа к информации, которая создается на этапе осуществления закупки, при этом она должна быть в достаточном объеме для осуществления независимого мониторинга и общественного контроля и иметь открытый характер сведений о результатах исполнения договоров и выплатах, осуществленных по ним, в-третьих, достаточно прозрачные процедуры обжалования результатов закупочной деятельности.

Перечисленные аспекты информационной прозрачности при размещении государственного заказа обеспечиваются созданием правовых норм на законодательном уровне, при этом необходимо создать действенные механизмы реализации права на доступ к информации. Данные механизмы не должны обременяться неоправданными материальными или временными издержками, а также наличием факторов коррупционного характера, затрудняющих реализацию права на доступ к информации. Наиболее эффективной мерой обеспечения реализации информационной прозрачности является размещение информации в сети Интернет.

В этом направлении в нашей стране сделан огромный шаг на этапе размещения заказов: вся информация с января 2010 г. размещается на едином всероссийском официальном сайте zakupki.gov.ru, вместо разрозненных сайтов на уровне субъектов РФ1. В настоящее время действует Единый федеральный реестр государственных закупок и контрактов, содержащий сведения о наименовании заказчика, источнике финансирования, процедуре размещения заказа, наименовании и местонахождении поставщика, номенклатуре и цене закупаемой продукции, информации о заключении контракта2 (Приложение 1), однако размещение информации по аудиту исполнения контрактов на сайте на сегодняшний день не предусмотрено в необходимом объеме.

По результатам проведенного исследования автором предлагается, в целях обеспечения информационной прозрачности в системе публичных закупок России, организовать размещение информации по реализации единого цикла формирования, размещения государственного заказа, исполнения государственных контрактов, мониторинга и аудита

Вместе с тем необходимо раскрыть в данном исследовании эффективные регуляторы условий участия в закупках.

Условия участия в закупках включают в себя требования, предъявляемые к участникам размещения заказов, требования к закупаемым товарам, работам, услугам, критерии оценки заявок и принятия решений о заключении контрактов, при этом правовые нормы, регулирующие подготовку к размещению заказов, должны исходить из принципов объективности, соразмерности и конкурентоспособности условий участия в размещаемом заказе, а формирование требований к участникам размещения заказов должны основываться на принципах исключения дискриминации. Любое ограничение права на участие в том или ином заказе должно обусловливаться характером рисков, возникающих в силу специфики закупаемого товара, работы, услуги. При этом нередко правовые нормы, регулирующие создание условий участия в закупках, содержат коррупциогенные факторы, которые ставят под сомнение эффективность данных правовых норм. В результате, автором отмечается, что в настоящее время существует проблема определения баланса между необходимостью установления дополнительных квалификационных требований к участникам размещения заказов и минимизацией коррупционных рисков, т.е. установление правовых норм, позволяющих применить квалификационные требования, с одной стороны, призваны обеспечить необходимый уровень качества закупаемых товаров (работ, услуг), а с другой стороны, нередко качество данных правовых норм приводит к легальному существованию элементов коррупционных схем.

## Развитие аудита эффективности бюджетных расходов в системе государственного заказа

В ходе проведенного диссертационного исследования, автором в действующем законодательстве выявлен ряд ограничений в вопросе участия иностранных товаропроизводителей в некоторых значимых для государства отраслях, а также выставление приоритетов товарам российского происхождения, что можно назвать некой государственной поддержкой. Так, статьей 13 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ предусмотрены некоторые возможности ограничения участия иностранных поставщиков (товаров, работ, услуг) на отечественном рынке государственных закупок, в виде ограничения допуска к участию в торгах иностранных товаров (работ, услуг) в сфере государственного оборонного заказа. Во исполнение данного Закона принято Постановление Правительства РФ от 13.06.2006 №369 «Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства». Таким образом, мы видим, что в нормативном порядке предусмотрены меры по защите отечественного товаропроизводителя в сфере государственного оборонного заказа.

Вместе с тем, той же статьей установлена возможность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов (Минэкономразвития России), по поручению Правительства РФ определять условия допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами. Условия допуска касаются двух ситуаций. Первая из них связана с тем, что иностранным государством или группой иностранных государств в отношении товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, не установлен национальный режим. Вторая возможная ситуация предполагает наличие приоритета отечественных товаров (работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами) по отношению к иностранным товарам (работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами), однако не решенным остается вопрос о критериях приоритетности отечественных товаров (работ, услуг).

В связи с этим необходимо отметить, что в 2008 г. в условиях мирового финансового кризиса были приняты некоторые меры по поддержке отечественных товаропроизводителей, что выразилось в принятии Приказа Минэкономразвития России от 05.12.2008 №427 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд». В 2012 г. был принят новый Приказ Минэкономразвития РФ от 12.03.2012 №120 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для нужд заказчиков». Согласно этим Приказам, при размещении заказов на поставки отдельных товаров для государственных или муниципальных нужд путем проведения конкурса или аукциона участникам размещения заказа, заявки на участие которых содержат предложения о поставке товаров российского происхождения, предоставляются преференции в отношении цены контракта в размере 15%. Предоставление такого рода преференций является одной из мер по поддержке отечественных товаропроизводителей в кризисных условиях. На наш взгляд, меры защитного характера необходимы и в дальнейшем, в условиях новой возможной волны финансового кризиса, а также в связи с вступлением России в ВТО и открытием отечественного рынка публичных закупок. В рамках этого следует отметить, что положения о применении национального режима в отношении иностранных поставщиков содержатся в проекте Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», находящемся на рассмотрении в Государственной Думе, причем необходимо отметить, что данные положения аналогичны ныне действующим нормам законодательства.

Вместе с тем, при рассмотрении интеграционных процессов, также представляют интерес вопросы правового регулирования этих процессов в сфере публичных закупок в рамках Европейского союза (далее - ЕС). Известно, что в 70-е гг. прошлого века в Европейском Совете были введены две директивы о работах и о поставках, основной целью которых является обеспечение «прозрачности» публичных закупок, в частности за счет установления декларирования информации о планировании закупок в рамках всего Европейского Сообщества, подготовки технических характеристик для поставщиков товаров, работ, услуг, исключающих дискриминацию потенциальных участников торгов, а также применения объективных критериев для участников размещения заказов и т.д. В результате были созданы основания для возможности интеграции путем создания единого европейского рынка публичных закупок. Впоследствии, с учетом первоначально существующих директив, в связи с расширением Европейского союза были разработаны новые директивы: о поставках товаров, выполнении работ, об оказании услуг; о средствах судебной защиты; о коммунальных услугах и др., которые, помимо всего прочего, направлены на повышение эффективности и гармонизацию национального законодательства стран - участниц ЕС.

Указанные директивы приведены в соответствии с Соглашением о государственных закупках, действующим в рамках ВТО. Однако в случае, если правила ВТО противоречат нормам ЕС, государственный заказчик из Евросоюза обязан руководствоваться правилами ЕС в отношении национальных поставщиков, а также поставщиков из других стран - членов ЕС. В случае если участник размещения заказов является поставщиком из страны, не являющейся членом ЕС, но присоединившейся к Соглашению о государственных закупках, то государственный заказчик обязан выполнять требования, прописанные в правилах ВТО. В результате, автором сделан вывод, что вступление России в ВТО открывает новые возможности для дальнейшего сближения России и ЕС в сфере государственных закупок и, следовательно, в сфере торговых взаимоотношений.

Необходимо отметить, что Российская Федерация сегодня уже является участником международных соглашений, касающихся публичных закупок, аналогичных принятым соглашениям в ЕС. Так, 9 декабря 2010 г. было заключено межправительственное Соглашение о государственных (муниципальных) закупках, участниками которого стали Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан1. Данное Соглашение направлено на развитие торгово-экономического сотрудничества и расширение торгово-экономических связей, гармонизацию законодательства, проведение согласованной политики в области государственных закупок. Соглашением установлены требования к сфере закупок, поставщикам (потенциальным поставщикам), товарам (работам, услугам), членам комиссий, особенности обеспечения национального режима, способы проведения закупок и т.д.

При рассмотрении вопросов долгосрочных перспектив размещения государственного заказа в России с учетом интеграционных процессов необходимо остановиться на отношении нашей страны к Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003, в которой говорится о формировании эффективных национальных систем публичных закупок.