

## Государственный и муниципальный заказ как объект управления

*Борисова Наталья Михайловна*

*Дальневосточный институт управления филиал РАНХиГС*

*кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансового права*

### Аннотация

В статье рассматривается подход к определению государственного и муниципального заказа (ГМЗ), определение объекта и предмета ГМЗ, причины и необходимость формирования системы ГМЗ.

**Ключевые слова:** государственный, муниципальный заказ; объект управления, общественное благо; общественный сектор, система ГМЗ

## State and municipal order as object management

*Borisova Natalia Mikhailovna*

*Far East Institute of Management Branch of RANEPA*

*candidate of Economics, Associate Professor of the Department of Economics and Finance*

### Abstract

Describes an approach to the definition of public order (HMP), definition of the object and subject of the HMP, the reasons and the need to create HMP system.

**Keywords:** State, municipal order; object management, public good; public sector, HMP system

В системе общественных отношений выделяются отношения по поводу оказания государственных и муниципальных услуг в рамках полномочий, закрепленных за соответствующими уровнями управления и реализуемых путем государственных и муниципальных заказов. По своей сути система этих отношений связана с реализацией функций государства.

В отличие от централизованной экономики советского периода, когда государство выступало в роли монополиста по предоставлению всех услуг (благ), в условиях рыночной экономики развивается система отношений, основанных на конкуренции. При этом государство ограничивает степень своего участия в предоставлении общественных благ. Благо – это все, что удовлетворяет потребности человека. Частным случаем блага является товар – это благо, которое удовлетворяет определенные потребности, благо, у которого есть ценность (стоимость), благо, которое предназначено для обмена. Особенным, специфичным товаром является услуга, которую отличает отсутствие материальной формы и потребление в момент

производства. Графически соотношение между этими экономическими категориями представлено на рис.1 [10] .

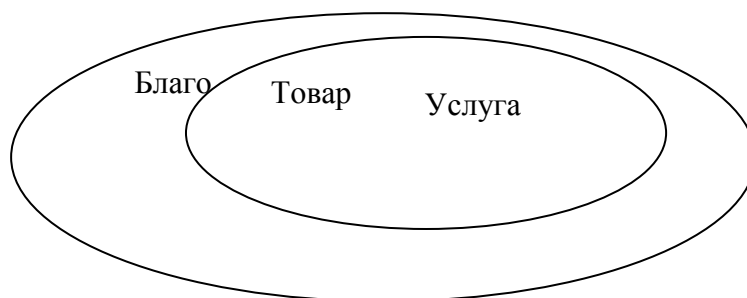


Рис.1. Соотношение категорий «благо», «товар», «услуга»

Все экономические блага – как объекты потребления приносят определенное удовлетворение потребителю и повышают уровень его благосостояния. В зависимости от характера потребления блага разделяются на общественные и частные. [5] В нашем исследовании рассматриваются общественные блага.

П. Самюэльсон впервые в развернутом виде выдвинул в 1954 году концепцию общественных благ [13] и профессор Р.Мюсгрейв [12] в конце 50-х гг развил ее в концепции социально значимого блага (заслуженного блага). Э.Аткинсон, Дж. Стиглиц, Дж. Миллерон и другие продолжили развитие теории [2] . Несмотря на достаточно обширный круг теоретической и учебной литературы по данной проблематике нет однозначного, единого, базового определения общественного блага. Все авторы признают наличие у общественных благ двух характерных черт — несоперничества в потреблении и неприсвоемости.

Несоперничество в потреблении (nonrivalness), или в иной терминологии **неделимость** в потреблении (indivisibility in consumption), означает, что благо доступно одновременно многим потребителям. Поступив в обращение, благо уже не покидает его, и возникает долговременный генерационный эффект, когда текущее потребление общественных благ не сокращает потребление следующего поколения людей. В то же время индивид не может непосредственно выбирать объем потребления блага, всем потребителям оно достается в равном количестве, при этом прибавление каждого дополнительного потребителя не снижает полезности для остальных.<sup>5</sup>

**Неприсвоемость** (inappropriability), или в иной терминологии **неисключаемость** из потребления (nonexcludability), означает, что невозможно исключить кого-либо из пользования данным благом, либо физически (или технически), либо вследствие чрезвычайно высоких затрат на исключение в сравнении с возможными выгодами продавца. Поставщик общественного блага не в состоянии обособить свои экономические взаимоотношения с отдельным потребителем от отношений с другими потребителями [5].

Общественные блага разделяются на чистые и смешанные. Чистые общественные блага представляют собой блага, обладающие в высокой степени свойствами несоревнования в потреблении и неисключаемости, а смешанные - те блага, у которых хотя бы одно из свойств выражено в умеренной степени. Между теми и другими нельзя строго провести грань. Однако различие между ними практически значимо, поскольку сфера чистых общественных благ приблизительно соответствует возможным границам общественного сектора [11].

Наиболее очевидна целесообразность участия государства в удовлетворении потребностей в чистых общественных благах. Потребление чистых общественных благ общество в целом желало бы сделать обязательным для своих членов. Нельзя категорически утверждать, что чистые общественные блага не могут производиться без участия государства. Создание чистого общественного блага в оптимальном количестве предполагает объединение средств всех или почти всех его потенциальных пользователей, а это обычно достигается с помощью государства, которое определяет размеры индивидуальных вкладов и налагает санкции на неплательщиков. «Круг чистых общественных благ относительно не широк, но многие из них выступают в роли своеобразных ресурсов, используемых во всех отраслях экономики. Так, к числу чистых общественных благ относятся услуги государства по обеспечению законности, в том числе правовых основ хозяйственной деятельности, поддержанию денежной системы и т.д.» [11]. В большинстве стран государство не только финансирует поставку подобных благ за счет налогов, но и непосредственно организует их создание силами своих служащих. Смешанные общественные блага нередко производятся и поставляются на основе сотрудничества и разделения функций между государством и предпринимательским либо частным некоммерческим сектором. Это касается как источников финансирования, так и выполнения конкретных работ [11].

Часто рынок не поставляет общественные блага вообще, либо поставляет их в недостаточном количестве [7]. Как следствие изъяна рыночного механизма в виде недопроизводства общественных благ государство является их непосредственным поставщиком: производителем или закупщиком. Таким образом, возникает необходимость в регулярном приобретении товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в рамках выполнения своих функций. Расходы государства должны как можно точнее соответствовать предъявляемым гражданами потребностям в общественных благах и использоваться для удовлетворения этих потребностей. Определять направления, формы, структуру и масштабы этих расходов призваны целевое начало и непрерывно связанные с ним идеи рациональности и эффективности. При этом, как отмечает Л.И.Якобсон, важно, чтобы общественные средства использовались в соответствии с интересами и предпочтениями основной массы налогоплательщиков - избирателей, а также в том, чтобы достигать намеченных результатов при возможно более низком уровне затрат, избегая расточительности и сводя к минимуму влияние поиска ренты [11].

Общественный сектор берет на себя как финансирование, так и непосредственную организацию процессов производства отдельных товаров и достаточно широкого круга услуг. Целенаправленность и целесообразность расходов достигается при этом в рамках программного подхода к их формированию и осуществлению [3]. Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно разделить на три группы.

Во-первых, это оказание социальной помощи тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые определенным группам людей.

Во-вторых, это обеспечение обязательного страхования на случай болезни, безработицы и т.п. Для этой категории расходов в отличие от предыдущей суть процесса не сводится к перераспределению, а имеет место своеобразное предварительное аккумулирование средств, в том числе иногда и личных средств застрахованных с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая.

В-третьих, это производство и приобретение материальных благ и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых берет на себя государство, исходя из реального уровня государственного спроса. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ. Общественные расходы, помимо финансирования эксплуатационных расходов организаций общественного сектора, субсидирования и различных денежных компенсаций, направляются на закупку частных благ. В качестве примеров можно привести бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, здравоохранение и культуру. Именно расходы, направляемые на закупку благ, и представляют интерес исследователя. Как представитель потребителей государство способно действовать либо в качестве покупателя, оказывающего влияние на цены данных товаров, либо как инстанция, детально регулирующая и контролирующая условия производства и продажи.

Таким образом, государство при непосредственном участии в предоставлении общественных благ выполняет функции: производителя, закупщика.

В случае если государство выполняет функцию производителя, то обеспечение поставки общественных благ населению осуществляется через казенные предприятия и бюджетные учреждения. Выступая в роли закупщика общественных благ, государство должно организовать процедуры по размещению государственных и муниципальных заказов (далее ГМЗ).

Относительно понятия ГМЗ существует несколько точек зрения. Г.А.Сухадольский определяет государственный заказ с двух позиций: в «узком» смысле как «конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом власти,...» И в «широком» смысле, «которое совпадает с государственными нуждами, в связи, с чем на практике эти понятия часто используются как равнозначные» [8]. При этом

государственными нуждами Г.А.Суходольский называет «потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Г.А.Суходольский считает, что совершенно не имеет значение, кто является получателем продукции, значение имеет источник финансирования. Поскольку в определении Г.А.Суходольский затрагивает понятие государственных нужд, отмечая при этом, что понятия ГМЗ и государственных нужд часто используются как равнозначные, необходимо заметить, что на сегодняшний день понятие государственных и муниципальных нужд закреплено законодательно: «Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (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, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в том числе для реализации региональных целевых программ. Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков 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, функций и полномочий муниципальных заказчиков» [1]. В этих понятиях ключевыми вопросами также являются источники финансирования и направления расходования, основным из которых является исполнение полномочий различных уровней власти.

В.В. Лебедев дает определение муниципального заказа «как отношения между муниципальными заказчиками и коммерческими (частными) предприятиями, организациями, осуществляющих поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципальных учреждений. В результате этих отношений формируются мероприятия, обеспечивающие рациональное расходование бюджетных средств и планомерное развитие сектора экономики, принимающего участие в поставке продукции для муниципальных нужд» [9]. По мнению автора, это определение является спорным, так как поставки могут осуществлять не только частные торговые предприятия (коммерческие предприятия – это торговые предприятия), поставки могут осуществлять предприятия и организации, относящиеся к различным отраслям, коммерческие и некоммерческие организации, не имеет значения и форма собственности юридического лица, а также поставщиками могут быть и физические лица

[1]. Также вызывает сомнение получатель, определенный В.В. Лебедевым как муниципальное учреждение. Поставки осуществляются для нужд муниципалитетов (в случае с муниципальными закупками), для предоставления благ населению.

Таким образом, каждое определение, по мнению автора, показывает лишь одну сторону ГМЗ. Безусловно, по форме ГМЗ – это перечень продукции, которую необходимо закупить, то есть документ, утвержденный руководителем органа власти различного уровня, и это является правовым содержанием понятия.

ГМЗ является средством проведения в жизнь государственной политики. «С точки зрения устойчивого поступательного развития экономики следует выделить важнейшие функции, которые выполняет государственный заказ.

**Воспроизводственная функция.** Механизм государственного заказа позволяет удовлетворить государственные нужды в товарах, работах и услугах в заданных объемах и с требуемым уровнем качества, что обеспечивает стабильные экономические взаимосвязи с участием государства как хозяйствующего субъекта.

**Стимулирующая функция.** Государственный заказ, являясь действенным инструментом создания инвестиционного климата, способствует тем самым проведению эффективной структурной политики. Наряду с этим, расширение государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса.

**Функция ценового регулирования.** Государственный заказ, влияя на уровень цен при госзакупках, оказывает косвенное воздействие на динамику цен в рыночной экономике в целом.

**Стратегическая функция.** Направленность развития является одним из ключевых факторов существования социально-экономической системы. И государственный заказ задает эту направленность на краткосрочную перспективу, обеспечивая, в частности, определенный уровень государственных услуг, что, в свою очередь, свидетельствует о степени социальной ориентации политики государства» [6]. Реализация этих функций выражает политическое содержание ГМЗ.

Но прежде всего, ГМЗ – это отношения, возникающие между распределителем средств бюджетов и потребителем благ, то есть населением.

Таким образом, с экономической точки зрения, государственный и муниципальный заказ - это система отношений, возникающих между государством и населением по выполнению возложенных на государство функций, реализация которых требует предоставить в полном объеме необходимые блага, провести процедуры закупки необходимой продукции в соответствии с принятым законодательством, и полностью выполнить контрактные обязательства (рис.2).

Если рассматривать ГМЗ с финансовой точки зрения, то это средства бюджетов различных уровней и внебюджетные источники финансирования

бюджетных организаций различного уровня, и в этом заключается его финансовое содержание.

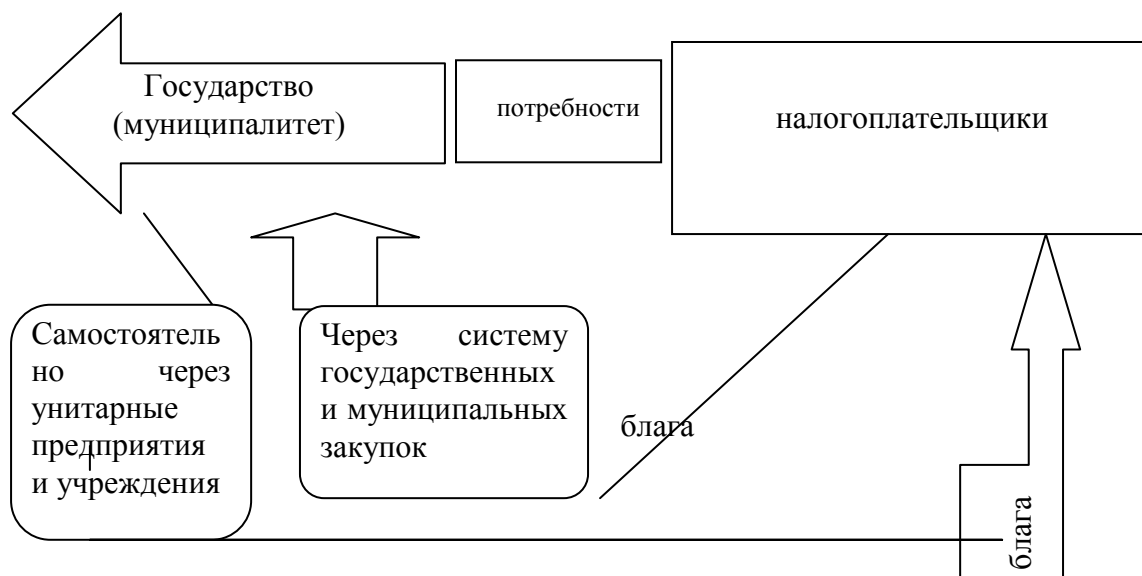


Рис. 2. Экономическая сущность государственного и муниципального заказа

На основании изложенного, автор считает, что понятие ГМЗ представляет собой категорию, сочетающую в себе экономическое, правовое, финансовое и политическое содержание, каждое из которых заслуживает внимания и не может быть проигнорировано (рис.3).



Рис.3 Понятие ГМЗ

Исполнение ГМЗ реализуется через процедуры закупок продукции для государственных и муниципальных нужд.

### Библиографический список

1. Федеральный закон 94-ФЗ от 21 июля 2005года «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Гл. 1,ст. 3,ст.8
2. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: / Пер. с англ. Под ред. Л.Л. Любимова. М.: Аспект Пресс, 1995. 832 с.
3. Блауг М.Экономическая мысль в ретроспективе:Пер.с англ./М.Блауг. М.:Делолтд,1994. 720 с., с.549
4. Журнал «Бюджет» №12 декабрь 2003 г.
5. Найден С.Н. Общественные блага и коммунальные услуги / Отв. Ред. П.А.Минакир, Рос.акад.наук, Дальневосточное отделение. Ин-т экон.исследований. М.: Изд-тво «Экономика», 2004. 176 с. С.8
6. Солдаткин А., Талеров П. Взаимодействие структур в системе госзаказа.
7. Stiglitz J.E. The demand for education in public and private school systems // Journal of Public Economics. 1974. С. 349-385;
8. Сухадольский Г.А. Тендеры. Вопросы и ответы. М.: Вершина, 2005. 312 с., стр.70,71
9. Управление муниципальными закупками: учебное пособие для преподавателя. М.: АНХ, 2007. 784с., стр.772
- 10.Федорова Ю.В. Общественные услуги в пофазной динамике воспроизводства. Саратов: СГСЭУ, 2000. 114с., стр.17
- 11.Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс,1996. 319с., с.213
- 12.Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New-York. 1959
- 13.Samuelson P.-A. The pure theory of public expenditure. Review of Economics and Statistics. 1954. С. 387-389
- 14.Samuelson P.-A. Aspects of public expenditure theories. Review of Economics and Statistics. 1958. С. 332-338.