Фатеева Людмила Константиновна. Управление закупками товаров и услуг для федеральных государственных нужд : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2007 171 с. РГБ ОД, 61:07-8/2480

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК 11

1.1. Экономико-математическая модель воздействия государственных расходов на динамику выпуска и история развития государственных закупок 12

1.2.Задачи и принципы организации государственных закупок 30

1.3.Национальные и международные нормы и правила организации государственных закупок: взаимодействие и направления совершенствования 45

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ ТЕКУЩЕЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК 69

2.1. Организационно-экономический механизм управления государственными закупками 70

2.2.Система контроля за расходованием бюджетных средств и

проведением государственных закупок в Российской

Федерации 98

2.3.Эффективность процедур государственных закупок 122

ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ

ЗАКУПОК 128

3.1. Проблемы на пути повышения эффективности государственных расходов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд 130

3.2.Организационно-экономический основы делегирования главными распорядителями бюджетных средств полномочий государственного заказчика получателям бюджетных средств ... 137

3.3. Организационно-экономические основы принятия решений государственным заказчиком о форме проведения торгов 151

ЗАКЛЮЧЕНИЕ .

БИБЛИОГРАФИЯ 159

**Введение к работе**

Переход России к новому институциональному укладу и рыночной экономике породил множество новых проблем управления финансами государства. Цели и задачи органов государственного управления усложнились. Финансирование бюджетных организаций (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и ряд других), ремонт дорог, содержание городов и поселков, поддержка значимых промышленных предприятий, обеспечение сельскохозяйственных работ и многое другое становится предметом особого внимания органов государственной власти.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов происходит трансформация роли закупки товаров и услуг для государственных нужд. Государственные закупки становятся не только способом обеспечения товарами и услугами государственного сектора, но и инструментом решения таких задач как: поддержка отдельных национальных отраслей, снижение безработицы, стимулирование регионального развития, обеспечение социального равенства, поддержка малого и среднего бизнеса, охрана окружающей среды и многих других специфических задач государственного управления.

Затраты по финансированию закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд является расходами бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации: федерального, регионального или муниципального. Бюджетная система государства является одной из его фундаментальных составляющих обеспечивающих рациональное поступательное развитие системы общественных благ, рост эффективности как всего национального хозяйства, так и хозяйств, составляющих его территорий.

Организация, как формирования доходной части бюджетов, так и исполнения расходной части бюджетов, базируется на полномочиях каждого из этих уровней государственного управления. В связи с этим, приоритетной задачей, для органов управления финансами, является обеспечение

**4**эффективности расходования бюджетных средств как с позиции гарантирующей выполнение функций государственной власти, так и с позиции выполнения обязательств перед собственным населением.

Трансформация сектора государственных финансов характеризуется серьезными изменениями в области управления финансами государства. Модели управления, существовавшие в бывшем СССР, претерпели коренные изменения. В то же время, имеющиеся зарубежные модели не могут без дополнительной адаптации применяться российскими государственными финансовыми органами.

Внедрение новых моделей управления закупками товаров и услуг для государственных нужд связано с определенными методологическими трудностями. Они заключаются в организации верной последовательности действий: от определения необходимого количества ^финансовых ресурсов; оптимальной структуры органа, отвечающего за государственные закупки; до автоматизации данного управленческого процесса.

Президентом Российской Федерации В.В.Путиным в «Бюджетном послании Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2006 году» отмечается: «Из-за несовершенства применяемых механизмов государство по-прежнему несет дополнительные финансовые издержки при осуществлении закупок товаров и услуг, необходимых для реализации его функций» . Что также указывает на необходимость поиска путей повышения эффективности процедуры закупки товаров и услуг для государственных нужд.

Таким образом, **научно-практический аспект проблемы, исследуемой в настоящей работе,**заключается в изучении существующего организационно-экономического механизма реализации контрактов закупки товаров и услуг для государственных нужд.

\* Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике r 2006 году» // Президент России. Официальный сайт. - 24 мая 2005 года. - Москва. -

**5**Изменившиеся условия функционирования системы государственных финансов, новые задачи управления и высокая неопределенность переходной экономики - требуют разработки адекватных методологических принципов и подходов к формированию системы управления финансами государства вообще, и государственными расходами на закупку товаров и услуг, необходимых для реализации функций государства - в частности. В связи с этим, разработка методологических подходов к анализу управления финансовыми ресурсами государства при осуществлении закупок товаров и услуг для государственных нужд и составляет **актуальность настоящего диссертационного исследования.**

С учетом сказанного выше, **объектом исследования в настоящей работе**является механизм принятия решений в области осуществления расходов бюджета на закупку товаров и услуг для государственных нужд в зависимости от величины финансовых ресурсов, направляемых на государственные закупки.

**Предмет исследования**включает в себя характеристики организационно-экономического механизма реализации контрактов закупки товаров и услуг для государствен ных нужд (виды возникающих организационных и экономических отношений, процедуры и методы формирования отношений при осуществлении государственных закупок) во взаимоотношении с основными характеристиками государственного бюджета Российской Федерации (величины доходной и расходной частей бюджета).

Настоящая работа выполнена на фактическом материале российской экономики при его сопоставлении с закономерностями, выявленными для других стран. Такое исследование предполагает анализ как научных дискуссий, так и особенностей взаимодействия теоретических разработок и практических действий государственной власти.

**Целью настоящего исследования**является выявление теоретических основ и практических закономерностей принятия решения органами

государственной власти в области финансирования закупок товаров и услуг для государственных нужд.

Достижение поставленной цели в рамках обозначенной научно-практической проблемы исследования потребовало **решения следующих задач:**

1)исследовать теоретические проблемы управления расходами государства при осуществлении государственных закупок;

2)исследовать концептуальные подходы к организации государственных закупок;

3)произвести анализ современного состояния управления государственными закупками в Российской Федерации;

4)выявить тенденции развития управления государственными закупками товаров и услуг;

5)разработать пути совершенствования управления государственными финансами при осуществлении закупок товаров и услуг для государственных нужд.

**Степень изученности проблемы.**Теоретические аспекты формирования и функционирования финансовой системы в условиях рыночных трансформаций экономики России в концептуальном плане разрабатывались такими учеными, как: Л.И. Абалкин, А.Г.Аганбегян, А.Г.Гранберг, С.Ю.Глазьев, В.Л.Макаров, А.И.Татаркин и др.

Существенный вклад в разработку новых представлений об общественном развитии, системе элементов структуры управления народным хозяйством России с позиции оптимизации функционирования экономики и финансов общества, анализа государственной политики в области развития общественного и частного сектора экономики, формирования институтов макроэкономического регулирования экономических процессов, внесли труды ученых: Д.С.Львова, Н.П.Федоренко, Н.Я.Петракова, Г.Б.Клейнера, А.Д.Некипелова, В.И.Маевского и др.

**7**Отдельные аспекты функционирования системы государственных финансов Российской Федерации включая бюджетную систему Российской Федерации, разрабатывались учеными: В.К.Сенчаговым, А.Г.Грязновой, В.Г.Пансковым, О.С.Пчелинцевым, С.Д.Валентеем, А.М.Лавровым, В.М.Родионовой, Г.Б.Поляком, В.Б.Христенко и др.

С методологической точки зрения большой интерес представляют работы зарубежных ученых посвященных анализу и оценке сферы участия государства в экономике общества. Важными, с этой позиции, являются работы ученых: А.Смита, А.Гамильтона, Ф.Листа, В.Ойкена, Й.Шумпетера, А.Бергсона, П.Самуэльсона и др.

Сегодня в Российской Федерации, при поддержке органов государственной власти и управления, реализуется попытка создания нормативно-аналитических, учебных, экспертных и исследовательских центров в области размещения государственных заказов. С 2004 года функционируют:

1. **Институт по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ.**Институт принимает активное участие в разработке и совершенствовании нормативных актов по размещению государственных заказов. Являясь головной организацией в области подготовки кадров для системы государственных закупок, координирует и обеспечивает информационно-методическое сопровождение 23 региональных центров по подготовке кадров в системе государственных закупок.
2. **Институт подготовки кадров для системы государственных и муниципальных закупок Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.**Реализует программы повышения квалификации по курсу «Управление государственными и муниципальными закупками» (для руководителей-председателей конкурсных комиссий).

Поскольку повышение эффективности государственных закупок имеет большой потенциал, то оно привлекает, как вид деятельности,

**8**внимание многих специалистов. Следствием этой тенденции стало создание  
ряда учебных центров как формально независимых (например, **Институт  
конкурсных технологий),**так и на базе общественных организаций  
(например, при Комитете информационного обеспечения

предпринимательства Торгово-Промышленной Палаты Российской Федерации).

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, целый ряд региональных министерств, также прилагают усилия к обучению, как специалистов государственного заказчика, так и специалистов поставщика, успешному участию в конкурсных торгах. Для достижения обозначенной цели созданы и функционируют: структурные подразделения при соответствующих органах исполнительной власти, официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов; порталы государственных закупок региональных правительств.

Вместе с тем, анализу эффективности организационно-экономического механизма государственных закупок уделяется мало внимания. Недостаточная изученность взаимосвязей и взаимозависимостей возникающих в процессе функционирования различных звеньев финансовой системы нашей страны инициированных реализацией государственного заказа, определила выбор темы исследования, его актуальность и общую направленность работы.

*Первая глава исследования («Формирование сектора государственных закупок») посвящена анализу теоретических положений, объясняющих подходы к управлению закупками товаров и услуг для государственных нужд.*

В данной главе рассмотрены, в частности, история становления института государственных закупок, ключевые идеи политики государственных расходов бюджета, внутренние проблемы организации государством процесса финансирования закупок товаров и услуг для государственных нужд и факторы, воздействующие на формирование

9 протекционистской политики в области государственных закупок. Здесь же рассмотрены теоретические основы построения системы управления государственными закупками с позиции соотношения национальных и международных норм и правил организации государственных закупок. Также в настоящей главе заложены основы теоретического анализа подходов к оценке эффективности системы управления государственными закупками с учетом возможностей предоставляемых национальной финансовой и экономической системами. На основании проведенного анализа сделаны выводы о возможности построения модели управления государственными закупками учитывающей как располагаемые объемы финансовых ресурсов, так и специфические черты административного поведения властей.

*Вторая глава настоящего исследования («Анализ российской текущей политики в сфере государственных закупок») посвящена анализу реачьно существующего механизма осуществления процедур закупок товаров и услуг для государственных нужд и выявлению взаимосвязей и взаимозависимостей возникающих между его структурными элементами.*

В данной главе осуществлен анализ организационно-экономических основ управления государственными закупками, а также анализ структурных элементов организационно-экономического механизма государственных закупок. Анализ включает в себя изучение взаимосвязей и взаимозависимостей возникающих между структурными элементами организационно-экономического механизма закупок товаров и услуг для государственных нужд. Результатом анализа является оценка характера воздействия имеющегося организационно-экономического инструментария на эффективность управления государственными закупками.

*В третьей главе настоящей работы («Повышение эффективности государственных закупок») на основании осуществленных выше теоретических разработок, качественного и количественного анализа характеристик современного состояния и тенденций развития системы управления государственными закупками в Российской Федерации подведены*

10 *итоги современного состояния управления расходованием бюджетных средств направляемых на закупку товаров и услуг необходимых для реализации функций государства.*

По результатам подведенных итогов сформулированы рекомендации по совершенствованию управления процессом государственных закупок. В предложениях и рекомендация по совершенствованию управлением государственными закупками выявлены факторы, оказывающие положительное воздействие на эффективность функционирования механизма управления государственными закупками. Также сформулированы рекомендации по повышению эффективности управления процессом государственных закупок с позиции выявления направлений методики государственного управления организационно-экономическим механизмом закупок товаров и услуг для государственных нужд.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического описания включающего 108 наименований, включает в себя 171 страницу текста. Ряд положений исследования демонстрируется в аналитическом материале, помещенном в 9 таблицах и 31 рисунке, иллюстрирующих результаты настоящего исследования.

## Экономико-математическая модель воздействия государственных расходов на динамику выпуска и история развития государственных закупок

В большинстве стран государство является крупнейшим потребителем на рынке, доля государственных закупок составляет 10-20% ВВП (89). Бюджетная политика государства имеет мощную экономическую основу и находится под пристальным вниманием общественности. Это объясняется тем, что правительства, манипулируя государственными расходами и налогами, могут оказывать воздействие на социально-экономические процессы.

На протяжении последнего столетия национальный доход и производство росли во всех промышленно развитых странах. В то же время в большинстве из них государственные расходы увеличивались гораздо быстрее. Каждый раз при возникновении чрезвычайных ситуаций (война, экономическая депрессия, политическая трансформация государства, обострение социальных проблем) активность правительства резко возрастала. По прошествию кризиса государственные расходы никогда не возвращались на прежний уровень. На рис. 1.1.1 показано количество собираемых налогов и расходов правительства США.

Перед первой мировой войной общие расходы федерального правительства, правительств штатов и местных властей составляли чуть более одной десятой совокупного национального дохода США. Во время второй мировой войны правительство было вынуждено потреблять около половины выпускаемого национального продукта. К концу XX в. расходы правительства США составили около 35 % от ВВП.

Тенденции развития экономики и государственного сектора в Российской Федерации во второй половине XX в., несмотря на национально-исторические особенности развития государства, соответствовали общемировой тенденции. Таблица 1.1.1 и рис. 1.1.2 демонстрируют количество собираемых налогов и расходов в Российской Федерации.

Положительный наклон кривых на обоих рисунках свидетельствует о том, что доля государственных расходов и собранных налогов постоянно увеличивается. Еще более интересную информацию дает анализ доли расходов и доходов федерального бюджета российской Федерации в ВВП страны (аналитическая информация представлена в табл. 1.1.2 и на рис. 1.1.3 ниже).

class2 **АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ ТЕКУЩЕЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ**

**ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК** class2

## Организационно-экономический механизм управления государственными закупками

Закон о размещении заказов носит, безусловно, прогрессивный характер. Закон изменил систему размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на всей территории Российской Федерации установлен единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Процедуры размещения заказов стали прозрачными, позволили обеспечить равный доступ к заказам для всех заинтересованных лиц, тем самым, способствуя не только экономии бюджетных средств, но и развитию добросовестной конкуренции на товарных рынках и рынках финансовых услуг (80,81,82).

Сегодня государство из сферы рекомендаций, которые без соответствующих санкций носят декларативный характер, перешло в сферу императивного установления жестких правил регулирования деятельности субъектов естественных монополий (88,100,104,105,106,107). Если обратиться к Закону о размещении заказов, то можно увидеть, что он распространяет свое действие только на хозяйствующих субъектов, получающих финансирование из бюджетов разных уровней.

Введенная в действие с 1.01.2006 года новая система регулирования отношений связанных с размещением государственных заказов (см. рис.2.1.1.ниже), позволяющая выбрать наиболее эффективное предложение, предположительно будет способствовать серьезной экономии бюджетных средств, и борьбе с коррупцией. Учитывая общий объем госзакупок - 2,3 трлн. руб. экономия бюджетных средств (по оценке руководителя Федеральной антимонопольной службы России) может составить до 15% (345 млрд. руб. ежегодно) (4,30,31,32). соответствии с формируемой системой, под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или расходными обязательствами субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций Российской Федерации (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Российской Федерации, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Государственными заказчиками и муниципальными заказчиками (далее - заказчики) могут выступать соответственно органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами государственной власти или органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств.

class3 **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ**

**ЗАКУПОК** class3

## Проблемы на пути повышения эффективности государственных расходов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

Развитие бюджетного законодательства, направленное на совершенствование управления общественными финансами, это процесс, не имеющий окончательной точки завершения (9,10,11,15,16,50). Имеет смысл говорить о начале этого процесса, когда на протяжении всей жизни государства предпринимаются усилия, направленные на реформирование бюджетного процесса. Существует множество очень разнообразных факторов, влияющих на решения в этой области: от политической системы до состояния информационных технологий и глобализации финансовых рынков. Важным является труднейшая и кропотливая работа по реализации заявленных государственной властью изменений. Именно здесь и возникают риски дискредитации правильных решений.

Влияние государственных закупок на эффективность бюджетных расходов трудно переоценить. С 1.01.2006 года вступил в силу Федеральный закон, который урегулировал отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, и в том числе установил на всей территории Российской Федерации единый порядок размещения этих заказов, в целях эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Вместе с тем, как показала практика (2,6,8,21,33,34,35,48), не обходится без возникновения ряда проблем, большинство из которых непосредственно касается главных распорядителей средств федерального бюджета. Структуризация проблем оптимизации государственных расходов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и пути преодоления проблем схематично представлена на рис. 3.1.1 выше.

Первая проблема состоит в том, что данный Закон регулирует указанные отношения, практически, без учета сложившихся наименований участников бюджетного процесса в части исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Так, например, при определении органов, обладающих полномочиями государственных (муниципальных) заказчиков используются понятия «органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами государственной власти или органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств». В то время как необходимо было вместо органов власти использовать понятие «главные распорядители (распорядители) средств соответствующих бюджетов бюджетной системы».

В результате получилось, что Закон не наделил полномочиями государственного заказчика главных распорядителей средств федерального бюджета, не являющихся органами государственной власти Российской Федерации (такие, РАН и иные академии, Большой театр и т.п.). То есть Закон неправомерно исключил этих главных распорядителей средств федерального бюджета из своей сферы действия, несмотря на то, что они используют бюджетные средства для оплаты поставок товаров, выполненных для них работ, оказанных им услуг.

Вторая проблема. Отдельным вопросом является предусмотренная этим Федеральным законом от 21.07.2005 г. №94-ФЗ возможность передачи органами государственной власти или органами местного самоуправления полномочий государственного (муниципального) заказчика получателям бюджетных средств. К сожалению, в Законе не определен механизм передачи таких полномочий. Подобная недоработка Закона приводит к разного рода коллизиям при его применении. Практика демонстрирует, что работы по должному уполномочиванию получателей средств федерального бюджета фактически не проведена.

В этих условиях одни получатели средств федерального бюджета заключают государственные контракты, не имея на это полномочий, и тем самым создают основания для признания судом этих контрактов недействительными, со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для федерального бюджета. Другие же получатели занимают выжидательную позицию, в лучшем случае шлют в разные инстанции обращения с целью получения каких-то разъяснений. При этом, как первые, так и вторые ставят под угрозу исполнение расходов федерального бюджета, предусмотренных как в 2006 году, так и в 2007 году на размещение и исполнение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг. В этих условиях важной задачей главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета является срочное решение вопросов передачи полномочий государственного заказчика подведомственным получателям средств федерального бюджета. При решении вопросов передачи полномочий государственного заказчика необходимо исходить из того факта, что рассматриваемый Закон предоставил главному распорядителю средств федерального бюджета широкие полномочия по формированию закупочной политики возглавляемого им ведомства.

Он может централизовать в своих руках процесс размещения всех заказов, как для своего ведомства, так и для всех подведомственных ему получателей бюджетных средств. Это будет одна крайность. Он может наоборот, децентрализовать этот процесс путем передачи всех полномочий государственного заказчика подведомственным получателям бюджетных средств. И это будет другая крайность.