

10. Нестеренко, Е. А. Стратегия управления кредитным риском коммерческого банка / Е. А. Нестеренко. – Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2004. – 176 с.
11. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: ИТИ Технологии, 2008. – 944 с.
12. О типичных банковских рисках: указание ЦБ РФ от 23 июня 2004 г. № 70-Т // Вестник Банка России. – 2004. – № 38.
13. Печалова, М. Ю. Организация риск-менеджмента в коммерческом банке / М. Ю. Печалова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – №1. – С. 31–35.
14. Соколинская, Н. Э. Экономический риск в деятельности коммерческих банков: методы оценки и практика регулирования / Н. Э. Соколинская. – М.: Знание, 1991. – 473 с.
15. Тысячникова, Н. А. Тенденции и приоритеты развития систем риск-менеджмента в российских банках / Н. А. Тысячникова // Банковское дело. – 2009. – № 7. – С. 14–20.
16. Финансовый менеджмент: теория и практика: учебник / под ред. Е. С. Стояновой. – М.: Перспектива, 1998. – 656 с.
17. Хмелевская, И. А. Система управления совокупным риском коммерческого банка: автореф. дис. ... канд. экон. наук / И. А. Хмелевская. – СПб., 2006. – 21 с.
18. Хохлов, Н. В. Управление риском / Н. В. Хохлов. – М.: ЮНИТИ, 2003. – 239 с.
19. Чернова, Г. В. Управление рисками: учеб. пособие / Г. В. Чернова, А. А. Кудрявцев. – М.: ТК Велби; Проспект, 2003. – 160 с.
20. Zellmer, G. Risiko-management / G. Zellmer. – Berlin, 1990. – 156 s.

---

УДК 336.531.1:658.7(470)

ББК 65.261.58:65.41(2Рос)

**Гаджиева Виктория Тагировна,**  
директор АНО «Лаборатория социально-политического анализа»,  
соискатель Астраханского государственного технического университета,  
г. Астрахань,  
e-mail: meon\_nauka@mail.ru

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКАЗЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

### THE STATE ORDERS AS A TOOL OF THE STATE FINANCIAL REGULATION OF ECONOMICS

*Государственные заказы являются одним из основополагающих институтов государственного финансового регулирования и как инструмент финансового регулирования выполняют ряд важнейших функций. В условиях смешанной экономики государство выступает в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, превращая государственный спрос в мощный инструмент финансового регулирования экономики, оказывающего влияние на ее динамику и структуру. Через механизм размещения и выполнения государственных заказов создается рынок государственных заказов. На этом рынке через систему государственных контрактов устанавливаются и реализуются финансово-экономические связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности.*

*The state orders are one of basic institutions of the state financial regulation, and as a tool of financial regulation they perform a number of the major functions. In conditions of mixed economy the state represents itself as the largest customer and the consumer of production of a lot of branches, transforming the state demand into the powerful tool of financial regulation of the economy influencing its dynamics*

*and structure. The market of the state orders is created through the mechanism of placement and performance of the state orders. The financial and economic communications of the state-customer with economic subjects of various types of ownership are established and realized at this market through the system of the state contracts.*

*Ключевые слова: государственный заказ, инструмент финансового регулирования, государственные финансы, функции финансов, бюджетные расходы, контрактная система, государственный контракт; контрактные отношения; государственные закупки; государственные нужды.*

*Keywords: the state order, the tool of financial regulation, public finances, functions of the finance, budgetary charges, contract system, state contract; contract relations; public procurement, public needs.*

Государственные заказы как инструмент финансового регулирования экономики выполняют ряд важнейших функций, основными из которых являются:  
– *воспроизводственная функция, заключающаяся в удовлетворении государственных нужд в товарах,*

работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций;

– *функция ценового регулирования* посредством государственных заказов и закупок оказывает косвенное влияние на динамику цен по определенным видам товаров, работ и услуг;

– *стимулирующая функция* расширение государственных заказов служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики;

– *социальная*, направленная на содействие реализации социально-экономической политики государства;

– *инновационная функция*, заключающаяся в формировании финансово-экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг)<sup>1</sup>.

Используя государственные заказы и закупки как инструмент финансового регулирования экономики, науки и техники, государство привлекает и потенциал частного предпринимательства для обеспечения устойчивости экономического развития, решения актуальных социально-экономических задач. В этом случае в процессе воздействия системы государственных заказов на экономику наряду со стимулирующим возникает и синергетический эффект.

Мировая практика показывает, что в развитых экономических странах государственные заказы широко используются как инструмент поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики. Через механизм размещения и выполнения государственных заказов создается рынок государственных заказов (закупок). На этом рынке через систему государственных контрактов устанавливаются и реализуются финансово-экономические связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности.

К примеру, в странах Европейского союза в рамках общего интеграционного процесса создан единый европейский рынок государственных заказов. В ключевых отраслях (сфера высоких технологий, машиностроение и пр.) государственные заказы и закупки используются в качестве финансового инструмента регулирования, позволяющего сориентировать собственных производителей на принятие определенных решений в области инвестиций, структурных преобразований для производства продукции, обеспечивающей конкурентоспособность экономики в целом. В наукоемких отраслях доля государственных закупок может достигать до 50 % объема производства. Общий объем закупок в странах-участницах ЕС составляет 15–20 % совокупного ВВП<sup>2</sup>.

В России доля консолидированного государственного заказа составляет более  $\frac{1}{3}$  федерального бюджета. Именно государственный заказ стал одним из инстру-

ментов распределения бюджетных средств для реализации приоритетных национальных проектов в области здравоохранения, образования, жилья, агропромышленного комплекса.

Общенациональные рынки экономически развитых стран обслуживают общенациональные потребности (совокупный спрос), а рынки государственных заказов (государственные рынки) удовлетворяют государственные потребности (государственный спрос) в товарах, работах и услугах<sup>3</sup>.

Рассматривая рынок государственных заказов как «организованный и институционализированный обмен», следует отметить, что в соответствии с определением Джеффри Ходжсона этот обмен включает контрактные соглашения и смену прав собственности, а рынок состоит из институтов и механизмов, призванных придавать этим видам деятельности структуру, организацию и легитимность<sup>4</sup>.

Институциональная теория рассматривает проблему развития контрактных отношений с учетом более широкого спектра форм собственности. Наряду с частной собственностью исследуется государственная, акционерная формы собственности с точки зрения их возможной эффективности в обеспечении рыночного обмена. Следует заметить, что государство при этом играет в экономической системе двойственную роль. С одной стороны, государство является гарантом исполнения контрактов, с другой стороны, обладает собственностью и само становится равноправным субъектом контрактных отношений.

Поскольку вся система имущественных договорных взаимосвязей базируется на собственности, роль государства как субъекта контрактных отношений определяется, во-первых, масштабами государственной собственности в экономике, во-вторых, государственными расходами на все цели государственного хозяйствования, прежде всего на приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг для удовлетворения государственных потребностей. Основой для определения сущности государственных потребностей является понятие государственных нужд.

В контексте сказанного можно выделить ряд социально-экономических особенностей контрактных отношений на рынке государственных заказов.

Во-первых, вся деятельность в рамках контрактов осуществляется на средства бюджетов, внебюджетных источников финансирования и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами. Подрядчик государства не имеет права самостоятельно распоряжаться полученными из бюджета средствами.

Во-вторых, такая важная особенность государственного хозяйствования, как определение характеристик продукции по крупным контрактам ее будущим покупателем (правительственным ведомством, видом вооруженных сил и т. д.), а также осуществление контроля

<sup>1</sup> Афанасьев, М. В. Государственные закупки в рыночной экономике / М. В. Афанасьев, Н. В. Афанасьева, В. А. Кныш. – СПб.: СПбГУЭФ, 2004.

<sup>2</sup> Нестерович, Н. Методу проб и ошибок пора в архив / Н. Нестерович // Риск. – 1996. – № 1. – С. 14.

<sup>3</sup> Статистическая служба Европейского союза – Евростат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/admin\\_pages/error](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/admin_pages/error) (дата обращения: 12.11.2010).

<sup>4</sup> Ходжсон, Д. Экономическая теория и институты / Д. Ходжсон. – М.: Дело, 2003.

в процессе производства, практически означает, что государственные органы принимают на себя часть функций управленческого персонала частного предприятия.

В-третьих, особая система ценообразования и стимулирования, предполагающая развитую дифференцированную типологию контрактов на все виды товаров и услуг. В связи со сложностью расчетов, например по крупным государственным программам, особенно заказам на НИОКР, контракты с государством детально разработаны, регламентированы и сложны как по структуре, так и по финансовому механизму.

В-четвертых, государственные заказы могут сопровождаться определенными социально-экономическими условиями (например, привлечение субъектов малого предпринимательства, организаций инвалидов и т. д.).

Таким образом, вся совокупность контрактных отношений, формирующихся в процессе размещения и реализации государственных заказов, имеет целенаправленное государственное регулирование, в том числе и финансовое<sup>5</sup>.

В связи с этим, наряду с общепринятыми рыночными механизмами и институтами, рынок государственных заказов имеет специально созданные институты, регламентирующие и регулирующие особенности хозяйственных отношений: специальную нормативно-правовую базу, институт финансового обеспечения и контроля на разных уровнях рынка (федеральном, региональном, муниципальном).

Как показывает мировой опыт, по мере развития системы государственных заказов, совершенствования механизма контрактных отношений происходит формирование государственной контрактной системы как института, структурирующей деятельность по финансовому планированию, размещению и выполнению государственных заказов.

В США Федеральная контрактная система является основным механизмом перераспределения финансовых ресурсов Федерального правительства в целях реализации краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных государственных экономических программ. На государственном рынке товаров и услуг ежегодно реализуется до 20 % общего объема поставок продукции и услуг, производимых всеми отраслями американской экономики. К концу прошлого века расходы Федерального правительства на закупку товаров и услуг достигли 700–800 млрд долл., что составляло более трети федерального бюджета<sup>6</sup>. Государственные заказы достигают 1,5–1,7 трлн долл. ежегодно, или 20 % совокупного портфеля заказов промышленности. Только для создания новых технологий гражданского и военного назначения, осуществления программ НИОКР и строительства ежегодно размещается 1,5–2 млн государственных контрактов стоимостью от 5 тыс. до 2 млрд долл. каждый<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности бюджетных расходов через систему государственных закупок: монография / Р. К. Арыкбаев, А. М. Байтемиров, В. Т. Гаджиева, Р. А. Набив. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2009.

<sup>6</sup> Афанасьев, М. В. Государственные закупки в рыночной экономике / М. В. Афанасьев, Н. В. Афанасьева, В. А. Кныш. – СПб.: СПбГУЭФ, 2004.

<sup>7</sup> США: Федеральная контрактная система и экономика. – М.: Наука, 2002.

В США государственный контракт как экономико-правовой документ на поставку товаров, работ, услуг, разработку НИОКР представляет собой детально прописанное соглашение между государством в лице его исполнительных или уполномоченных органов и предприятием-подрядчиком, содержит взаимные обязательства сторон, ответственность, возможные санкции, имущественные и неимущественные права сторон. Он должен заключаться на конкурсной основе в результате детально прописанной процедуры конкурса<sup>8</sup>.

В нашей стране государственный контракт заключается в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ и соответствующими федеральными законами. Под государственным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени РФ, субъекта РФ в целях обеспечения государственных нужд<sup>9</sup>. В связи с различным характером государственных нужд понятие государственного контракта предполагает совокупность договоров, имеющих различную правовую природу (купли-продажи, договора поставки, подряда, договора об оказании услуг), регулируемых Гражданским кодексом РФ<sup>10</sup>.

В России в начале 90-х гг. прошлого века для выполнения государственных заказов была создана Федеральная контрактная система, в которую вошла Федеральная контрактная корпорация (ФКК) «Росконтракт». Однако на практике выполнение работ слабо подкреплялось государственным финансированием в связи с чем система государственных заказов оказалась неэффективной. В итоге в 1994 г. было проведено реформирование Федеральной контрактной системы<sup>11</sup>.

В результате в сфере государственных закупок сформировался неформальный «теневой» институт коррупции, препятствующий развитию цивилизованного рынка государственных заказов, формированию экономической среды для установления эффективных контрактных отношений между государством-заказчиком и его поставщиками (исполнителями, подрядчиками). По данным ФАС РФ коррупция ежегодно поглощает порядка 15–20 % стоимости совокупного объема государственного заказа<sup>12</sup>.

Проблема формирования конкурентной, эффективной системы государственных заказов стала особенно актуальной в связи с активизацией финансово-экономической роли государства в современных условиях. Институты и механизмы рынка государственных заказов должны соответствовать современному этапу развития финансовой системы России, ее ресурсному

<sup>8</sup> Федорович, В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. – М.: Наука, 2002. – С. 363–364.

<sup>9</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/> (дата обращения: 12.11.2010)

<sup>10</sup> См.: О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 310; Арыкбаев, Р. К. Указ соч.

<sup>11</sup> См.: Федорович, В. А. Указ. соч. С. 363–364.

<sup>12</sup> Федеральная служба статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 12.11.2010).

потенциалу, что потребовало реализации комплекса мер, направленных на реформирование системы государственных заказов в рамках следующих основных направлений:

1. Развитие нормативной правовой базы государственного рынка товаров и услуг. Предусматривает систематизацию законодательства РФ о государственных и муниципальных закупках путем принятия согласованных основополагающих нормативных актов, регламентирующих правовые и процедурные вопросы закупок, распространяется на все уровни государственной власти и органы местного самоуправления<sup>13</sup>.

2. Совершенствование и регламентация всей цепочки (правил, порядка и процедур) государственных закупок. Уточнены положения, регулирующие порядок размещения заказов. Помимо конкурсов установлена возможность проведения закупок посредством проведения аукционов, в том числе открытых аукционов в электронной форме. Введена новая процедура закупок без проведения торгов – закупки на товарной бирже. Регламентирована процедурная часть организации и проведения размещения государственного и муниципального заказов.

3. Создание системы оперативного контроля и аудита проведения конкурсных процедур, эффективности бюджетных расходов<sup>14</sup>.

С целью обеспечения транспарентности процедур размещения государственного заказа на официальных сайтах по закупкам в сети Интернет в обязательном порядке должны размещаться вся информация о проведении торгов и сведения о заключенных контрактах. Начал работать Единый федеральный реестр государственных закупок и контрактов. Вступили в действие постановления Правительства РФ о назначении федерального контрольного органа в сфере размещения заказов (с 2006 г. – ФАС России) и о назначении органа, уполномоченного на ведение федерального реестра контрактов (Федеральное казначейство, начиная с 2007 г.)<sup>15</sup>.

Усиление контроля в системе государственных закупок предусматривает и реализацию комплекса мер по повышению ответственности должностных лиц за нарушение контрактов (срыв сроков поставки, недопоставка), неэффективное расходование бюджетных средств (закупка некачественного или несоответствующего реальным потребностям товара). Для повышения ответственности должностных лиц внесены необходимые изменения в Бюджетный кодекс и КоАП РФ. Законом также был определен ряд мер социально-экономического характера для вовлечения социально уязвимых групп населения в трудовой процесс, поддержки малого бизнеса. Это преференции учреждениям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства.

В целом методология проведения реформы, направленной на формирование конкурсной, эффективной и прозрачной системы размещения государственных заказов, заключения государственных контрактов, способствовала повышению экономности и эффективности

расходования финансовых средств, выделяемых на государственные закупки<sup>16</sup>.

Вместе с тем на федеральном, региональном уровнях система государственных заказов имеет следующие общие проблемы: нечеткость и несогласованность отдельных нормативных правовых актов в трактовке отдельных норм и правил распределения бюджетных средств, предусмотренных законодательством; несовершенство системы прогнозирования и планирования на этапе подготовки бюджета, приводящее к затягиванию сроков проведения конкурсов, перерасходу бюджетных средств; отсутствие полноценной методической базы проведения закупок, в том числе регистрации государственных контрактов; сложности информационного обеспечения размещения государственных заказов; отсутствие эффективного контроля над выполнением установленных норм и правил размещения заказов; недостаточное материально-техническое обеспечение деятельности государственных заказчиков, органов контроля; отсутствие профессионально подготовленных специалистов.

Указанные проблемы создают трудности как для эффективного функционирования системы государственных заказов, так и для развития финансово-хозяйственных отношений с частным бизнесом. Субъекты рынка теряют интерес к участию в конкурсах на размещение государственных заказов, что снижает уровень конкуренции, а значит, не способствует получению оптимальных цен на закупаемую продукцию и ведет к неэффективности закупок, в том числе неэкономному и неэффективному расходованию бюджетных средств.

В то же время наблюдается положительная динамика основных показателей, характеризующих развитие рынка государственных заказов. Увеличивается объем закупок для государственных нужд. За период 2000–2009 гг. объем закупок вырос в 14 раз (табл. 1)<sup>17</sup>.

На основании приведенных показателей можно сделать вывод о том, что в России доля государственных расходов на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд по отношению к ВВП ниже, чем в странах ЕС (15–20 % ВВП), в США (около 15 %). Однако статистика не отражает в полной мере государственные расходы и объемы закупок по ряду причин: частично определенные сведения засекречены (по государственному резерву и оборонному заказу); не все государственные заказчики в полном объеме предоставляют необходимые данные.

Тем не менее анализ результатов размещения и реализации государственных заказов, по данным официальной статистики, материалов Минэкономразвития РФ, ФАС РФ, позволяет сделать определенные выводы. В первую очередь, до 2008 г. наблюдается устойчивая тенденция к росту государственных закупок на всех уровнях рынка. Влияние мирового финансового кризиса сказалось на некотором снижении объемов госзакупок в 2009 г. По нашему прогнозу в 2010 г. (табл. 2), ожидается рост закупок для государственных

<sup>13</sup> См.: Афанасьев, М. В. Указ. соч. С. 15.

<sup>14</sup> См.: Арыкбаев, Р. К. Указ соч..

<sup>15</sup> См.: Арыкбаев, Р. К. Там же.

<sup>16</sup> Набиев, Р. А. Государственные заказы в системе регулирования предпринимательской деятельности: монография / Р. А. Набиев. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008.

<sup>17</sup> См.: Федорович, В. А. Указ соч. С. 363–364.

**Динамика закупок для государственных нужд в 2000–2012 гг.**

Годы	Валовый внутренний продукт, млрд руб	Доходы федерального бюджета, млрд руб.	Расходы федерального бюджета, млрд руб.	Объем закупок млрд руб	Объем закупок в % к ВВП	Объем закупок в % к доходной части федерального бюджета	Объем закупок в % к расходной части федерального бюджета
2000	7 302,0	1 132,1	1 029,2	230,9	3,2	20,4	22,4
2001	9 039,0	1 594,0	1 321,9	352,8	3,9	22,1	26,7
2002	10 863,0	2 204,7	2 012,2	463,5	4,3	21,0	23,0
2003	13 285,0	2 586,2	2 358,5	615,4	4,6	23,8	26,1
2004	17 048,0	3 428,9	2 698,9	786,5	4,6	22,9	29,1
2005	21 625,0	5 125,1	3 512,2	1 092,0	5,0	21,3	31,1
2006	26 781,0	6 278,9	4 284,8	1 713,7	6,4	27,3	40,0
2007	32 987,0	7 779,1	5 983,0	2 967,8	9,0	38,2	49,6
2008	41 668,0	9 275,9	7 570,8	3 709,8	8,9	40,0	49,0
2009	51 475,0	10 927,1	9 024,6	3 292,2	6,4	30,1	36,5
2010*	43 187,0	6 950,0	9 886,9	3 646,6	8,4	52,5	36,9
2011**	48 072,0	7 455,7	9 389,8	4 200,0	8,7	56,3	44,7
2012**	53 712,0	8 069,6	9 681,0	4 700,0	8,8	58,2	48,5

Источник: Федеральная служба статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 12.11.2010); Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>  
\* оценка (авт.), \*\* прогноз (авт.)

нужд – на 10,8 % по сравнению с 2009 г. Сумма закупок превысит 3,6 трлн руб. При этом на федеральном уровне прогнозируется увеличение объема закупок на 26,0 %, на уровне же субъектов РФ – снижение на 11,3 %. В настоящее время на региональном уровне происходит активизация деятельности по развитию рыночных процедур размещения государственного

заказа. В ряде субъектов РФ сформировались институциональные основы по развитию регионального рынка государственных заказов, проведению конкурентных конкурсных процедур.

На региональном уровне активно формируется инфраструктура рынка государственных заказов как система взаимосвязанных элементов, обеспечивающая механизм

Таблица 2

**Оценка объемов закупок для государственных нужд за счет средств бюджета и внебюджетных источников финансирования в 2010 г.**

млрд. руб.

	2009 г., факт	2010 г., прогноз	в процентах к 2009 г.
главными распорядителями средств федерального бюджета, государственными внебюджетными фондами, всего в том числе:	1 945,2	2 451,4	126,0
главными распорядителями средств бюджетов субъектов РФ, территориальными фондами, всего в том числе:	1 347,0	1 195,2	88,7
Всего для государственных нужд	3 292,2	3 646,6	110,8

Источник: Федеральная служба статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 12.11.2010)

взаимодействия субъектов контрактных отношений. Важнейшими элементами инфраструктуры являются:

- управляющие центры; торги (конкурсы) и сопутствующие им специальные структуры;
- современные информационно-аналитические системы (специальные сайты в Интернете, базы данных поставщиков, реестры контрактов и закупок, постоянно действующие выставки, специализированные издания, общедоступные электронные информационные издания);
- учебные структуры, осуществляющие подготовку специалистов в области государственных закупок, разветвленная сеть фирм консультантов;
- некоммерческие структуры, созданные поставщиками для защиты своих прав и интересов на рынке государственных закупок;
- финансовая система, обеспечивающая гарантии обязательств поставщиков.

Однако заслуживают отдельного внимания качество и «прозрачность» проводимых конкурсов. По оценкам экономистов честные торги на поставку продукции для государственных нужд составляют сегодня около 10 % от общего количества проводимых открытых конкурсов<sup>18</sup>.

Во-первых, это проблема массовых ошибок в оформлении документов, организации проведения конкурсов, совершенных, в ряде случаев намеренно, в целях создания условий для победы определенных организаций.

Во-вторых, получившие на практике распространение, особенно на закрытых конкурсах, так называемые «псевдоконкурсы», предполагающие скоординированные действия участников размещения заказа.

Причины подобных нарушений вызваны несовершенством законодательства, недостаточной квалификацией специалистов по государственным закупкам и отсутствием действенного контроля над процедурой размещения заказов, в том числе контролем и мониторингом их финансового обеспечения.

Вместе с тем остается много проблем. В среднем 80 % «прозрачных» теперь документов заказчиков свидетельствует о несоответствии их закону<sup>19</sup>, не учитывается специфика заключения контрактов на целый ряд видов товаров, услуг и работ (например, инновационная деятельность, наукоемкая, высокотехнологичная продукция, проектно-изыскательские работы, поставки продукции, долгосрочные работы и пр.).

Также порядок формирования контрактных цен на основе начальной цены контракта, устанавливаемой государственным заказчиком, предполагает необходимость проведения анализа рыночных цен по номенклатуре закупаемой продукции для формирования соотношения «цена-качество». Однако применение этого положения на практике оказалось проблематичным вследствие отсутствия регламентации понятия начальной цены

для определенных видов товаров, работ, услуг и связи с различными видами применяемых контрактов (например, контракты стимулирующего типа, контракты с возмещением издержек), отсутствия методик обоснования, механизмов определения этой цены.

Одной из актуальных проблем на современном этапе является заключение долгосрочных контрактов. Бюджетный кодекс РФ предусмотрел возможность заключать долгосрочные контракты на работы, услуги, длительность оказания которых составляет более одного года. В свою очередь, Минэкономразвития РФ разработало проект нормативного акта, регламентирующего перечень таких работ и услуг. В него вошли изыскательские, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, работы по созданию новых медицинских технологий и т. д. Но возникающие сложности при существующем порядке исполнения бюджетных обязательств в рамках текущего финансового года затягивают процесс принятия и регламентирования данного вида контрактов.

Серьезную проблему создает отсутствие научно обоснованных методов обоснования оценки финансово-экономической эффективности решений в сфере государственных закупок. Прямая экономия бюджетных средств вследствие снижения контрактных цен по сравнению с запланированным объемом финансирования) не является достаточным показателем экономической эффективности системы государственных заказов. Экономическая эффективность государственных закупок является синергетическим результатом взаимодействия всех институтов и механизмов рынка государственных заказов.

В связи с устойчивой тенденцией роста объема расходов на государственные закупки, увеличения их доли в федеральном и региональном бюджетах все более актуальной становится проблематика управления финансовыми ресурсами системы государственного заказа и закупок, т. е. формирования организационных, финансово-экономических условий и механизмов для наиболее эффективного их использования.

Реализация административной реформы остро ставит проблему необходимости активных организационных преобразований на рынке государственных заказов. В настоящее время наблюдается явно выраженная тенденция к централизации ряда функций по размещению государственного заказа. На региональном уровне тенденция к централизации деятельности по размещению государственных заказов в значительной степени связана с необходимостью консолидации ресурсов (особенно на уровне областных центров) для создания инфраструктуры для проведения конкурсных торгов.

Формирование единого финансово-экономического пространства государственных заказов, необходимость организации действенного и эффективного финансового контроля предполагает выстраивание и более централизованной организационной структуры в сфере государственных закупок.

В первую очередь, речь идет о необходимости создания специализированной организационной структуры на федеральном уровне, предметом деятельности которой должна стать реализация государственной

<sup>18</sup> См.: Федорович, В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. – М.: Наука, 2002. – С. 363–364; Шаронов, А. В. Первые итоги / А. В. Шаронов // Госзаказ. – 2006. – № 4. – С. 15.

<sup>19</sup> См.: Военными закупками займутся гражданские // Известия. – 2006. – 5 дек.; Аудиторско-консалтинговая компания ФБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fbk.ru> (дата обращения: 12.11.2010).

политики в сфере государственных закупок, комплексное управление системой государственных заказов. Следует отметить, что опыт контрольной деятельности ФАС (подчеркнем, только в сфере размещения заказов) показал, что при наличии других основополагающих видов деятельности сложно справиться с поступающими объемами жалоб.

В свою очередь, это потребует подготовки и формирования профессионального кадрового состава для системы государственных заказов и закупок, как показывает практика, нарушения в размещении заказов и заключении контрактов в определенной степени происходит из-за неграмотности управленческого персонала.

В основе достижения эффективности государственных закупок в рыночной экономике лежит жестко регламентированная и диверсифицированная система контрактов, механизмов ценообразования и контроля реализации контрактов, расширенный системный подход к методам оценки финансово-экономических результатов принимаемых решений.

В связи с этим одной из базовых проблем дальнейшего развития контрактных отношений в сфере государственных закупок является создание государственного контрактного права как особого раздела хозяйственного права, формирование диверсифицированной системы контрактов на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд. В большинстве стран (США, Англия, Франция, Италия и др.) закупочная политика регулируется специальным законодательством. Это объясняется, во-первых, особым финансово-правовым характером договоров в сфере государственных закупок, во-вторых, тем, что все законодательные акты носят комплексный характер, поскольку включают в себя нормы бюджетного, гражданского права, так как предметом их регулирования выступает особая финансово-хозяйственная деятельность государства в сфере закупок.

Однако создание института контрактного права, несомненно, представляет собой сложный и длительный по времени процесс, предполагающий сотрудничество и взаимодействие различных структур государственной власти. На современном этапе, в первую очередь, необходимо разработать обоснованную диверсифи-

цированную типологию контрактов для различной номенклатуры товаров, видов работ и услуг с учетом различных форм размещения государственных заказов. Достаточно остро стоит и проблема заключения и организации финансирования долгосрочных контрактов, обоснованного ценообразования, кредитования государственных контрактов, в том числе с привлечением частного капитала.

Это представляется особенно важным в связи с тем, что возрастает объем средств, инвестируемых государством через систему государственных заказов в долгосрочные капиталоемкие проекты. Например, на реализацию государственной программы перевооружения армии, рассчитанной на 2007–2015 гг., предусмотрено выделение 5 трлн руб.

С одной стороны, государственные инвестиции в инновационные проекты являются необходимым условием развития конкурентоспособности экономики страны, с другой существующая институциональная система в сфере государственных закупок не позволяет эффективно использовать эти средства.

В основе разработки финансово-экономической политики в сфере государственных заказов, направленной на достижение их эффективности, должен лежать переход к стратегическому планированию и управлению финансовыми ресурсами на всех этапах формирования и размещения государственных заказов, заключения и выполнения государственных контрактов.

Анализ мирового опыта, изучение трудов современных зарубежных экономистов доказывают, что система государственных заказов наряду с государственным бюджетом и налоговой системой выступает важнейшим инструментом государственного финансового регулирования развития экономики, науки и техники, обеспечения высоких темпов экономического роста. В этих условиях система государственных заказов является не просто эффективной и прозрачной формой использования бюджетных средств, а одним из инструментов управления и государственного финансового регулирования и модернизации экономики страны.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Арыкбаев, Р. К. Организационные системы управления финансовыми потоками системы государственных заказов и закупок / Р. К. Арыкбаев // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 2 (12). – С. 159–165.
2. Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности бюджетных расходов через систему государственных закупок: монография / Р. К. Арыкбаев, А. М. Байтемиров, В. Т. Гаджиева, Р. А. Набиев. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2009. – 187 с.
3. Арыкбаев, Р. К. Формирование и развитие контрактной системы размещения государственного заказа в Российской Федерации / Р. К. Арыкбаев, В. Т. Гаджиева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 3 (12). – С. 20–27.
4. Аудиторско-консалтинговая компания ФБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fbk.ru>.
5. Афанасьев, М. В. Государственные закупки в рыночной экономике / М. В. Афанасьев, Н. В. Афанасьева, В. А. Кныш. – СПб.: СПбГУЭФ, 2004. – 244 с.
6. Военными закупками займуться гражданские // Известия. – 2006. – 5 дек.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/>.

8. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

9. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.

10. Набиев, Р. А. Государственные заказы в системе регулирования предпринимательской деятельности: монография / Р. А. Набиев. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. – 292 с.

11. Нестерович, Н. Методу проб и ошибок пора в архив / Н. Нестерович // Риск. – 1996. – № 1. – С. 12–17.

12. Статистическая служба Европейского союза – Евростат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/admin\\_pages/error](http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/admin_pages/error).

13. США: Федеральная контрактная система и экономика. – М.: Наука, 2002. – 470 с.

14. Федеральная служба статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

15. Федорович, В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. – М.: Наука, 2002. – С. 363-364.

16. Ходжсон, Д. Экономическая теория и институты / Д. Ходжсон. – М.: Дело, 2003. – 256 с.

17. Шаронов, А. В. Первые итоги / А. В. Шаронов // Госзаказ. – 2006. – № 4. – С. 15.

---

УДК 336.02

ББК 65.291.9-23

**Ломейко Анна Владимировна,**  
соискатель кафедры теории финансов, кредита и налогообложения  
Волгоградского государственного университета,  
руководитель аналитического отдела финансово-экономического комплекса  
ООО «Управляющая компания «РГР»,  
г. Москва,  
e-mail: [anna-lomeiko@rambler.ru](mailto:anna-lomeiko@rambler.ru)

## РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИМЕНЕНИЕМ НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ПРЕДПРИЯТИИ

### TAX PLANNING RISKS OF A COMPANY

*В статье рассматриваются риски, возникающие у организации, в случае применения ею налогового планирования с целью снижения налогового бремени. Автор представляет их классификацию в соответствии с возможными юридическими последствиями применения налогового планирования. Перечислены меры ответственности за совершение налогового правонарушения и преступления, предусмотренные налоговым, административным и уголовным законодательством. Даются различия налогового планирования от уклонения уплаты налогов, так как это является основным фактором появления рисков налогового планирования. По мнению автора, постановка сбалансированной системы налогового планирования, увязанной с другими аспектами хозяйственно-финансовой деятельности, является существенным резервом улучшения финансовых результатов деятельности хозяйствующих субъектов.*

*The article is about the company's risks arising in case of using of tax planning for reduction of the tax burden. The author has developed classification of tax planning risks in accordance with potential legal consequences of the tax planning use. The liabilities for tax offence and tax crimes, envisaged by tax, administrative and criminal legislation are listed. Differences between tax planning and tax evasion*

*are given, as this is the basic factor of the tax planning risks occurrence. The author believes that the development of balanced system of tax planning correlated with the other aspects of economic and financial activities is the significant reserve of improvement of results of business entities.*

*Ключевые слова: налоги, налоговое планирование, налоговые риски, налоговое бремя, налоговое правонарушение, налоговая ответственность, уголовная ответственность, уклонение от уплаты налогов, налоговое планирование, налоговые органы.*

*Keywords: taxes, tax planning, tax risks, tax burden, tax violations, tax liability, criminal liability, tax evasion, tax planning, tax authorities.*

В период мирового финансового кризиса остро встает вопрос о нехватке денежных средств, необходимых для продолжения предпринимательской или иной деятельности. В то же время налоговые платежи составляют весомую долю в финансовых потоках организаций. К тому же данные платежи, в отличие от других, не носят производственного характера и не приносят дохода. Но, с другой стороны, от них зависит само существование организации, поддержание ее юридического статуса,