

УДК 338.22.01

Н. М. Семкин

Институт региональных экономических исследований, Москва,
e-mail: semkinikita@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Ключевые слова: государственный (муниципальный) контракт, государственный заказчик, коррупция, причины коррупции, факторы способствующие проявлению коррупции, финансирование государственного контракта, облигации займа.

Начиная со второй половины XX-го века все государства в независимости от уровня социально-экономического развития активно участвует в экономической деятельности на рынках товаров и услуг. Наиболее активное участие органы государственного управления принимают в сферах и отраслях, связанных с наиболее критичными сферами и продукцией, уровень обеспеченности которой позволяет решать многие задачи обеспечения социально-экономической стабильности в стране. Гигантские масштабы государственных закупок и недостаточный уровень квалификации государственных служащих, осуществляющих подготовку и их (государственных контрактов) сопровождение приводит к масштабным финансовым и административным нарушениям, и, следовательно, к коррупции. Действующие нормативные акты в сфере регулирования государственных закупок предусматривает финансовые механизмы гарантий исполнения государственных контрактов через депонирование финансовых ресурсов предприятий- исполнителей на специальном счете или предоставлением гарантий финансовых учреждений, что снижает экономическую эффективность их (контрактов) реализации. Таким образом, нормативные акты требуют страхования рисков бюджета при подготовке и реализации государственных контрактов. Требование страхования договоров по реализации государственных контрактов справедливо, но требует привлечения дополнительных финансовых ресурсов предприятий, у которых далеко не всегда они имеются. В качестве альтернативы замораживанию финансовых средств предприятий может использоваться механизм эмиссии государственных облигаций органами государственного управления- заказчиками поставок продукции на государственные и муниципальные нужды.

N. M. Semkin

Institute of Regional Economic Research, Moscow, e-mail: semkinikita@mail.ru

IMPROVING THE FINANCING OF STATE AND MUNICIPAL CONTRACTS

Keywords: state (municipal) contract, state customer, corruption, causes of corruption, factors contributing to the manifestation of corruption, financing of state contract, loan bonds.

Since the second half of the twentieth century, all states, regardless of the level of socio-economic development, have been actively involved in economic activity in the markets of goods and services. Government bodies take the most active part in the areas and industries related to the most critical areas and products, the level of provision of which allows solving many problems of ensuring socio-economic stability in the country. The gigantic scale of public procurement and the insufficient level of qualification of civil servants engaged in the preparation and their (public contracts) support leads to large-scale financial and administrative violations, and, consequently, to corruption. The current regulations in the field of regulation of public procurement provide for financial mechanisms for guarantees of execution of public contracts through depositing financial resources of executing enterprises in a special account or providing guarantees of financial institutions, which reduces the economic efficiency of their (contracts) implementation. Thus, regulations require insurance of budget risks in the preparation and implementation of public contracts. The requirement to insure contracts for the implementation of public contracts is fair, but requires the attraction of additional financial resources of enterprises, which do not always have them. As an alternative to freezing the financial resources of enterprises, the mechanism of issuing government bonds by government bodies that order the supply of products for state and municipal needs can be used.

Введение

Во всех странах в последние годы особенно после Второй Мировой войны значительно увеличилась роль государства во всех

социально-экономических процессах. Это касается абсолютно всех стран независимо от уровня их социально-экономического развития. При этом значительно расшири-

лись набор инструментов и методов государственного участия в этих процессах. Однако существуют финансово-экономические инструменты, которые несмотря на достаточно длительный период использования продолжают с переменным успехом применяться и в настоящее время. Одними из таких успешно применяемых до настоящего времени являются государственные (муниципальные) контракты на поставку продукции и оказание услуг на государственные и муниципальные нужды. Но если на заре цивилизации эти услуги оказывались на общественных работах, имеющих очень большие масштабы. Так в Древнем Египте и Месопотамии в условиях здешнего климата наблюдается чередование засушливых лет и многочисленных наводнений возникает необходимость формирования системы мелиорации, которая позволит регулировать уровень многочисленных рек в интересах населения. Однако даже в странах с «развитой демократией» периодически возникает необходимость использования механизмов государственных контрактов для реализации масштабных инфраструктурных проектов. Кроме того, такая практика наблюдается и периоды социальных катаклизмов. Так в 30-е годы XX-го столетия в США в условиях жесточайшего социально-экономического кризиса практиковалась, казалось бы, давно устаревшую систему общественных работ, которая смогла спасти страну. Подобные социально-экономические практики использовали и в других странах, и в другое время. Однако широкое использование системы государственных контрактов в социально-экономической практике любого государства может приводить к злоупотреблениям в финансировании поставок продукции и оказании услуг на государственные и муниципальные нужды, что выражается в проявлении коррупции в сфере государственного и муниципального управления.

В целях повышения эффективности государственного и муниципального управления целесообразно использовать инструменты финансирования государственных (муниципальных) контрактов, которые реализуют рыночные механизмы с одной стороны и позволяют реализовать в полном объеме государственный, муниципальный и общественный контроль за качеством и объемами поставленной продукции или оказанных услуг.

Целью исследования является обоснование необходимости разработки механизма финансирования государственных и муниципальных закупок, учитывающий интересы как поставщиков продукции на государственные (муниципальные) нужды, так и собственно их заказчиков.

Материалы и методы исследования

В качестве исходного материала в исследовании использованы научные исследования других авторов, которые имеют значительный опыт в выявлении причин проявления фактов коррупции и их последствий в сфере реализации государственных контрактов, а также нормативно-правовая база, регулирующая соответствующую сферу в Российской Федерации. Были использованы следующие методы научного исследования – анализ, статистические методы, обобщение, системный подход, сравнение.

Результаты исследования и их обсуждение

Государственные и муниципальные закупки представляют собой одну из самых ресурсоемких систем. В этой сфере деятельности постоянно возникают коррупционные нарушения.

Основные законы, регулирующие, деятельность государственных и муниципальных закупок пережили уже несколько десятков изменений, что не всегда способствует стабильности в данной сфере [1,2]. В этих условиях противодействие коррупции в сфере закупок становится общим делом государства, общества и бизнеса.

Можно отметить особенно высокий уровень коррупции проявляется в сфере госзакупок. Рассмотрим основные виды коррупции, выявленные в результате анализа практики применения нормативных актов, регулирующих сферу государственных закупок на государственные и муниципальные нужды: [3]

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки;
- получение взятки;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп.

В сфере госзакупок распространены следующие схемы: участник сам пишет техническое задание под себя и за вознаграждение заказчик считает его лучшим,

не оставляя возможности другим участникам конкурировать; заказчик устанавливает нереальные сроки исполнения контракта, в итоге другие исполнители, кроме заранее предупрежденного, не смогут выполнить данный заказ, отказываются от участия в закупке; используют механизм некорректного внесения данных в ЕИС, искусственно создаются трудности другим участникам найти закупку и т.д. [4,5].

В рамках подготовки и реализации государственного оборонного заказа для предприятий, участвующих в этом предусмотрены значительные скидки по проценту за предоставление кредита через уполномоченные банки. В настоящее время в Российской Федерации фактически действует запретительная практика развития промышленного производства за счет высокой ставки кредитования. Вместе с тем, у большинства предприятий отсутствуют свободные финансовые средства, что требует привлечения кредитных ресурсов финансовых учреждений. Для особо важных государственных контрактов государство субсидирует процентную ставку для конкретных предприятий при их (контрактов) реализации, что является фактически индивидуальным подходом к при реализации финансовой политики банком. Эти процессы, связанные с индивидуальными подходами к финансированию, достаточно часто приводят к проявлениям фактов коррупции. А при значительных объемах государственных контрактов и объемы коррупции могут быть весьма значительными.

В таблице представлены данные по показателям прибыли, кредиторской и дебиторской задолженности предприятий. Как следует из анализа приведенных показателей рентабельность проданной продукции и оказанных услуг в 2023 году составляет всего 7,5 процентов, за весь анализируемый период очень редко поднимается до значения 10 процентов.

Кроме того, следует обратить на показатели кредиторской и дебиторской задолженности, которые сопоставимы по своим значениям, что свидетельствует о весьма напряженной ситуации в производственной сфере. Таким образом, приведенные показатели лишь подтверждают выводы об отсутствии у предприятий свободных финансовых ресурсов для обеспечения залоговых обязательств перед государственными органами управления при проведе-

нии аукционов по поставкам продукции и услуг на государственные и муниципальные нужды.

В условиях дефицита финансовых ресурсов у предприятий, реализующих государственные контракты, следует использовать механизмы государственного обеспечения их исполнения (контрактов) в виде государственных облигаций, которые выдают государственные и муниципальные заказчики на период их реализации. В случае временного отсутствия финансовых средств у предприятий, реализующих государственные и муниципальные контракты могут их (облигации) использовать в качестве обеспечения. При этом необходимо учесть, что срок действия упомянутых облигаций должен быть равен сроку исполнения государственного контракта.

Согласно Бюджетного Кодекса Российской Федерации в настоящее время органам государственного и муниципального управления разрешается выпускать облигации для двух целей: финансирования дефицита бюджета; привлечения инвестиций для государственных и муниципальных программ [7]. В настоящее время облигации выступают лишь как средство финансирования дефицита бюджета, и в качестве эмитента выступает Минфин России. Таким образом, эмиссия облигаций используется лишь для получения дополнительного дохода в бюджет и чаще всего используется для спекулятивных целей профессиональными участниками фондового рынка [8]. Однако, как мы отмечали выше, предприятия могут использовать облигации в качестве залога при кредитовании закупок продукции и комплектующих для реализации государственных и муниципальных контрактов. Реализация залогового механизма для государственных облигаций позволит решить проблемы финансирования важнейших направлений развития народного хозяйства [9]. Эффективность использования залоговых механизмов по государственным облигациям позволяет, во-первых, предприятиям получать дешевые кредитные ресурсы, во-вторых, размещать свободные финансовые ресурсы, находящихся у специализированных банков, имеющих соответствующую репутацию.

Практика привлечения государственных облигаций для финансирования отдельных проектов уже используется в мировой практике [10].

Динамика финансового результата организаций (без субъектов малого предпринимательства)
(до 1998 г. – трлн рублей, млрд рублей по данным бухгалтерской отчетности)

Год	Сумма прибыли, млрд руб.	Кредиторская задолженность всего, млрд руб.	в том числе задолженность поставщикам и подрядчикам, млрд руб.	Дебиторская задолженность, млрд руб.	Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг, %
1995	288	483	266	362	5,3
1996	239	941	487	663	1,3
1997	309	1 288	623	846	1,7
1998	358	2 297	1 180	1 542	-0,9
1999	885	2 901	1 523	2 000	5,0
2000	1 361	3 515	1 803	2 451	7,6
2001	1 358	4 231	2 113	3 211	6,1
2002	1 273	4 832	2 407	3 663	4,3
2003	1 816	5 283	2 604	4 139	5,9
2004	2 778	5 944	2 908	5 174	8,5
2005	3 674	6 389	3 194	6 331	8,8
2006	6 085	7 697	3 949	7 871	12,2
2007	6 412	10 653	5 500	11 061	10,4
2008	5 354	13 353	7 131	13 783	5,4
2009	5 852	14 882	7 432	15 442	5,5
2010	7 353	17 683	8 791	18 004	6,7
2011	8 794	20 954	10 667	21 797	6,5
2012	9 213	23 632	12 511	22 867	6,1
2013	9 519	27 532	14 974	26 264	4,5
2014	10 465	33 174	16 745	31 014	2,5
2015	12 654	38 925	18 045	35 736	3,7
2016	15 823	42 280	19 857	37 053	5,9
2017	14 079	44 481	20 654	40 258	3,8
2018	18 332	49 229	23 570	46 669	4,7
2019	20 606	52 615	24 694	50 507	5,8
2020	21 162	64 073	28 771	61 156	4,1
2021	38 292	76 122	32 413	73 809	8,9
2022	32 676	89 192	33 637	86 329	5,5
2023	38 342	109 470	41 104	104 770	7,5

Примечание: составлено автором на основе [6].

Практика реализации государственных и муниципальных контрактов продемонстрировала наличие некоторых проблем в их финансовом обеспечении. Участники конкурса и аукциона согласно требованиям нормативных актов должны обеспечить залоговые механизмы в виде денежных средств или независимых гарантий от финансовых учреждений, включенных в специальный перечень, свидетельствующий о их высокой надежности.

Проведенный анализ финансового состояния предприятий за длительный период на базе оперативной отчетности выявил низкую рентабельность производимой продукции и оказываемых услуг, что не позволяет им привлекать заемные средства для обеспечения непрерывности реализации государственных и муниципальных контрактов при закупке комплектующих и материалов.

Кредитные учреждения, участвующие в кредитовании финансовых операций в на-

родном хозяйстве в связи с высокой ключевой ставкой, установленной Центробанком России, предлагают кредитные ресурсы по очень высокой ставке, что препятствует социально-экономическому развитию страны за счет искусственного ограничения экономического роста производственной сферы. С целью стимулирования участия производственных предприятий в реализации государственных контрактов федеральный бюджет субсидирует ставки кредитов для отдельных предприятий, что фактически стимулирует реализацию индивидуального подхода к подготовке и их (контрактов) реализации.

Для снижения дополнительных расходов федерального бюджета на реализацию важнейших направлений поставки продукции на государственные нужды необходимо использовать механизмы функционирования государственных облигаций в качестве залоговых механизмов финансового обеспечения реализации государственных контрактов.

Заключение

Нормативно-правовая база регулирования государственных закупок продукции

в достаточной мере регламентирует этот процесс. Но несмотря на достаточно развитую нормативно-правовую базу присутствуют элементы, которые могут привести к проявлениям фактов коррупции в сфере государственных закупок. Учитывая тот факт, что нормативная база направлена, прежде всего, на экономию бюджетных средств, это не спасает ее (сферу) от проявления в наибольшей степени фактов коррупции. Причем тенденция имеет положительный тренд.

Система финансирования государственных контрактов требует финансовых гарантий успешности их реализации со стороны их исполнителей, что накладывает дополнительную нагрузку на промышленные предприятия, производящую продукцию с очень низким уровнем рентабельности, что приводит к невозможности кредитования их деятельности по высоким ставкам.

В качестве направления совершенствования механизма финансирования государственных контрактов необходимо, прежде всего, снизить финансовую нагрузку как на предприятия, так и на бюджеты через эмиссию государственных и муниципальных облигаций.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12188083/?ysclid=m1mcey99ly989564356> (дата обращения: 29.09.2024).
2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70353464/?ysclid=m1mchd92mh487351549> (дата обращения: 29.09.2024).
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (УК РФ) (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/10108000/paragraph/26654339:0> (дата обращения: 12.09.2024).
4. Румянцева Е.Е. Механизмы противодействия коррупции. М.: ГОУ ВПО «ВГНА Минфина России», 2012. 50 с.
5. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храбкин, О.М. Воробьева, А.Н. Евстащенко и др. 10-е изд., доп. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. 576 с.
6. Росстат-Финансы (rosstat.gov.ru). [Электронный ресурс]. URL: <https://view.officeapps.live.com/> (дата обращения: 12.09.2024).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (БК РФ) (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/12112604/paragraph/10692866:0> (дата обращения: 30.09.2024).
8. Лутфуллин Ю.Р., Шафеева Э.И. Теоретические основы государственных и муниципальных финансов // Эпоха науки. 2020. № 24. С. 224-229. DOI: 10.24411/2409-3203-2020-12444.
9. Екименкова Н.В. Государственные и муниципальные финансы: учебно-методическое пособие по изучению дисциплины для направления подготовки 38.03.01 «Экономика». Калининград: ФГБОУ ВО «КГТУ», 2022. 113 с.
10. Прокофьев С.Е., Горбунцов М.А. Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. 2012. № 1. С. 62-65.