Немченко Любовь Игоревна. Инструментарий оценки эффективности и векторы развития системы закупок в сфере государственных и муниципальных финансов: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Немченко Любовь Игоревна;[Место защиты: ФГАОУВО Северо-Кавказский федеральный университет], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**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 12

1.2 Ретроспективный анализ развития отечественной системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд 25

1.3 Финансовый и организационный механизм государственной системы размещения заказов в период развития современной системы 37

**Глава 2 Оценка эффективности системы размещения государственного и муниципального заказа в бюджетном процессе муниципального образования город Краснодар 53**

2.1 Анализ практики размещения государственного и муниципального заказа в период развития современной системы 53

2.2 Финансовые инструменты контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 68

2.3 Сравнительный анализ эффективности элементов функционирования системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд в условиях ее развития и реформирования 91

**Глава 3 Модернизация финансовых отношений в сфере размещения государственного и муниципального заказа 101**

3.1 Разработка и апробация методики оценки комплексной эффективности муниципальных закупок 101

3.2 Идентификация факторов низкой эффективности контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд 117

3.3 Векторы и инструменты развития системы закупок в сфере 128

государственных и муниципальных финансов

Заключение 137

Список литературы

* [Ретроспективный анализ развития отечественной системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд](http://www.dslib.net/finansy/instrumentarij-ocenki-jeffektivnosti-i-vektory-razvitija-sistemy-zakupok-v-sfere.html#7693491)
* [Финансовый и организационный механизм государственной системы размещения заказов в период развития современной системы](http://www.dslib.net/finansy/instrumentarij-ocenki-jeffektivnosti-i-vektory-razvitija-sistemy-zakupok-v-sfere.html#7693492)
* [Финансовые инструменты контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд](http://www.dslib.net/finansy/instrumentarij-ocenki-jeffektivnosti-i-vektory-razvitija-sistemy-zakupok-v-sfere.html#7693493)
* [Идентификация факторов низкой эффективности контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд](http://www.dslib.net/finansy/instrumentarij-ocenki-jeffektivnosti-i-vektory-razvitija-sistemy-zakupok-v-sfere.html#7693494)

## Ретроспективный анализ развития отечественной системы размещения заказов 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 ХХ 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 [57] .

Позже, в конце ХХ века, влияние государства на экономику рассматривал П. Самуэльсон [97]. 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 [27] .

## Финансовый и организационный механизм государственной системы размещения заказов в период развития современной системы

В период действия Федерального закона № 94-ФЗ значительные изменения коснулись организации размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон № 94-ФЗ регламентировал правоотношения в данной сфере, благодаря чему в настоящее время сформирована единая система государственного (муниципального) заказа, создан портал по государственным закупкам, улучшилось качество исполнения контрактов, обеспечено участие предпринимателей в процедуре определения поставщиков. Кроме того, удалось добиться экономии бюджетных средств, а также исключить возможность произвольного изменения условий заключенных контрактов.

Многочисленные поправки были внесены в Федеральный закон № 94-ФЗ. При этом некоторые недостатки данного закона так и не были урегулированы на законодательном уровне. В период его действия были очевидны несовершенства в системе прогнозирования и планирования, в том числе на стадии подготовки бюджета, которое приводило к увеличению сроков проведения конкурсов и перерасходу средств бюджета [38]. Помимо этого, обозначились следующие недостатки: отсутствие методики установления цены, недостаточный контроль проведения торгов и их результатов, ненадлежащая процедура оценки качества предоставляемой продукции. Основные изменения, связанные со вступлением в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», коснулись системы планирования закупок, привели к внедрению нормирования и созданию единой информационной системы. Также положительные изменения коснулись сферы контроля над закупками. Помимо этого, увеличилось количество способов определения поставщиков, и установлены методы определения начальных (максимальных) цен контрактов. Немаловажно наличие антидемпинговых механизмов для развития честной конкуренции на рынке государственных и муниципальных закупок.

Как отмечалось выше, ранее законодательством было предусмотрено несколько вариантов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд в рамках действия Федерального закона № 94-ФЗ: путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, а также размещения у единственного поставщика.

Исключительно важную роль в повышении эффективности общественного производства, экономии живого и овеществленного труда играет добросовестная конкуренция. В Федеральном законе № 94-ФЗ как раз были предусмотрены нормы, которые могли бы способствовать ее развитию. Они нашли свое отражение в статье № 10: «Во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом» [3]. Размещение заказа без проведения торгов предполагает запрос котировок или размещение заказа у единственного поставщика.

В период действия Федерального закона № 94-ФЗ проведение торгов путем открытых аукционов в электронной форме не решало главной задачи – достижения экономии бюджетных средств. Для этого требовалось немаловажное условие – наличие жесткой, бескомпромиссной борьбы участников размещения заказов на получение государственных контрактов.

Системных качественных изменений в сфере госзакупок можно добиться только тогда, когда в проведении конкурса, аукциона и других форм закупок будет участвовать как можно большее число участников. Среднее количество поставщиков, принявших участие в одной закупке за последние годы, находится на уровне 2,9-3,01, что ниже показателей развитых экономик в 2,5-3,0 раза [115].

Приступая к анализу способов размещения муниципального заказа на рынке товаров, работ и услуг на примере муниципального образования город Краснодар, следует отследить динамику размещения муниципального заказа за период с 2008 по 2013 год (таблица 2).

За шесть лет объем продукции, закупаемой для муниципальных нужд за счет средств местного бюджета, снизился на 3 584 368,2 тыс. руб., или на 25,4%, что в целом говорит об уменьшении потребности в бюджетных средствах для удовлетворения муниципальных нужд.

Размещение заказов в муниципальном образовании город Краснодар путем проведения торгов занимает наибольший удельный вес. Так, в 2008 году 84,2% заказов было размещено посредством конкурсов и аукционов, однако в динамике произошло постепенное снижение количества заказов, размещаемых подобным образом, и к 2013 году совокупный объем заказов, размещенных путем проведения торгов, составил 68,2%. Размещение заказов путем запроса котировок занимает гораздо меньший удельный вес в структуре размещения заказов, и в динамике его величина незначительно возрастает с 6,5% в 2008 году до 9,9% от общего объема размещения заказов в 2013 году.

Более существенные изменения произошли относительно тех заявок, которые размещались у единственного поставщика: их объем возрос с 3% в структуре размещения в 2008 году до 8,1% в общей структуре в 2013 году. Что же касается закупок малого объема, то их удельный вес также значительно увеличился за рассматриваемый период с 6,3 до 13,8%.

## Финансовые инструменты контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В 2013 году в абсолютном выражении в бюджете по результатам проведения последующих проверок было восстановлено 2,079 млн руб. В соответствии с постановлением главы администрации муниципального образования город Краснодар от 6 августа 2001 года № 1238 «О финансовом контроле, осуществляемом органами исполнительной власти города Краснодара» [8] последующему контролю подлежат 33% организаций, получающих в различных формах средства городского бюджета, либо не менее 33% сумм финансирования из бюджета.

Следовательно, из расчета, что в 2013 году последующий контроль был осуществлен для 33% сумм финансирования из бюджета, предполагаемый объем финансовых нарушений, который мог быть выявлен при последующем контроле над общим объемом финансирования, направленным на удовлетворение муниципальных нужд, составил бы 6,3 млн руб.

На основании проведенных расчетов очевидно, что в 2013 году эффективность проводимых органами местного самоуправления проверок (предварительного и последующего контроля) составила 323,679 млн руб., то есть возмещено 2,1% от общего объема заказов, осуществляемых для муниципальных нужд. При этом контролю подлежали не все закупки. В случае если бы оба вида контроля производились для всего объема товаров, работ, услуг, закупаемых для муниципальных нужд за счет средств местного бюджета, эффективность проведения двух видов контроля возросла до 2 826,1 млн руб., или в относительном выражении до 19%.

Данные расчеты показывают необходимость осуществления обоих видов контроля по отношению ко всем заключаемым договорам. Но административный ресурс органов местного самоуправления достаточно ограничен, и тотальный контроль при заключении договоров для обеспечения муниципальных нужд в действительности невозможен. Таким образом, проведенный анализ практики размещения заказов позволяет нам сделать выводы о целесообразности реформирования системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Создание контрактной системы – новый виток в развитии института государственных (муниципальных) закупок, основные положения которого направлены на формирование прозрачной, эффективной системы размещения заказов как для государственных, так и для муниципальных нужд.

В частности, в рамках Федерального закона № 44-ФЗ был учтен вышеуказанный недостаток: вторая глава закона о контрактной системе посвящена планированию закупок.

В основе планирования, как уже отмечалось, лежат два основных этапа: составление планов закупок и планов-графиков.

План закупок – перечень государственных, муниципальных нужд, а также информация об объемах финансового обеспечения, при этом требующий обоснования необходимости осуществления той или иной закупки, которая впоследствии может стать предметом общественного обсуждения. Стоит отметить, что правила обоснования закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на текущий момент утверждены Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2015 года № 555, и согласно ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ с 1 января 2016 года при формировании плана закупок на срок, соответствующий сроку действия закона (муниципального правового акта) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также в последующем, начиная с 1 января 2017 года, при формировании плана-графика закупок необходимо будет руководствоваться правилами и формами обоснования планов закупок и планов-графиков закупок, приведенными в данном постановлении.

План-график представляет собой перечень мероприятий по реализации плана закупок, формируемый на финансовый год. Формироваться план-график будет в соответствии с планом закупок на определенный финансовый год и будет являться непосредственным основанием для осуществления той или иной закупки.

Законодательно прописана возможность внесения изменений в планы закупок и в планы-графики, однако стоит отметить, что специалисты обязаны в крайне сжатые сроки после получения объема прав в денежном выражении на принятие или исполнение обязательств сформировать планы-графики на финансовый год, что, в свою очередь, может негативно сказаться на качестве планирования.

Безусловно, одним из наиболее значительных и весомых изменений является совершенствование системы планирования закупок (на основе планов закупок и планов-графиков). По мнению авторов закона, изменения в системе планирования закупок должны были способствовать увеличению бюджетной эффективности закупок. Однако данная норма вступает в силу лишь с 1 января 2016 года, при этом планирование на 2014-2015 годы должно было осуществляться в рамках существующего законодательства. Стоит отметить, что при составлении планов закупок необходимо будет предоставлять обоснования необходимости осуществления той или иной закупки в соответствии с порядком, разработанным Правительством Российской Федерации [79].

Как уже отмечалось, законодательно устанавливается необходимость не только планирования закупок, но и их нормирования. То есть контрактная система предусматривает определение некоторых требований к приобретаемым товарам, работам, услугам, установление нормативных затрат, что позволяет получить максимальную информационную открытость на начальном этапе планирования и повысить эффективность расходования бюджетных средств, снизив коррупционную составляющую уже на стадии планирования. Расширен перечень общедоступной информации о размещаемых заказах благодаря формированию единой информационной системы, а также сформирован институт общественного контроля.

## Идентификация факторов низкой эффективности контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд

В рамках проведенного исследования удалось сформировать целостное представление об основных принципах функционирования системы государственных и муниципальных закупок за счет реализации пошагового алгоритма изучения выбранного объекта исследования. В частности, была определена важность исследования контрактной системы, обусловленная совершенствованием системы государственного и муниципального заказа ввиду смены законодательства, регулирующего данную систему. Необходимость кардинальных изменений назрела из-за многочисленных поправок, изменений, замечаний к действовавшей на протяжении восьми лет системе, которая во многом не отвечала поставленным при ее внедрении целям и задачам. Важно отметить, что единый механизм оценки эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд отсутствовал, при этом в законодательстве имели место пробелы, способствовавшие распространению коррупции среди заказчиков и подрядчиков.

Четкое распределение государственных и муниципальных закупок по этапам позволило сформировать представление о данной системе как о едином механизме, в котором важно оценить влияние каждого составляющего фактора на итоговый результат.

Неоднократно отмечалось, что внедрение контрактной системы в первую очередь было направлено на повышение эффективности системы государственных и муниципальных закупок. Для этого при разработке Федерального закона № 44-ФЗ законодатели старались максимально исключить возможность проявления коррупционных факторов на каждом этапе размещения заказа. Были устранены недостатки в части непроработанности системы планирования заказов, внедрена система нормирования, расширены возможности института общественного контроля, четко прописаны механизмы определения начальной (максимальной) цены контракта, расширен перечень способов определения поставщика, создана единая информационная система, внедрены антидемпинговые механизмы, определены полномочия контрольных органов и субъекты контроля. Таким образом, была заложена основа для формирования более эффективной системы размещения государственного и муниципального заказа, однако при этом существенным пробелом является отсутствие единого механизма оценки эффективности работы органов власти соответствующего уровня по размещению государственных и муниципальных заказов.

Однако внедрение подобного механизма оценки эффективности размещения государственных и муниципальных заказов позволит своевременно выявлять существующие проблемы на каждом этапе размещения и предпринимать меры по их устранению для достижения целей, обозначенных Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию, а также основных направлениях бюджетной политики.

По результатам проведенного исследования удалось достичь поставленных целей. В первой главе работы было дано теоретическое обоснование объекта исследования, при этом особый акцент был сделан на истории формирования системы закупок и выделены этапы развития системы государственных заказов, произведено соотношение стадий бюджетного процесса и процесса размещения государственного и муниципального заказа.

Во второй главе работы был детально рассмотрен опыт размещения муниципального заказа на примере муниципального образования город Краснодар в части реализации предварительного контроля на предмет проверки начальных (максимальных) цен контрактов до момента размещения заказа в период развития современной системы. Важно отметить, что на этапе развития современной системы на федеральном уровне подобного механизма предусмотрено не было, однако, исходя из проведенного анализа, была отмечена высокая эффективность предварительного контроля. Кроме того, на этапе реформирования современной системы данный механизм контроля внедрен, является обязательным и определены органы, ответственные за его реализацию.

Третья глава работы, помимо описания предложенного механизма комплексной оценки эффективности муниципальных закупок, содержит также описание факторов, которые потенциально могут снизить эффективность контрактной системы. В целях максимального достижения поставленных при внедрении контрактной системы целей были предложены направления совершенствования ныне действующей контрактной системы.

В ходе работы была обоснована необходимость проведения комплексной оценки эффективности муниципальных закупок и предложена усовершенствованная методика оценки эффективности муниципальных закупок с учетом особенностей действующей системы. По результатам проведенного исследования был решен ряд таких задач, как:

1. Сформирована расширенная трактовка дефиниции «государственные закупки» как элемента финансовой системы государства с позиции институционального и функционального подходов. При этом независимо от того, с какой позиции рассматривать данную категорию, государственные (муниципальные) закупки в любом случае способствуют выполнению государством возложенных на него функций, обеспечивая в своей части успешное функционирование экономической системы государства в целом.

2. С учетом предложенного подхода к понятию государственных (муниципальных) закупок, а также с учетом современных реалий экономической системы государства было определено место государственных и муниципальных закупок в финансовой системе государства. Важно отметить, что государственные (муниципальные) закупки в рамках функционирования финансовой системы государства были определены как связующее звено между такими элементами финансовой системы, как государственные финансы и финансы хозяйствующих субъектов. Во многом это объясняется движением денежных средств, которое происходит при выполнении государственных (муниципальных) заказов.