

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКАЗА

2.1 Элементы формирования государственного строительного заказа

Государственный строительный заказ – это большой бизнес, требующий серьезного внимания со стороны правительственных чиновников. Для его реализации необходимо искать разумные пути. Следует отметить, что в процессе формирования государственного строительного заказа можно выделить два элемента: особенности деятельности в сфере госзакупок и его планирование.

Прежде чем приступить к вопросу формирования (планирования) государственного строительного заказа следует остановиться на специфике работы госслужащих в области госзакупок.

Адаптации государственного строительного заказа в экономической системе способствует то обстоятельство, что государственные закупки сходны с закупками частных компаний. Рассмотрение особенностей деятельности специалистов закупок в сфере государственного строительного заказа, способствует поиску путей повышения эффективности взаимодействия госзаказчика (Комитет по строительству) с инвестиционно-строительным комплексом региона в целях стабильного развития экономической системы.

Можно выделить следующие особенности деятельности в сфере государственных закупок полномочия:

Государственный служащий по закупкам несет более значительную долю Правовой ответственности по сравнению со служащим по закупкам коммерческой организации.

Внести изменения в процесс государственных закупок труднее.

Определить «ответственного и соответствующего необходимым требованиям поставщика» необходимо в рамках законодательства и гибкости при совершении закупки у госслужащего меньше.

Бюджетные ограничения: фиксация расходов по целевым статьям бюджета и так следствие важность составления и планирования бюджета.

Внешнее давление: закупка на средства налогоплательщиков + крупные поставщики (психологический бартер)

Постоянная или растущая база поставщиков:

В частном секторе существует тенденция к уменьшению количества поставщиков, в сфере госзакупок - обратная картина.

-Поддержка со стороны государственных программ:

Государство уделяет большое внимание обеспечению поддержки некоторым конкретным сегментам экономики, которые могут оказать значительное влияние на всю систему в целом. Примером, могут служить программы по поддержке предприятий малого и среднего бизнеса.

– Недостаток конфиденциальности:

Государственный служащий по закупкам работает в «аквариуме». Вся информация о ценах, представленных поставщиками, и об окончательно уплаченной цене должна быть доступной для любого налогоплательщика, обратившегося за ней. Возможный результат состоит в том, что государственный служащий по закупкам, в среднем, тратит больше, чем служащий по закупкам частной компании.

Значительное время, необходимое для изменения организационной структуры:

– Отсутствие конфиденциальности – одно из главных препятствий для осуществления закупок государственными организациями:

И это вполне понятное явление, поскольку речь идет о коллективных средствах налогоплательщиков, имеющих право знать, каким образом и почему расходуются средства собираемые в виде налогов. Тем не менее, это требование ставит покупателя в невыгодное положение. Ввиду пристального наблюдения трудно осуществить адекватную оценку правильности принятия решения по осуществлению государственных закупок.

Важность спецификаций:

Поскольку для очень большой части государственных закупок используется конкурс коммерческих предложений, важно, чтобы спецификации необходимых товаров, работ и услуг были четкими и точными и обеспечивали равные условия для конкуренции между поставщиками.

-Процедура приобретения:

Тот факт, что государственный сектор ищет возможность извлечения выгоды из максимальной конкуренции, диктует необходимость процедур, отличных от процедур, применяемых при закупках частными компаниями. Процедура, применяемая при покупке товаров, работ или услуг, часто определяется исходя из объема средств. Можно выделить следующие категории в зависимости от объема средств

-Допустимый объем средств:

1. Запрос котировок с объемом средств ниже 2500 МРОТ, чтобы составить стандартный запрос о предоставлении расценок, но достаточно большим объемом средств для того, чтобы требовать конкурентоспособных расценок.

2. Открытый конкурс с объемом средств выше 2500 МРОТ, чтобы составить приглашение о предоставлении расценок на продукцию, работ или оказание услуг на контрактной основе.

3. Осуществление закупок из одного источника там, где необходима срочная закупка для удовлетворения незапланированных потребностей, совместимость или уникальность товара, работы (услуги).

В процессе предоставления расценок цена имеет приоритетное значение:

Далее следует выделить некоторые тенденции развития государственного заказа. Дефицит бюджета приводит к сокращению закупок на всех государственных уровнях и пристальному вниманию к сектору государственных закупок. Двумя очевидными тенденциями являются децентрализация и аутсорсинг.

Децентрализация. Частично от состояния экономики зависит движение по направлению к централизации или децентрализации закупок. Дефицит бюджета часто выступает в роли движущей силы в попытках устранить централизованное снабжение в государственном секторе. Баланс между делегированием полномочий и централизацией одинаково важен как для сектора государственных закупок, так и для сектора частных закупок.

Аутсорсинг. При осуществлении государственного (и частного) снабжения растет тенденция предпочтения закупок изготовлению. Строго говоря, аутсорсинг означает уход государства из бизнеса и передачу его в частные руки. В действительности, это чаще всего происходит на контрактной основе или с помощью внешнего источника. Преследуя поначалу политические интересы, многие смотрят на внешний источник как на способ сокращения затрат, времени выполнения заказов и производство услуг лучшего качества. Но не следует забывать, что это происходит при повышенном уровне рисков.

Рассмотрев специфику деятельности в сфере госзакупок далее целесообразно остановиться на другом элементе формирования государственного строительного заказа - планировании. Адекватность планирования закупок определяет эффективность всего закупочного цикла: отбор - закупка - распределение - использование.

Структуру плана закупок можно представить в следующем виде:
отбор – закупка – распределение – использование.

Что касается самого плана закупок то его структуру можно представить в виде представленном на рисунке 2.1



Рисунок 2.1.– Структура плана закупок

Подчеркнем некоторые функциональные особенности стратегии закупок, основным элементом которой и является план закупок.

Функциональные области стратегии закупок:

1. Гарантия снабжения - обеспечение потребности госзаказчика. Прежде всего, в плане качества и количества.

2. Сокращение расходов - уменьшение затрат при закупке продукции или общих затрат в течение жизненного цикла продукции.

3. Поддержка снабжения – обеспечение каналов коммуникаций с поставщиками.

4. Реакция на изменение обстановки - прогноз сценариев развития среды закупок позволяет организации госзаказчика получить долгосрочные преимущества.

5. Конкурентоспособность – «конкурентное преимущество» в государственном секторе можно трактовать как достижение целей с хорошими производственными результатами.

Учет функциональных особенностей закупочной деятельности помогает разработке конструктивного плана закупок и способствует его реализации.

Что касается структуры плана закупок, то его ключевой элемент - потребность организации в конкретных поставках. Постоянным фактором управления при определении потребности являются лимиты финансирования в рамках госзаказа.

Бюджетные заявки (потребность госзаказчиков) являются основой разработки расходной части бюджетов всех уровней и состоят из двух разделов: в первом – госзаказчиком указывается потребность в ассигнованиях из бюджета на закупку и поставку продукции, выполнение работ и оказание услуг; во втором – обоснование этой потребности.

На рисунке 2.2 приведена схема организации формирования госзаказа в г. Санкт-Петербурге

При формировании государственного заказа можно выделить три этапа.

Первый этап связан с направлением заявок на финансирование в следующем году органам, которые осуществляют разработку бюджета (Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли (КЭРППТ), и Комитет финансов).

Второй этап – составление перечня государственных нужд на основании сводной бюджетной росписи, утвержденной Комитетом финансов (орган исполнения бюджета). После получения уведомлений о бюджетных ассигнованиях бюджетополучатели направляют своим бюджетораспорядителям перечни нужд с указанием кодов ОКДП планируемой к закупке продукции, кодов бюджетной классификации расходов и предназначенных для этого сумм ассигнований. Бюджетораспорядители на основе полученных перечней составляют ведомственные перечни, предоставляемые далее в КЭРППТ, который формирует Сводный перечень государственных нужд. Сводный перечень публикуется в СМИ. Его назначение – информирование потенциальных поставщиков о видах продукции, которую планируется закупать за счет средств бюджета, а также нормативно определить ее номенклатуру.

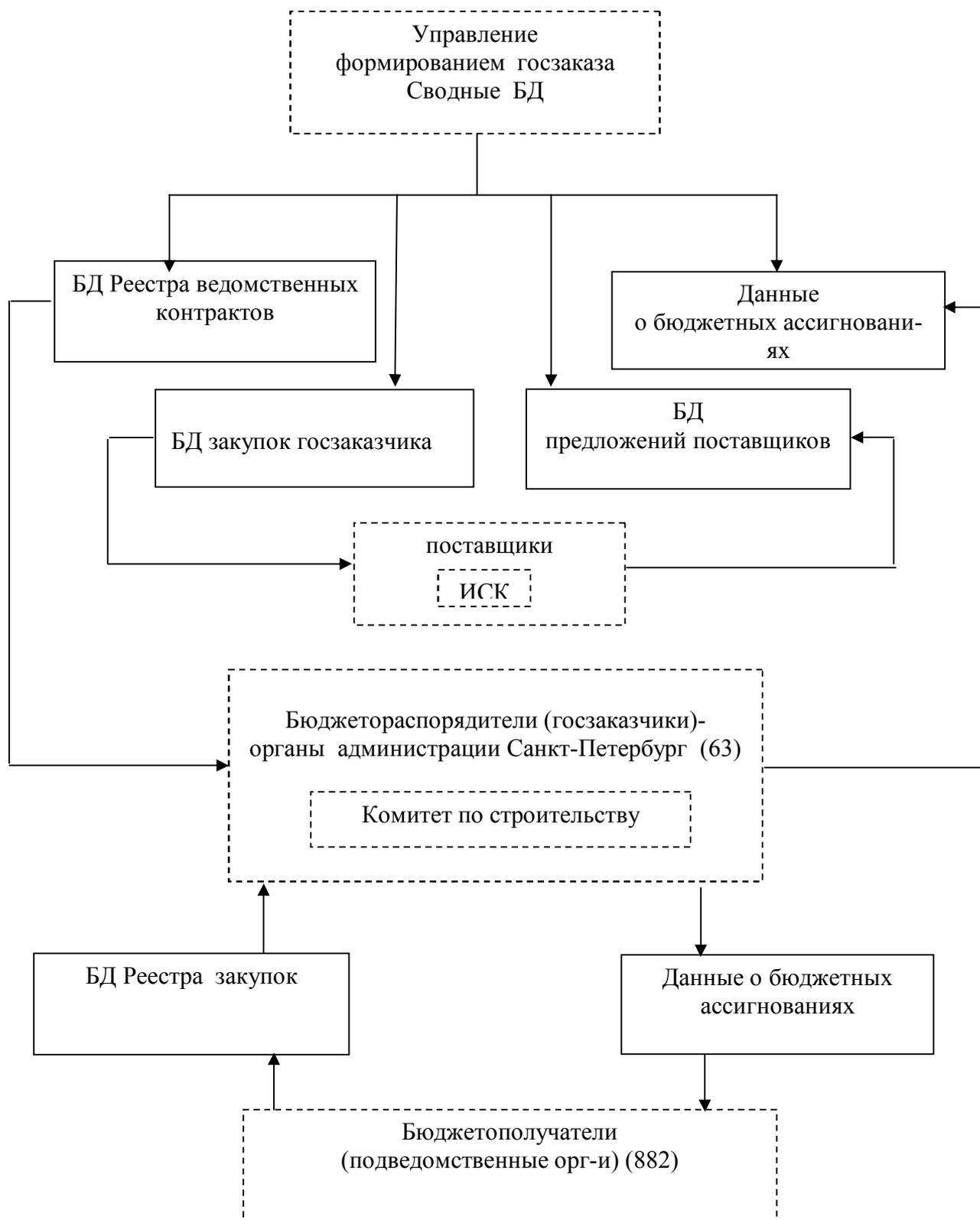


Рисунок 2.2 – Организации государственного строительного заказа Санкт-Петербурга

На третьем этапе формируются конкретные планы государственных закупок. Их формируют государственные заказчики и представляют бюджетораспорядителям в порядке подчиненности. План госзакупки определяет предмет государственного контракта, максимальную цену закупки, способ размещения заказа и другие существенные условия.

Если обратиться к недавней истории, то следует отметить, что система государственного заказа в Санкт-Петербурге прошла довольно сложный путь развития до появления отдельной структуры ее управления.

В целом, отсутствие единой закупочной политики и генерального заказчика лице города приводило к нерациональному использованию бюджетных средств. Для подавляющего числа структурных подразделений администрации Санкт-Петербурга были характерны следующие закономерности:

1. Финансовые планы структурных подразделений администрации не всегда были точно сопоставимы с финансовым планом города, и как следствие финансирование имело нестабильный характер. Положение усугублялось отсутствием единой политики в определении минимальных и достаточных потребностей города в работах, товарах и услугах.

2. Правительство города не в полной мере использовало такие экономические рычаги как получение оптовых скидок, товарных кредитов, отсрочки платежа под гарантии и поручительства города.

3. Потребности города часто обеспечивались небольшими фирмами, специализирующимися на мелкооптовой и розничной торговле и, как правило, имеющих большие торговые наценки..

4 Из-за отсутствия единой информационной базы возможностей городских предприятий заказы размещались в других регионах.

5. Отсутствие единой промышленной политики тормозило финансирование долгосрочных проектов, связанных с разработками новых промышленных изделий, строительных объектов, ориентированных на перспективное развитие города. Распыление финансовых ресурсов затрудняло осуществление крупных заказов, гарантированных бюджетными средствами. Промышленная политика же невозможна без долгосрочных плановых закупок. Тем более - при закупке работ, для которых требуется длительное финансирование.

Прежде всего, необходимо было осуществить контроль исполнения расходной части бюджета. Тем самым возникал новый рычаг воздействия на социально-экономическую ситуацию в Санкт-Петербурге через принятие необходимых городу решений и контроль за их выполнением.

Система государственного заказа в Санкт-Петербурге начала складываться с момента создания экспериментальной структуры

Экспертно-промышленного совета администрации Санкт-Петербурга [5].

Основные задачи деятельности совета включали в себя:

- формирование и проведение промышленной политики во всех сферах деятельности отраслей промышленности Санкт-Петербурга;
- организация эффективного использования средств городского бюджета.

Работа Экспертно-промышленного совета дала возможность отработать механизмы взаимодействия всех элементов государственного заказа до начала его широкомасштабного внедрения. Это позволило администрации города обеспечить контроль над заказами, сделанными ее структурными подразделениями.

В конце 1997 года в составе Комитета экономики и промышленной политики было создано управление по формированию государственного заказа. В функции данного управления входили:

1. Группировка государственного заказа по квалификационным (товары, работы, услуги), товарным и производственным признакам.
2. Формирование государственного заказа - накопление в единую базу данных информации о потребностях городских структур.
3. Проведение анализа рынка предложений поставщиков.
4. Организация и проведение конкурсов (конкурсов).
5. Ведение реестра государственных контрактов.
6. Обеспечение контроля за исполнением государственных контрактов.

Создание единой системы государственного заказа позволило:

- оптимизировать расходную часть бюджета и внебюджетных фондов, направляемых на обеспечение жизнедеятельности города;
- укрепить бюджетную и финансовую дисциплину, за счет экономии бюджетных средств увеличить товарную насыщенность и покрыть часть дефицита бюджета;
- привлечь сторонних инвесторов и активизировать резидентные производства в рамках созданного городским заказом рынка сбыта продукции предприятий города;
- обеспечить процедуры открытого конкурса, что изменило состав поставщиков и привлекло крупные оптовые и производственные компании. В результате уменьшились цены контрактов и стали более выгодными условия поставок.

В ноябре 1998 года губернатором Санкт-Петербурга уже более комплексно и направленно был определен порядок деятельности комитетов городской администрации при проведении закупок для городских нужд [133].

В частности, в практику структурных подразделений администрации Санкт-Петербурга, как и подчиненных им по вертикали организаций и учреждений, вводилось планирование расходования бюджетных средств. Это предусматривало обязательное предоставление всеми участниками бюджетного процесса данных о необходимых им объемах продукции, жестко увязанных с выделенными или планируемыми к выделению финансовыми ресурсами.

Одновременно была предусмотрена ответственность бюджетополучателей, участвующих в процессе расходования бюджетных средств, и устанавливалась процедура оформления государственного заказа.

С этого времени было начато планирование всеми государственными заказчиками Санкт-Петербурга платежеспособной (обеспеченной средствами бюджета) потребности в продукции на текущий финансовый год. Это предусмат-

ривало сбор информации от каждого подведомственного или подчиненного потребителя, финансируемого через заказчиков, определение сводной потребности, проведение экономического анализа сводного городского заказа с выделением групп однородной продукции [72].

На нынешнем этапе развития государственного заказа встала задача упорядочить информационные и организационные взаимодействия администрации Санкт-Петербурга с фирмами-поставщиками. Попытка решения этой задача осуществляется путем созданий некоммерческого партнерства «Коллегия поставщиков Санкт-Петербурга», которое объединяет поставщиков и обеспечивает их реальное вхождение в систему городского заказа. Аналогичная ситуация имеет место и в сфере инвестиционно-строительного комплекса, где интересы поставщиков во взаимодействии с государственной властью в частности, выражает организация «Союзпетрострой» [50].

Таким образом, организационные изменения, проводимые в системе городского заказа, привели к усилению его значимости в региональной социально-экономической политике и жизнедеятельности города в целом.

Закупки, осуществляемые по городскому заказу, весьма значительны и сопоставимы с важнейшими показателями развития экономики региона. Так, стоимость городского заказа составляет почти одну седьмую часть произведенной в Санкт-Петербурге промышленной продукции или свыше 8 % валового регионального продукта [123]. Размещение таких заказов способно обеспечить занятость в течение года 150 тысяч человек.

В 2001 году продукция, закупаемая городом, составила около 10 % объема валового регионального продукта.

Высокая доля городского заказа в структуре потребления региона позволяет активно использовать его в качестве действенного инструмента региональной экономической и социальной политики.

Так, для определения потребностей Санкт-Петербурга Комитетом экономики и промышленной политики ежегодно составляется сводный перечень городских нужд. На 2002 год он включал в себя более 35 тысяч наименований. Такой широкий ассортимент закупок позволяет привлекать в качестве поставщика городского заказа предприятия любой отрасли промышленности.

Увеличение объемов финансирования городского заказа находится в прямой зависимости от динамики доходов регионального бюджета. Анализ расходов на государственный заказ показывает, что за последние годы происходит не только абсолютное, но и относительное увеличение городских закупок. Иными словами, увеличивается доля расходов на выполнение государственного заказа в структуре всех расходов бюджета (см. табл.2.1).

Если в 1998 году общее количество заключенных договоров на закупку продукции для государственных нужд составило 214, а в 1999 году - 986, то только за 9 месяцев 2000 года Экспертно-промышленным советом согласовано 2357 контрактов на закупку продукции на сумму свыше 2,5 миллиардов рублей.

При этом на основе конкурсных процедур закуплено 44 % всей продукции для государственных нужд, а доля открытых конкурсов в общем количестве проведенных конкурсов составила 95,8 %.

Таблица 2.1–Динамика расходов бюджета Санкт-Петербурга на приобретение товаров, работ и услуг (государственный заказ)

Показатели	1998г.	1999г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003г.
Величина расходов на приобретение товаров, работ и услуг (государственный заказ) (млн.руб)	5343,6	12534,1	20 785,8	24463,6	37037,5	45094,7
Доля городского заказа в структуре расходов бюджета города (в процентах)	33,6	48,6	57,9	57,8	58,5	58,5

В основном открытые конкурсы проводились на выполнение работ по капитальным, реставрационным и текущим ремонтам, очистке и углублению водоемов, по изготовлению охранно-тревожной, пожарной сигнализации, мебели для дошкольных, школьных и медицинских учреждений, медицинского оборудования, медикаментов и товаров медицинского назначения, компьютерной и оргтехники, на организацию детского оздоровительного отдыха, организацию и поставку питания для малоимущих граждан, и пр.

Закрытые конкурсы были проведены на ремонтно-реставрационные работы по восстановлению мозаики, а также на проектно-изыскательские работы.

Вместе с тем, закупки, осуществляемые путем запроса котировок и «у единственного источника», являются на сегодняшний день наиболее распространенной формой. Многие заказчики согласуют закупки «у единственного источника» в сроки, когда уже невозможно провести открытый конкурс без срыва бюджетных поставок [19]. Так, за шесть месяцев 2000 года советом было представлено право размещения заказа на закупку продукции (товаров, работ, услуг) «у единственного источника» и методом ценовых котировок по 938 заявкам государственных заказчиков на сумму более 1,332 млрд. рублей.

Анализ практики исполнения городского заказа позволяет выделить ряд возникающих при этом проблем. Прежде всего, это касается соблюдения принципа обязательности учета закупок.

В соответствии с законом «О заказе Санкт-Петербурга» и приказом губернатора, все контракты должны обязательно учитываться в Реестре государственных контрактов Санкт-Петербурга, а незарегистрированные контракты не подлежат исполнению и оплате.

Частично устранил проблему учета закупок порядок финансирования контрактов по городскому заказу. Речь идет о том, чтобы при оформлении платежных документов в графе «Основание платежа» в обязательном порядке указывается реестровый номер этого контракта. Без соблюдения этого условия финансирование не производится.

Далее целесообразно более подробно остановиться на ключевом аспекте процесса планирования закупок определение потребности госзаказчика.

Одним из распространенных принципов определения потребности (на основе расходов) является ABC – анализ, экономической базой которого является закон Парето – закон «80:20».[73] Содержание этого закона в сфере закупок можно охарактеризовать следующим образом: 20 % номенклатуры плана закупок требуют 80% выделенных для закупки средств. Другая группа - группа С, представляющая собой 80% номенклатуры в натуральном выражении, требует 20% сметных расходов. Имеется также промежуточная группа В, которая занимает около 10% как в натуральном, так и в стоимостном выражении. Очевидно, что закупающая организация должна обратить пристальное внимание на продукцию в группе А.

Ниже приводится пример использования ABC –анализа.

Таблица 2.2– АСВ анализ при закупке оборудования для ремонта системы теплоснабжения

№	Наименование	стоимость	Удельный вес, %	Удельный вес нарастающим итогом, %	группа
1	Трубы	10050	31,18	31, 18	А
2	Эл. двигатели	4213	13,07	44,25	А
3	автомшины	3130	9,71	53,96	А
4	Спецодежда	3000	9,31	63,27	А
5	Кабель	2618	8,12	71,39	А
6	Манометры высокого давления	1730	5,52	76,91	А
7	Автозапчасти	1120	3,47	80,38	В
8	Запорная арматура	1040	3,23	83,61	В
9	Масла дизельные	805	2,5	86,11	В
10	Инструмент для ЦКПРС	700	2,17	88, 28	В
11	Хлоркальций жидкий	555	1,72	90,0	С
12	Запчасти к ЭЦН	500	1,55	91,55	С
13	Плавиновая кислота	461	1,43	92,98	С
14	автошины	371	1,15	94,13	С
15	Арматура нагнетательная АНК65*210	354	1,1	95,23	С
16	Светотехническая аппаратура	300	0,93	96,16	С
17	Другие позиции (общим количеством 14)	1238	-	3, 84	С
Итого		32231	100,00	-	-

Из таблицы 2.2 видно, что около 80% стоимости закупки приходится на первые 6 позиций – около 20 % позиций закупки.

В группу В (промежуточное положение между группами А и С) отнесены последующие 4 позиции, на которые приходится еще 10% стоимости закупки.

И на последующие 21 позицию приходится 10 % стоимости закупки.

Снижение расходов при закупке позиций группы А наиболее существенно может сказаться на эффективности всей закупочной деятельности.

При использовании ABC – системы можно применять и другие более сложные критерии разбивки номенклатуры изделий закупки: например, по периодичности поставки. В любом случае основной принцип остается неизменным – ограниченный ресурс времени: приоритет наиболее значимым товарным позициям закупки.

Особо следует остановиться на вопросах макропланирования [134] государственного строительного заказа в рамках бюджета субъекта федерации, в частности Санкт-Петербурга.

При прогнозировании объема закупок продукции (ОЗП) анализируются экономические, научно-технические процессы и общие тенденции их развития за базовый период.

Динамические модели прогноза ОЗП предполагают исследование двух факторов:

- состояние рынка конкретного вида подрядных работ
- достаточность финансовых ресурсов для закупки.

В системе прогнозов ОЗП для госнужд особое место занимают прогнозы внешних ограничений – управляющие параметры для закупки продукции.

Цель прогнозирования – поиск интервалов «min-max» показателей внешних ограничений: интервальный прогноз позволяет в большей степени уменьшить риски при формировании бюджета, чем точечный прогноз. (например, прогноз диапазона цены за баррель нефти имеет большую значимость, чем прогноз точного значения ее цены)[60].

Среди показателей системы внешних ограничений можно выделить следующие:

- доходы-расходы федерального бюджета и бюджета субъекта федерации
- предельные объемы бюджетного финансирования, направляемые Минфином России госзаказчикам
- предельные объемы госинвестиций на федеральные целевые программы
- конъюнктура рынка
- государственная внешнеэкономическая и таможенная политика
- степень прогрессивности техники и технологий
- качество предложенной продукции

Главный показатель этой системы – объем бюджетного финансирования для закупок.

Следует отметить, что экономическое прогнозирование – процесс, который протекает в условиях большой неопределенности и требует привлечения компетентных специалистов и адекватного программного обеспечения.

Далее остановимся на инструментах конкретного планирования закупок отдела бюджетораспорядителя – блока городского заказа комитета по строительству рисунок 2.3.

конкретность определения предмета закупок непосредственно связана с изучением конъюнктуры рынка;

разбивка на лоты – важный инструмент при разработке плана закупок:

его плюсы

- рост конкуренции и снижение цены, возможность ускорения выполнения работ по госконтракту;

его минусы

- усложнение управлением процесса закупок

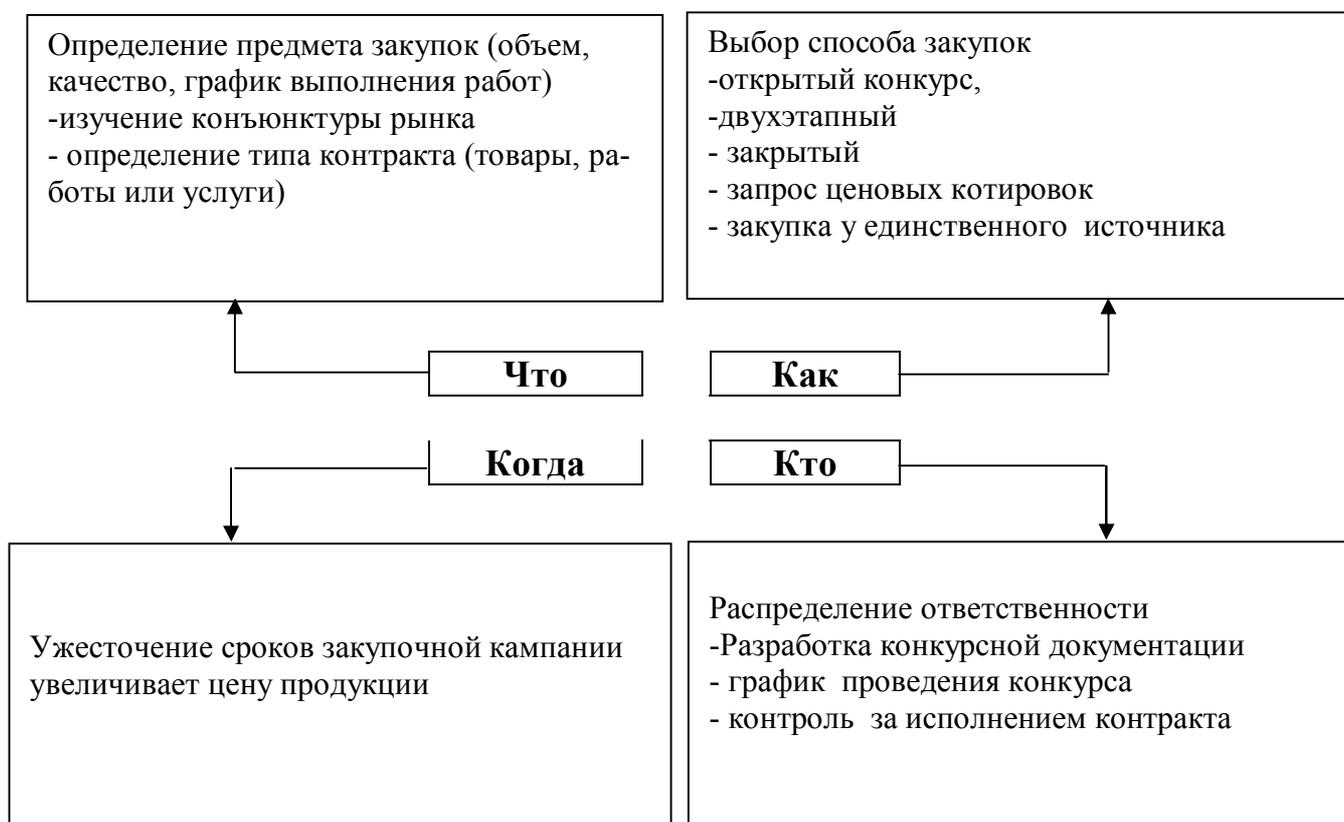


Рисунок 2.3. – Планирование закупок при подрядных торгах

- повышения риска эффекта домино: неисполнение обязательств по контракту одним поставщиком приводит к неисполнению обязательств другим поставщиком.

критерии выбора канала закупок:

- производитель (качество, объемы производства, финансовые возможности, сопутствующие услуги);

- товар (стоимость, складирование, транспортировка);

- особенности рынка;

- правовые факторы;
- прочие (условия транспортировки, особенности технического развития отрасли и т.д.)

Наличие оптовых посредников в закупочном цикле предоставляет комплект услуг, рентабельность которого растет со сложностью закупаемой продукции, увеличением рисков, связанных с закупкой.

В качестве примера рассмотрим планирование бюджета на основе стратегии «осреднения цены», которая позволяет учесть особенности деятельности государственных организаций при размещении государственного строительного заказа

Типичная задача из области управления закупками: определение объема закупок и времени их оплаты (расходы на транспорт, затраты на поддержание запасов и рыночные ориентиры цен на продукцию).

Из спектра стратегий принятия решений в этой области можно выделить две полярных:

закупка продукции непосредственно к моменту ее потребления (идеология «точно в срок») и закупка вперед (форвардная сделка). Приоритет первой стратегии – при падении цены продукции; второй – при росте цены. Выбор наилучшей комбинации оплаты и поставок базируется на соотношении затрат на оплату и содержание продукции в необходимых запасах. Подобный выбор весьма актуален при детерминированной природе колебаний цен. Для государственного заказчика более соответствует стратегия «осреднения цены». Она подобна форвардной, но нет привязки к сезонным колебаниям цен - цена меняется в течение года случайным образом.

При этой стратегии закупки осуществляются с фиксированными интервалами времени. (например, раз в квартал) по цене, средней за интервал. Определенная опасность этой стратегии состоит в следующем: поскольку бюджет фиксирован, то закупаемого количества продукции может не хватить для покрытия потребности в определенный интервал времени.

Далее приведем примеры закупки строительной продукции

Организация закупала продукцию по цене 75 руб./шт в прошлом году. План на следующий год —20000 шт/мес. С периодичностью оплаты поквартально. Затраты на поддержание запасов составят : 25 % в год от стоимости закупки.

Первый шаг стратегии – установление бюджета закупок на три месяца:

$$75 \text{ руб.} \times 20000 \times 3 = 4500000 \text{ руб.}$$

Второй шаг - определение количества продукции, закупаемой в каждый квартал.

Пусть имеется некоторый прогноз цен на год и средняя цена (за год, по прогнозу) = 74 руб/шт.

$$\text{Объем первой партии закупки продукции} = 150000 / 2 = 75000 \text{ шт.}$$

Результаты расчета за весь год сведены в виде таблицы 2.3

Т.е. средние затраты на единицу продукции:

$$1800000 / 254062 = 70,8 \text{ руб.}$$

Таким образом уменьшение затрат по сравнению с прогнозом цен:

$$(74-70,8) / 74 \times 100\% = 4,45\%$$

Общие средние годовые затраты были бы равны: $254062 \times 74 = 18800588$ руб.

Таблица 2.3 – Расчет средних цен и объемов поставок

Месяц	Объем поставки, шт.	Цена (руб/шт)	Общий бюджет (руб)	Средний уровень запаса, шт.
Январь	75000	60	4500000	37500
Апрель	66667	67,5	4500000	33334
Июль	58824	76,5	4500000	29412
Октябрь	53571	84	4500000	26786
Итого	2554062		1800000	31578 (ср. за год)

Определим затраты на поддержание запасов: - при оплате по факту:
 $(20000/2) \times 74 \times 0,25 = 185250$ руб.

-при ценовом усреднении: $31758 \times 70,8 \times 0.25 = 562110$ руб.

Общая сумма затрат:

При оплате по факту: $18800588 + 185250 = 18985838$ руб

Ценовое усреднение: $18000000 + 562110 = 18562110$ руб.

Иначе говоря, стратегия ценового усреднения более выгодна.

Далее следует подробнее остановиться на технологии государственных закупок в рамках маркетинговой концепции

2.2 Правовые аспекты и пути совершенствования государственного строительного заказа

Одним из основных российских законодательных актов в сфере регулирования государственных закупок стало Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное указом Президента Российской Федерации [131], который знаменовал новый этап в развитии процедуры закупок для государственных нужд [131-106].

Этот документ повлек за собой кардинальное изменение в системе государственных закупок. Несмотря на то, что не все разделы этого документа были проработаны с требуемой глубиной, нельзя не видеть в нем стремление государства навести порядок в сфере расходования бюджетных средств.

В соответствии с указом, заказы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд должны были размещаться на торгах (конкурсах), если иное прямо не предусматривалось федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Главным результатом этого этапа преобразования системы государственных закупок явилось то, что конкурсные торги вошли в повседневную практику деятельности государственных структур.

В то же время, как показал анализ, в проведении конкурсных торгов сложились существенные недостатки.

Они связаны, главным образом, с нарушением правил и процедур, предусмотренных нормативными актами, (несоблюдением сроков проведения отдельных процедур торгов, некачественной подготовкой конкурсной документации, изменением условий конкурсов в ходе их проведения, нарушением правил определения победителя, отсутствием обеспечения конкурсных заявок, нарушением правил представления и отзыва конкурсных заявок и т.д.

В практике проведения подрядных торгов также можно выделить следующие специфические проблемы [31]:

- несогласованность нормативно-правовой базы бюджетов разных уровней. Например, разные сроки (30, 45 дней) от публикации извещения о конкурсе до окончания срока подачи заявок;

- отсутствие четкой позиции и документов, определяющих правила торгов в системе Госстроя России. И эта проблема становится актуальней по мере усложнения предмета торгов на строительный объект;

- оценка конкурсных предложений. При существующем соотношении стоимости проектирования и стоимости строительства выбор проектировщика исходя из минимальной цены проектирования по отношению к предлагаемой цене объекта может дать экономию в доли процента. Между тем колебание цены самого объекта в результате проектирования может достигать десятков процентов. Иначе говоря, цена риска в строительстве может значительно превышать экономию от выбора дешевого проектировщика.

- Отсутствие до сих пор единого и четкого понимания цели и последствий конкурсного отбора подрядчиков (спустя 9 лет после появления первого положения о подрядных торгах). В этой проблеме важен конфликт «сметы заказчика» и «сметы подрядчика».

- Качество проведения подрядных торгов.

- Повышение эффективности подрядных торгов [31]. Содержание этой проблемы определяется сложностью предмета торгов, а путь ее решения лежит в синергетическом учете всех факторов.

В связи с принятием федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [98], указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 утратил силу в сфере федеральных государственных закупок.

Закон регулирует размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) путем проведения конкурсов. В то же время им не урегулированы отдельные нормы действующей нормативной базы по вопросам государственных закупок: и основной недостаток, что по духу этого закона - в конкурсах могут участвовать, только производители. Естественно эта норма не реализовалась на практике, но требует доработки.

В целях совершенствования законодательной базы государственных закупок и ликвидации неточностей, допущенных российским законодательством, правительство приняло решение о разработке проекта федерального закона "О закупках и поставках продукции для государственных нужд".

Проект этого федерального закона является процедурным и включает основополагающие нормы прежних федеральных законов. Принятие нового закона позволяет обеспечить более качественное проведение процедур государственных закупок с учетом норм международного права

Государственный строительный заказ является одним из главных элементов всего государственного заказа в регионе и большей частью размещается в инвестиционно - строительном комплексе.

В узком смысле термин "государственный строительный заказ" применяется для обозначения организации конкретной закупки и представляет форму взаимодействия субъекта Федерации (Комитет по строительству Администрации Санкт-Петербурга) с юридическими и физическими лицами на основе хозяйственно-договорных отношений по поводу поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для нужд региона.

Проведение конкурсов по размещению заказов на выполнение строительномонтажных работ и оказание услуг в строительстве по сравнению с проведением конкурсов на закупку товаров имеет свои особенности: большой объем технической части конкурсной документации; проведение конкурсов при различной степени проработки технических решений; большие возможности по разбивке объекта конкурса на отдельные предметы конкурса (лоты) с целью усиления конкуренции; возможность использования различных форм координационных и кооперационных связей в строительстве, предусматривающих выбор генподрядчика, управляющей компании и нескольких главных подрядчиков, субподрядчиков, поставщиков; большой объем и краткость периода действия согласований проектов; высокий уровень риска при принятии решений в строительстве.

Термин «государственный строительный заказ» следует понимать как организационный процесс по приобретению прав на строительномонтажные работы и услуги в строительстве в соответствии с потребностями региона, представляющий собой форму взаимодействия государственного заказчика (Комитет по строительству Администрации Санкт-Петербурга) с субъектами ИСК на основе договорных отношений.

Государственный заказ Санкт-Петербурга представляет собой совокупность государственных договоров заключенных в установленном порядке, за счет средств бюджета Санкт-Петербурга и внебюджетных фондов.

ГСЗ является одновременно как формой взаимодействия государственного заказчика (Комитета по строительству) с субъектами ИСК, так и обладает свойствами механизма управления их взаимодействием. Это вытекает из синергетического подхода к исследованию поставленной проблемы монографии

В процедурном плане государственный заказ представляет собой обращение государственного заказчика к кругу лиц с предложением поставить товары, выполнить работы или оказать услуги для нужд субъекта Российской Федерации. Такое действие заказчика в соответствии со ст.437 Гражданского кодекса Российской Федерации рассматривается, как «приглашение делать оферты».

По ст.764 Гражданского кодекса, заказчиком по государственному контракту является государственный орган, обладающий инвестиционными ресурсами,

или организация, наделенная соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами (например, в сфере государственного строительного заказа – Комитет по строительству Администрации Санкт-Петербурга). В соответствии с Бюджетным кодексом, тот или иной государственный орган или организация является получателем бюджетных средств на основании утвержденной бюджетной росписи и приобретает право на получение и использование этих средств, а, следовательно, и право выступать в качестве государственного заказчика при заключении государственных контрактов в рамках получаемых из бюджета средств.

С целью «пригласить делать оферты» государственный заказчик обращается к одному (закупка у единственного источника), нескольким лицам (запрос котировок или закрытый конкурс) или неограниченному кругу лиц (открытый конкурс). С лицом, предоставившим оферту на удовлетворяющих государственного заказчика условиях, заключается государственный контракт на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг для нужд региона. (При размещении государственного строительного заказа – среди основных документов Постановление Правительства от 1993 г с изменениями 1998 г за № 812)).

Анализируя закон «О заказе Санкт-Петербурга», нельзя обойти стороной тот факт, что под заказом Санкт-Петербурга понимается сводный перечень государственных и городских нужд Санкт-Петербурга (абзац 6 статьи 1 закона). Однако с учетом того, что законом предусмотрены конкурсные комиссии, контрольная комиссия заказа Санкт-Петербурга и другие комиссии, становится понятным, что законодатель этим намерен ввести дополнительные гарантии эффективного расходования средств городского бюджета.

Следовательно, под заказом Санкт-Петербурга подразумевается определенная организационная форма обеспечения потребностей города на основе поручений органов управления, выдаваемых от имени города и горожан, т.е. представляет собой совокупность государственных контрактов на поставку товаров, выполнения работ и оказания услуг, заключенных в установленном порядке, за счет средств бюджета Санкт-Петербурга и внебюджетных фондов

При этом все государственные заказчики объединены едиными целями и работают в пространстве городского бюджета. Тем самым они являются не просто совокупностью органов и организаций, а объединены в систему заказа. Любая же социально-экономическая система для своего развития должна иметь организующее начало – орган управления.

С этих позиций, существенным упущением закона «О заказе Санкт-Петербурга» [44] стало отсутствие в нем определения органа управления системой заказа Санкт-Петербурга. Очевидно, что таким органом должно быть структурное подразделение администрации Санкт-Петербурга, решающее задачи социально-экономического развития, промышленной и научно-технической политики города, которое легитимно могло делегировать свои полномочия профильным комитетам. В законе «О заказе Санкт-Петербурга» отсутствует технология государственных закупок, что не отвечает требованиям системного подхода к управлению региональным государственным заказом. Данные упущения являются полем для дальнейшей работы законодателей.

Что касается государственного строительного заказа, то следует отметить, что в строительстве утвердилось многообразие форм собственности и доля негосударственного сектора в общем объеме подрядных работ достигла 88%. Частными фирмами выполняется более половины объемов работ [36]. Это свидетельствует о том, что в стране создана реальная конкурсная среда на подрядном рынке. Статистика из года в год показывает положительную динамику развития конкурсной системы размещения заказов в строительстве.

Так, по данным Управления по взаимодействию с субъектами Российской Федерации Госстроя России в 2000 г. было проведено 28 тыс. подрядных конкурсов по размещению заказов на выполнение работ для государственных нужд против 11 тыс. в 1999 г. (рост в 2,4 раза). Из них на размещение заказов за счет средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов проведено 3,5 тыс. конкурсов или в 1,6 раза больше, чем в 1999 г., за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации - 8,3 тыс. подрядных конкурсов (в 2 раза больше), за счет средств муниципальных бюджетов - 16 тыс. подрядных конкурсов (в 3,3 раза больше).

Снижение стоимости контрактов, заключенных по результатам торгов, по сравнению с первоначальной оценкой стоимости строительства за счет всех указанных выше источников финансирования составило 7,2%, в том числе:

за счет средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов - 9,4%;

за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов субъектов федерации - 1,7%;

за счет средств муниципальных бюджетов - 9,8%.

Увеличилось количество открытых подрядных конкурсов, уменьшилось количество закрытых подрядных конкурсов. Однако увеличилось и размещение заказов на выполнение работ "по запросу котировок" и "у единственного подрядчика", т. е. без проведения конкурсов.

В 2000 г. в подрядных конкурсах приняло участие 65 тыс. организаций. В общем количестве размещенных заказов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации в 2000 г. подрядные конкурсы составили 26% [36].

Приведенная динамика увеличения числа конкурсов в строительстве характеризует только одну - количественную сторону создания конкурентной среды в отрасли. Вторая сторона - эффективность конкурсов - не столь очевидна.

Для обеспечения эффективности конкурсов прежде всего необходимо привлекать квалифицированные коллективы организаторов-исполнителей конкурсов и применять более совершенный методический аппарат, учитывающий отраслевые особенности.

Относительно проведения подрядных торгов при размещении государственного строительного заказа следует отметить, что в «Положении о подрядных торгах на Российской Федерации», утвержденном в 1993 г., обращалось особое внимание на деятельность инжиниринговых фирм в качестве основного организатора (исполнителя) конкурсов, то в Федеральном законе № 97-ФЗ в качестве организатора конкурса рассматривается прежде всего сам заказчик, ко-

торый может привлечь для исполнения отдельных функций «юридическое лицо».

Представители многих инжиниринговых фирм отмечают как низкое качество подготовки и проведения конкурсов силами заказчика, так и слабость и даже отсутствие государственного и общественного контроля за этой деятельностью.

Лучше положение складывается тогда, когда в качестве организаторов конкурсов выступают специализированные организации государственных заказчиков, понимающие необходимость высокопрофессиональной разработки всех документов конкурсов и профессионального соблюдения всех процедур.

Проведение конкурсов по размещению заказов на выполнение работ и оказание услуг в строительстве по сравнению с проведением конкурсов на закупку товаров имеет свои особенности.

Основные, из них :

- большой объем технической части конкурсной документации;
- проведение конкурсов при различной степени проработки технических решений;
- большие возможности по разбивке объекта конкурса на отдельные предметы конкурса (лоты) с целью усиления конкуренции;
- возможность использования различных форм координационных и кооперационных связей в строительстве, предусматривающих выбор генподрядчика, управляющей компании и нескольких главных подрядчиков, субподрядчиков, поставщиков;
- возможность привлечения участников из различных регионов или только из конкретного региона, населенного пункта;
- большой объем и краткость периода действия согласований проектов;
- необходимость и реальная возможность предконкурсного определения предполагаемой рыночной цены подрядных работ;

С учетом отраслевых особенностей проведения конкурсов в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве ЦНИИЭУС Госстроя России в 2000 г. разработал "Положения о конкурсах на выполнение работ, оказание услуг в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве в Российской Федерации", а в 2001 г. - «Методические рекомендации о порядке проведения конкурсов на выполнение работ, оказание услуг в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве в Российской Федерации», где отражена важная особенность подрядных торгов – большой объем технической документации. Сложнее решить задачу – проведение подрядных торгов при разной степени проработки технических решений.

Одна из ключевых проблем отечественной экономики в настоящее время заключается в том, что рыночная среда в России стремится достигнуть уровня, который сложился в странах с многолетними рыночными традициями, что по сути невозможно. Например, для обеспечения договорного государственного заказа необходима конкурсность его размещения, что требует преодолеть монополизм в производстве большинства видов продукции производственно-технического назначения. Однако на практике этого можно достичь только в результате длительных структурных реформ.

Однако и в условиях переходной экономики развитие системы государственного заказа существенно влияет на ее стабилизацию: в 2000 году заключено 204915 контрактов общей стоимостью 105 млрд. рублей, в том числе по итогам проведенных конкурсов - 34013 контрактов общей стоимостью 80,36 млрд. рублей. По сравнению с первым полугодием 1999 года, по федеральным органам исполнительной власти количество заключенных на конкурсной основе контрактов увеличилось в 1,98 раза, общая стоимость контрактов увеличилась в 1,6 раза.

При этом стоимость контрактов, заключенных на конкурсной основе на поставку товаров отечественного производства, составила 96,9 %, с субъектами малого предпринимательства (4,7 %).

Экономия бюджетных средств за первое полугодие 2000 года за счет конкурсного размещения государственных заказов составила по федеральным органам исполнительной власти - 4,6 млрд. рублей (10,3 %).

Среди федеральных органов исполнительной власти наиболее значительную экономию бюджетных средств за счет конкурсного размещения заказов на поставки продукции для государственных нужд обеспечили Госстрой России (26,4 % (3,01 млн. рублей), Роскартография (25 % (5,11 млн. рублей), Росавтодор (9,9 % (2,5 млн. рублей), Миннац России (9,3 % (10,59 млн. рублей).

В 2001 году объемы закупок составили величину порядка 218,5 млрд. рублей, или 108,4 % уровню 2000 года, для сравнения - (закупки продукции для федеральных государственных нужд в 2000 году оцениваются в объеме 196,72 млрд. рублей, или 131,6 % к фактическому уровню 1999 года). При этом доля закупок продукции для федеральных государственных нужд в валовом внутреннем продукте Российской Федерации в стоимостном выражении составляла: в 1999 году - 3,3 %, в 2000 году - 3,2 %, в 2001 году - около 3 %.

Как свидетельствует накопленный опыт, дальнейшее развитие системы размещения заказов для федеральных государственных нужд требует:

согласования государственными заказчиками с Минэкономразвития России размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд у единственного источника, а также проведения двухэтапных открытых и закрытых конкурсов;

- направления Госкомстатом России в Минэкономразвития России необходимой статистической информации о системе государственных закупок, включая базы данных, формируемых на основе входной информации;

- ежемесячного представления государственными заказчиками в Минэкономразвития России данных мониторинга закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд;

- внесения необходимых изменений и дополнений в действующую нормативно-правовую базу государственных закупок в связи с реорганизацией структуры федеральных органов власти.

По оценке Минэкономразвития, доля государственных и муниципальных закупок за последние 3 года во внутреннем валовом продукте увеличилась с 5,4 % в 2001 году (487 млрд руб.) до 6,4 % в 2003 году (834 млрд руб.). Доля объемов подрядных торгов в валовом внутреннем продукте России в последние го-

ды непрерывно растет. Такой объемный рынок трудно контролировать, управлять им также сложно. Постановка задач исследования актуальна по многим причинам, в том числе по причине значительной фактической динамики производства ВВП, объема работ по договорам строительного подряда (см. рисунки. 2.4, 2.5) и задачи удвоения ВВП в ближайшие 10 лет, сформулированной Президентом Российской Федерации.

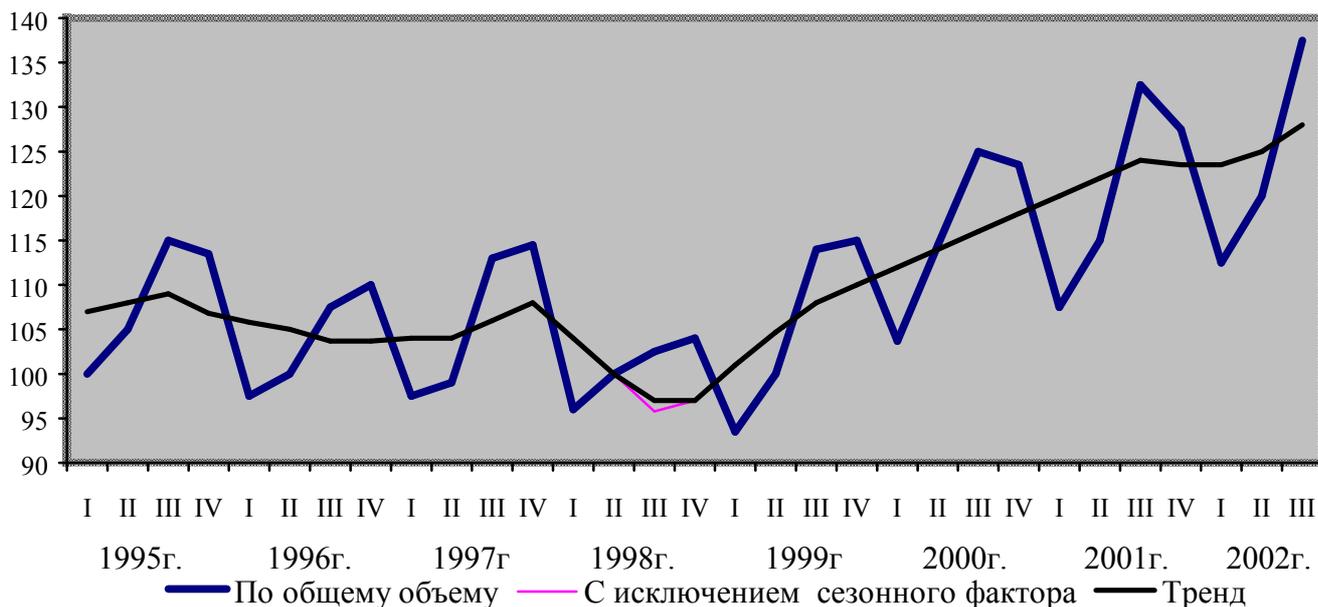


Рисунок 2.4 – Динамика производства ВВП к началу 1995 г.

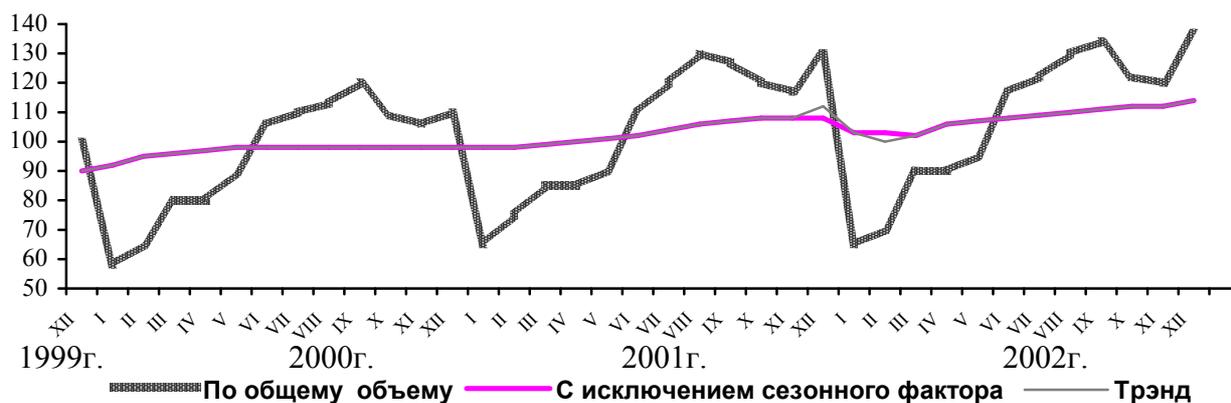


Рисунок 2.5 – Динамика работ по договорам строительного подряда в % к декабрю 1998 г. (данные ГОСКОМСТАТА)

В соответствии с ростом объёма подрядных торгов совершенствуется законодательная база. Схема нормативно-правового регулирования в строительной сфере представлена на рисунке 2.6.



Рисунок – 2.6 Схема нормативно-правового регулирования строительства

Применение закона № 97-ФЗ на практике выявило значительное количество неоднозначных толкований его положений, которые ведут к нарушениям и злоупотреблениям. Эксперты министерства экономики и развития обнаружили следующие основные нарушения: некоторые претенденты не допускаются к участию в конкурсе; нарушаются процедуры проведения конкурсов; с победителем конкурса не заключается контракт; нарушается антимонопольное законодательство; конкурс проводится без опубликования извещения о его проведении в бюллетене «Конкурсные торги».

Эти нарушения и им подобные общеизвестны. Нарушения и причины, вызывающие их, известны также депутатам Государственной Думы. Так сложилось, что на сегодняшний день все государственные закупки производят, опираются на два несовершенных документа.

2.3 Размещение и реализация государственного заказа региональные особенности

Важнейшим инструментом региональной экономической политики стал государственный строительный заказ. Он не только обеспечивает эффективное расходование бюджетных средств, но и стимулирует структурные изменения в региональной экономике. В настоящее время объемы расходов региональных бюджетов на закупку продукции (товаров, работ, услуг) становятся одним из основных показателей развития территории. Растущий государственный строительный заказ является значительным потенциальным рынком сбыта для коммерческих организаций и предприятий при удовлетворении государственных нужд.

Под нуждами субъекта Российской Федерации следует понимать его потребности, обеспечиваемые за счет средств бюджета и внебюджетных фондов соответствующего уровня. Эти потребности возникают вследствие необходимости:

- создания и поддержания материальных резервов, создание которых в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесено к ведению субъектов Российской Федерации;
- материального обеспечения деятельности органов государственной власти, организаций и предприятий, финансируемых полностью или частично за счет бюджетов субъектов Российской Федерации;
- содержания и развития региональной инфраструктуры (экологическая защита, жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство территорий, строительство, транспорт, связь, образование, здравоохранение, социальное обеспечение населения, культура и т.п.);

- реализации целевых решений органов государственной власти, в том числе принятых в виде адресных программ, региональных целевых программ, межрегиональных и международных целевых программ, в которых участвуют субъекты Российской Федерации

- обеспечения экспорта продукции региона.

При этом к городским нуждам относятся потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для решения социальных, экономических, культурных проблем жителей города, сохранения и развития инфраструктуры. К государственным нуждам относятся потребности города в сельскохозяйственной продукции, товарах, работах или услугах, необходимых для реализации целевых программ, утвержденных законами данного субъекта Российской Федерации.

Рассмотрев сущность и функции государственного заказа, а также основные этапы его развития в условиях переходной экономики на федеральном уровне, важно увязать его с особенностями реализации регионального государственного заказа.

В этом смысле региональный государственный заказ можно определить в виде перечня товаров, работ и услуг, планируемых к закупке за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации обычно в течение соответствующего бюджетного года. Совокупность таких перечней по всем получателям бюджетных средств принято называть сводным перечнем государственного заказа или региональным заказом на соответствующий финансовый год.

Например, в соответствии с законом «О заказе Санкт-Петербурга», нужды Санкт-Петербурга делятся на городские и государственные. При этом к городским нуждам относятся потребности в товарах, работах услугах, необходимых для решения социальных, экономических, культурных проблем жителей города, сохранения и развития инфраструктуры. К государственным нуждам относятся потребности города в сельскохозяйственной продукции, товарах, работах или услугах, необходимых для реализации целевых программ, утвержденных законами Санкт-Петербурга.

В этом смысле региональный государственный заказ можно определить в виде перечня товаров и услуг, планируемых к закупке за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации обычно в течение соответствующего бюджетного года. Совокупность таких перечнем всех получателей бюджетных средств принято называть сводным перечнем государственного заказа или региональным заказом на соответствующий финансовый год.

Так, в соответствии с законом г.Москвы «О городских государственных заказах», городским государственным заказом на поставку продукции является государственный контракт на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств бюджета города Москвы и заемных средств, привлекаемых под поручительство правительства Москвы в соответствии с программой долговых обязательств города на очередной финансовый год.

В узком смысле термин «региональный заказ» применяется для обозначения организации конкретной закупки и представляет форму взаимодействия субъекта Федерации с юридическими и физическими лицами на основе хозяйствен-

но-договорных отношений по поводу поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для нужд региона [38].

В этом случае региональный заказ представляет собой обращение государственного заказчика к кругу лиц с предложением поставить товары или оказать услуги для нужд субъекта Российской Федерации. Такое действие заказчика в соответствии со ст.437 Гражданского кодекса Российской Федерации рассматривается, как «приглашение делать оферты».

По ст. 764 Гражданского кодекса, заказчиком по государственному контракту является государственный орган, обладающий инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами:

На наш взгляд; необходимо выделять два основных вида таких закупок, которые условно можно назвать:

1. Агентированные закупки - закупки, в осуществлении которых субъект Федерации принимает участие в качестве агента.

2. Регулирующие закупки - закупки, на которые в соответствии с законодательством органы государственной власти имеют право влиять с целью регулирования социально-экономической ситуации в обществе.

В соответствии с главой 5 Гражданского кодекса, субъект Федерации может выступать участником гражданско-правовых отношений, то есть заключать любые сделки, предусмотренные Гражданским кодексом. Интересы субъекта Федерации в гражданско-правовых отношениях представляют соответствующие государственные органы или по специальному поручению иные юридические лица и граждане.

Одной из самых распространенных гражданско-правовых сделок является агентирование. По агентскому договору одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала, либо от имени и за счет принципала.

Основной причиной совершения агентских сделок, где агент - субъект Федерации или его уполномоченный представитель, является высокий статус самого агента и его относительная надежность по сравнению с прочими участниками рынка и, в первую очередь, российского. Сделку, по которой объект Федерации как агент обязуется совершить закупку для принципала и за его счет, можно назвать агентированной закупкой-

В большинстве случаев необходимость в агентированных закупках обуславливается заключением международных и межрегиональных договоров и соглашений об экономическом сотрудничестве, принятием внешне - экономических целевых программ с участием субъекта Федерации и иных решений в рамках региональной экономической политики. Особое значение агентированные закупки приобретают в вопросах государственного влияния на развитие экспортно-ориентированных производств.

По нашему мнению, объем агентированных закупок может быть сопоставим с закупками за счет бюджетных средств.

При создании действенного механизма агентированных закупок, круг принципалов может быть существенно расширен. В него могут входить правительства иностранных государств и субъектов Российской Федерации; международные экономические организации; иностранные и крупные российские потребители производимой в регионе продукции.

Для осуществления агентированных закупок целесообразно создавать государственные унитарные предприятия или привлекать в качестве субагента существующие государственные унитарные предприятия. При этом в соответствии со статьей 1009 Гражданского кодекса, регион как агент остается ответственным за действия субагента перед принципалом. Подобием такого субагента на федеральном уровне можно назвать государственный концерн "Росвооружение".

Широкому привлечению потенциальных партнеров к сотрудничеству с субъектом Федерации на основе агентированных закупок должна способствовать проводимая в российских регионах работа по представлению на внешних рынках возможностей местных предприятий.

Поступающие от принципалов заказы должны обрабатываться и формировать собой агентированный заказ по той же технологии, что и региональный заказ. Агентированные закупки должны осуществляться преимущественно на конкурсной основе, что позволит придать данному процессу гласность и создать условия для эффективного расходования средств. Это, в свою очередь, будет весомым дополнительным стимулом для привлечения потенциальных партнеров.

С целью организации агентированных закупок необходимо на основе нормативно-правовых актов установить:

- перечень и содержание мероприятий по привлечению потенциальных покупателей производимой в регионе продукции;
- меры по обеспечению коммерческой тайны принципалов;
- типовую форму и порядок заключения агентских договоров;
- размер или порядок определения размера агентского вознаграждения;
- порядок назначения субагента и его полномочия;
- порядок формирования, размещения и исполнения агентированного заказа.

Агентированные закупки основаны на добровольности установления отношений предпринимателей с администрацией субъекта Федерации при наличии привлекательных условий для такого сотрудничества. Вместе с тем, существуют закупки, осуществляемые различными хозяйствующими субъектами за свой счет. Но их деятельность может или должна регулироваться государством в соответствии с действующим законодательством. Такие закупки можно назвать регулирующими.

В соответствии с законодательством, к хозяйствующим субъектам, деятельность которых подлежит государственному регулированию, относятся предприятия:

- находящиеся в государственной собственности;
- являющиеся субъектами естественных монополий;
- занимающие доминирующее положение на рынке;

- оказывающие социальные услуги населению.

Такие хозяйствующие субъекты можно назвать подконтрольными предприятиями.

Одним из основных способов государственного регулирования деятельности подконтрольных предприятий является установление цен и тарифов на реализуемые ими товары и услуги. Вследствие этого подконтрольные предприятия имеют право требовать покрытия за счет бюджета убытков, возникших в результате превышения затрат на производство над выручкой от реализации товаров и услуг, или повышения установленных цен и тарифов.

С целью обоснованного определения цен и тарифов, а также размеров бюджетных дотаций государственные органы вынуждены и имеют право контролировать процесс формирования себестоимости выпускаемой продукции и оказываемых услуг и принимать меры по снижению реальных затрат подконтрольных предприятий.

Наибольшего результата по снижению реальных затрат подконтрольных предприятий можно достичь, если их заказы будут размещаться на тех же условиях, что и государственные, то есть преимущественно на основе открытых конкурсов.

Для эффективного размещения и исполнения заказов подконтрольных предприятий необходимо добиться планирования ими своих закупок в том же порядке, какой установлен для получателей бюджетных средств. Планы закупок подконтрольными предприятиями должны представляться в соответствующие органы государственного регулирования и в орган, ответственный за региональную экономическую политику. При этом совокупный план закупок всех подконтрольных предприятий можно назвать регулирующим заказом.

Регулирование деятельности подконтрольных предприятий при осуществлении ими закупок товаров, работ и услуг должно соответствовать нормативно-правовым актам (распоряжениям главы исполнительной власти субъекта Федерации, распоряжениям Региональной энергетической комиссии и т.п.), которые должны устанавливать порядок формирования, размещения и исполнения регулирующего заказа.

Централизованное формирование регионального заказа наряду с агентированным и регулирующим заказом позволяет скоординировать действия всех заказчиков, объединить потребности в аналогичной продукции, уменьшить количество процедур по размещению заказов, увеличить объем партий закупаемой продукции и тем самым минимизировать бюджетные расходы.

Региональный заказ интегрирует важнейшие принципы региональной промышленной, инвестиционной, финансово-бюджетной, научно-технической, внешнеторговой и социальной политики. С этих позиций, он положительно влияет на развитие тех или иных отраслей региональной экономики и, как следствие; на социально-экономический климат в обществе у целом. Об этом свидетельствуют статистические данные по развитию регионального государственного заказа.

Так, по сравнению с первым полугодием 1999 года, в первом полугодии 2000 года по органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

количество заключенных контрактов увеличилось в 1,3 раза и составило 10004 контракта, а общая стоимость контрактов увеличилась в 2,1 раза и составила 19,5 млрд. рублей.

По местным (муниципальным) органам исполнительной власти количество заключенных по результатам проведенных конкурсов контрактов увеличилось в 1,4 раза и составило 11170 контрактов, а общая стоимость контрактов увеличилась в 1,2 раза и составила 20,4 млрд. рублей.

Экономия бюджетных средств за первое полугодие 2000 года за счет конкурсного размещения государственных заказов составила по органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации - 1,03 млрд. рублей (5 %), по местным (муниципальным) органам исполнительной власти - 3,03 млрд. рублей (12,9 %).

Экономия бюджетных средств достигнута, например, за счет конкурсов, проведенных в Москве - 2423,1 млн. рублей (15 %), Ленинградской области - 217,6 млн. рублей (16 %), Оренбургской области - 139,6 млн. рублей (29 %) и Тюменской области - 107 млн. рублей (7 %).

Однако развитие государственного заказа в регионах происходит крайне неравномерно. В ряде субъектов Федерации единая система регионального государственного заказа отсутствует, а заказ на отдельные виды продукции или услуги регулируется локальными актами[44-97].

Так, конкурсы на поставку товаров или выполнение работ или услуг, необходимых бюджетным организациям региона, проходят в Ленинградской области с 1999 года. Однако они проводятся в соответствии с отдельными подзаконными актами.

С учетом нового закона «Об областном государственном заказе Ленобласти» бюджет региона будет формироваться только с 2002 года. Суть нового закона сводится к тому, что одновременно с формированием бюджета будет формироваться список товаров и услуг, которые планируется закупить на бюджетные средства в течение года. Этот список будет утверждаться в составе закона о бюджете. Новый закон упорядочит организацию подобных конкурсов, существующих с 1999 года[72].

В других регионах уже сформирована и активно действует система государственного заказа с единым организационным, научно-методическим, программным и информационным обеспечением.

Например закон г.Москвы «О городских государственных заказах» устанавливает общие принципы правовых экономических отношений, возникающих при закупке и поставке товаров, работ и услуг за счет средств бюджета города Москвы и привлекаемых под поручительство правительства Москвы заемных средств.

Опыт, накопленный рядом субъектов Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург, Свердловская область и др.), свидетельствует, что эффективная система регионального государственного заказа строится на основе:

- планирования всеми государственными заказчиками платежеспособной потребности на текущий финансовый год;

- планирования обобщенной платежеспособной потребности в продукции на текущий финансовый год на основании поступившей от каждого государственного заказчика информации;
- регистрации всех заключаемых государственными заказчиками контрактов в Реестре контрактов;
- назначения головных заказчиков, ответственных за организацию конкурсной процедуры по размещению заказа на группу однородной продукции;
- размещения заказов на закупку продукции в течение финансового года с использованием преимущественно открытых конкурсных процедур.

Другой отличительной особенностью регионов, имеющих стройную систему государственного заказа, является использование его при проведении активной промышленной и инвестиционной политики. В этих регионах на основе создания емкого внутреннего рынка создаются, например, условия для поддержки собственного производителя или привлечения инвестиций.

Так, в Москве городской заказ на малотоннажный грузовой автомобиль ЗИЛ5301 «Бычок» и легковые автомобили АЗЛК стал важным фактором реструктуризации предприятий производителей.

Наличие городского заказа на детское питание стало основным условием привлечения внешних инвестиций для реализации соответствующего проекта на петербургском предприятии «Петмол». Аналогичную роль региональный заказ сыграл в реализации конверсионных проектов по холодильному оборудованию для городских нужд Москвы и т.п.

Практический опыт применения регионального государственного заказа позволяет систематизировать основные проблемы и направления его совершенствования. При этом целесообразно выделить политические, правовые, организационные, финансово-экономические, технологические и кадровые аспекты (табл. 2.4).

Следует отметить, что основные характеристики регионального государственного заказа, определяют и специфику научно-методических основ его организации. Синергетика этих факторов позволяет обеспечить эффективный технологический подход к построению системы управления региональным заказом. Основные принципы такого подхода изложены далее.

В каждом регионе установлены правила проведения конкурсных процедур при размещении государственного заказа. Так, например при заключении контрактов на сумму до 5 млн.руб. конкурсную комиссию будет формировать главный распорядитель бюджетных средств. При заключении контрактов на сумму от 5 до 50 млн. руб. будет создаваться межведомственная конкурсная комиссия. При заключении контрактов на сумму, превышающую 50 млн. руб., и для решения спорных вопросов конкурсная комиссия должна будет формироваться при Правительстве СПб.

Таблица 2.4 – Направления совершенствования регионального государственного строительного заказа

Факторы Проблемы	Государственный строительный заказ Пути совершенствования
1	2
<p>1 Политические</p> <p>Отсутствие политического единства органов исполнительной власти и местного самоуправления</p> <p>Недостаточная пропаганда идеи государственного строительного заказа</p> <p>Недостаточно активное участие общественности в управлении государственными закупками</p>	<p>Разработка многоуровневой системы государственного строительного заказа на основе единых принципов и методологии</p> <p>Разработка мероприятий по пропаганде положительных сторон государственного заказа Привлечение общественных организаций к участию в системе государственного заказа</p>
<p>2 Правовые</p> <p>Несоответствие ряда положений федеральных и региональных законодательных актов Отсутствие правовой базы государственных закупок на уровне органов государственных закупок</p>	<p>Совершенствование действующего законодательства</p>
<p>3 Организационные</p> <p>Отсутствие комплексного подхода к управлению государственными закупками</p> <p>Слабое организационно-методическое обеспечение государственных закупок</p>	<p>Разработка комплексной системы управления государственными закупками</p> <p>Разработка и внедрение комплексного организационно-методического обеспечения государственных закупок</p>
<p>4 Финансово- экономические</p> <p>Недостаточная взаимосвязь процедур государственных закупок с бюджетированием. Дефицит бюджетных средств для оплаты поставок по государственному заказу Несвоевременность расчетов с поставщиками по государственному строительному заказу</p> <p>Недостаточное методическое обеспечение по определению эффективности государственных закупок</p>	<p>Разработка финансово-экономического механизма государственных закупок. Обоснование и выбор приоритетов государственных закупок, разработка системы всестороннего контроля за расходованием средств бюджета. Повышение уровня обоснованности государственных закупок и контроль за соблюдением бюджетной дисциплины</p> <p>Совершенствование методов расчетов эффективности государственных закупок</p>

<p>5 Технологические</p> <p>Разобщенность деятельности по материально-техническому снабжению государственных заказчиков</p> <p>Недостаточное информационное обеспечение процесса государственных закупок Низкий уровень информатизации процесса государственных закупок</p> <p>Неотработанность технологии конкурсных процедур</p> <p>Разрозненность конкурсов по однотипной продукции</p> <p>Высокий уровень конфликтности при проведении конкурсных процедур Недостаточное материально-техническое обеспечение</p>	<p>Создание механизма централизованного материально-технического снабжения государственных заказчиков. Создание баз данных о ценах продукции на рынке.</p> <p>Разработка электронной информационной системы государственного заказа и обеспечение ее взаимодействия с информационной системой электронного казначейства. продукцию, о производителях</p> <p>Создание механизма проведения конкурсных торгов и закупок, проводимых альтернативными способами, в электронной системе Интернет.</p> <p>Организация укрупненных конкурсов, удовлетворяющих потребности государственных заказчиков по однотипной номенклатуре продукции. Обеспечение доступа к участию в конкурсах всех заинтересованных организаций и открытости.</p> <p>Комплексное оснащение рабочих мест управленческого персонала, включая программное и компьютерное обеспечение конкурсных процедур</p>
<p>6.Кадровые</p> <p>Недостаточная квалификация управленческого персонала</p> <p>Отсутствие адресной мотивации и системы стимулов Высокий уровень коррупции</p>	<p>Подготовка, переподготовка и повышение квалификации персонала.</p> <p>Разработка эффективной системы оплаты и стимулирования труда персонала. Усиление борьбы с коррупцией, обеспечение гласности при проведении государственных закупок</p>

Система государственного заказа должна реформироваться для того, чтобы расходование бюджетных средств, стало более эффективным, а государственный контроль за размещением и исполнением госзаказа - более четким, т.е. необходимо повысить «прозрачность» процедур госзаказа, исключить неконкурсные процедуры закупок, не допустить к участию в этих процедурах недобросовестные компании.

Практическая разработка и внедрение механизма управления государственными закупками на региональном уровне должны основываться на определенных принципах.

Так как бюджетная система является определяющей для процесса государственного строительного заказа, то часть ее принципов можно положить в основу механизма управления государственными закупками.

В соответствии с Бюджетным кодексом, основными принципами функционирования бюджетной системы Российской Федерации являются принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств; принцип гласности; принцип достоверности бюджета; принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. С учетом этого целесообразно выделить пять принципов формирования механизма управления государственными закупками на региональном уровне.

Первый принцип заключается в формировании такого механизма управления государственными закупками, который бы позволял управлять этим процессом на основе организационных (т.е. административных) и экономических методов, обеспечивая жизнедеятельность региона с наименьшими затратами бюджетных и внебюджетных средств.

Второй принцип состоит в системном подходе, позволяющем создать структуру государственного строительного заказа, обладающую способностью к развитию и совершенствованию в рамках единой экономической и управленческой стратегии.

Третьим является принцип разумного протекционизма по отношению к региональным участникам конкурсных торгов и поставщикам продукции. В этом случае создается дополнительная база налогообложения, и соответственно растут поступления в бюджет, повышается загрузка рабочих мест и выплачивается заработная плата населению, снижается социальная напряженность.

Четвертый принцип требует построения механизма управления, способного быстро приспосабливаться к внешним и внутренним изменениям региональной социально-экономической системы, обеспечивая эффективное размещение и исполнение государственных строительных заказов.

Пятый принцип связан с конкурсным характером проведения государственных закупок и необходимостью обеспечения гласности всех исходных условий и действий исполнительных органов власти и конкурсной комиссии по расходованию бюджетных средств и объективному выявлению победителей конкурсов.

В целом система экономики региона представлена на рис.2.7. Следует отметить, что от качества взаимодействия системы государственного строительного заказа с инвестиционно-строительным комплексом зависит состояние всей экономики региона.

Проанализировав основные характеристики регионального государственного заказа, рассмотрим научно-методические основы его организации. На наш взгляд, важно обеспечить процессный подход к построению системы управления региональным заказом на подрядные работы

В феврале 2003 года депутатами Госдуму РФ внесён проект нового закона “О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”. По замыслу авторов этот закон должен объединить все существующие нормативные акты по вопросам закупок: «Настоящий

Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и определяет единые правила и процедуры размещения заказов для нужд Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, права и обязанности государственных заказчиков и участников процедур размещения заказов». Законопроект разработан с учетом отечественного и иностранного законодательства, между народно-правовых документов, актов Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

и действий исполнительных органов власти и конкурсной комиссии по расходованию бюджетных средств и объективному выявлению победителей конкурсов.

В целом система экономики региона представлена на рис.2.7. Следует отметить, что от качества взаимодействия системы государственного строительного заказа с инвестиционно-строительным комплексом зависит состояние всей экономики региона.

Проанализировав основные характеристики регионального государственного заказа, рассмотрим научно-методические основы его организации. На наш взгляд, важно обеспечить процессный подход к построению системы управления региональным заказом на подрядные работы

В феврале 2003 года депутатами Госдуму РФ внесён проект нового закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». По замыслу авторов этот закон должен объединить все существующие нормативные акты по вопросам закупок: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и определяет единые правила и процедуры размещения заказов для нужд Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, права и обязанности государственных заказчиков и участников процедур размещения заказов». Законопроект разработан с учетом отечественного и иностранного законодательства, между народно-правовых документов, актов Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

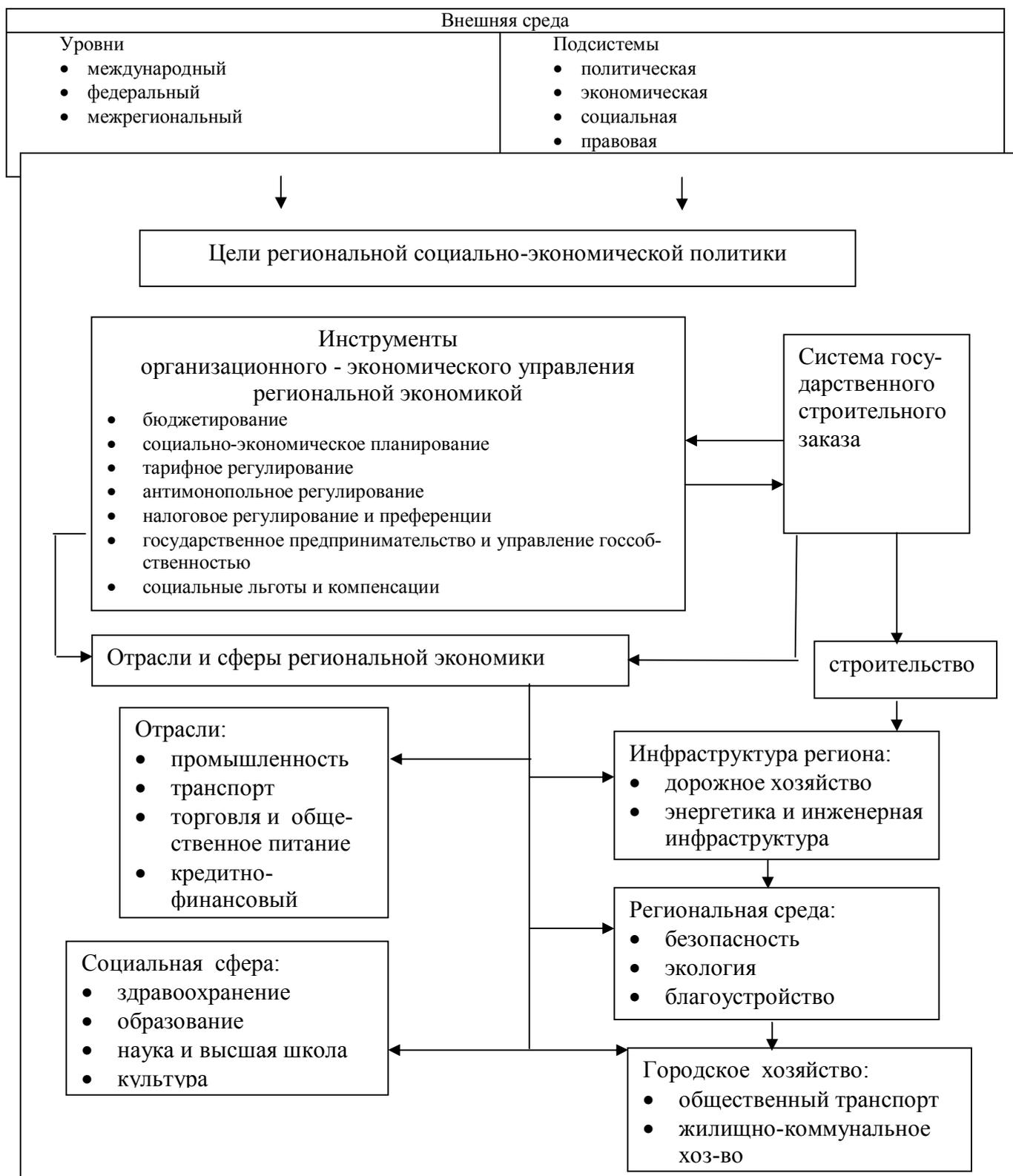


Рисунок 2.7– Место государственного строительного заказа в региональной экономике

В пояснительной записке авторов сказано: Проект федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» направлен на решение следующих основных задач:

1) систематизация законодательства Российской Федерации о государственных закупках; создание основополагающего нормативного правового акта, регламентирующего гражданско-правовые, процедурные вопросы закупок;

2) обеспечение прозрачности механизма осуществления закупок продукции для государственных нужд; стимулирование добросовестной конкуренции и экономии бюджетных средств;

3) устранение возможностей злоупотреблений посредством четкой регламентации процедур осуществления закупок;

4) приведение законодательства Российской Федерации о государственных закупках в соответствие с международным законодательством, учет положительных примеров правового регулирования государственных закупок в законодательстве иностранных государств и нормативных правовых актах международных организаций.

У местных региональных властей есть право проводить закупки по собственным правилам, установленным в каждом регионе, а, также руководствуясь указом президента №305 от 8 апреля 1997 г. (он способствует восполнению законодательных пробелов). В связи с этим одновременно с работой над единым федеральным законом о подрядных конкурсах совершенствуется нормативная база на региональном уровне.

Программы регионального развития в принципе должны нацеливаться на решение не столько текущих (тактических), сколько стратегических задач регионального развития, имеющих общегосударственное значение. Во-первых, основные проблемы развития народного хозяйства носят комплексный характер. При решении комплексных проблем приходилось учитывать организационные, технические, экономические, социальные, экологические и другие аспекты. Во-вторых, усилился межотраслевой характер большинства проблем развития народного хозяйства. Сегодня ни одна сколько-нибудь крупная задача не может быть решена в рамках одного министерства или одного административно-территориального подразделения страны. В-третьих, значительно увеличилось число крупных региональных проблем.

Программно-целевой метод - это способ решения проблем межотраслевого и межрегионального характера, хотя варианты такого метода могут реализовываться и во внутриотраслевом, и во внутрирегиональном управлении, и в управлении внутри объединения, когда сложившиеся в них структуры и процедуры оказываются недостаточными. Однако применение этого метода дает наибольший эффект при решении крупных народнохозяйственных задач.

Применение программно-целевого метода предполагает:

- наличие проблемы и определение цели;
- выделение целереализующей системы;
- разработку комплексной программы развития системы;
- создание особого механизма реализации комплексной программы.

Существенной чертой программно-целевого метода является наличие конкретных программных органов и конкретных исполнителей, полностью отвечающих за выполнение программы, строгое разграничение прав и ответственности, определение периода работы по программе и необходимых ресурсов для ее выполнения.

Программно-целевой метод включает содержательный экономический, социальный, организационный, процедурный, информационно-технологический, кадровый и другие аспекты [115]. В каждом из этих аспектов нормативно-правовая база в значительной степени определяют уровень эффективности решения прикладных задач организации планирования и управления.

Системный подход ориентирует управление и планирование на анализ каждой проблемы во всей ее полноте и во всех ее взаимосвязях. Он предполагает, что решение относительно любого компонента должно исходить из интересов всей системы.

Основные черты системного подхода состоят в том, что он:

- ориентирован на выявление всех взаимосвязей и взаимодействий в проблемах с использованием логического, математического, машинного и организационного моделирования, междисциплинарных и экспертных оценок;

- четко, точно и всесторонне выявляет цели и рассматривает любую систему как механизм достижения установленных целей;

- предусматривает определение и предварительное проигрывание альтернативных вариантов достижения целей и долгосрочных последствий каждого варианта;

- анализирует «внутренние» и «внешние» результаты поведения систем при каждой альтернативе;

- направлен на органическое сочетание, координацию и интеграцию разных видов деятельности как в процессе исследования, так и в процессе реализации его результатов [132].

Комплексный подход означает увязку экономических, социально-психологических, идеологических и других явлений общества. Этот подход в управлении и планировании предполагает также органическую увязку планирования и стимулирования, планирования и снабжения, финансирования и планирования.

На возникновение целевого подхода повлияло усложнение самих целей управления. В них сочетаются социальные, экономические, научно-технические и экологические задачи. Цели пересекаются друг с другом, сочетаются и взаимодействуют. Возникает сложная иерархия целей, находящихся в сложных взаимодействиях, а также проблема их соизмеримости и взаимодействия. Это заставляет четко выделять целевую стадию, придавать ей большее значение [97]. Целевой подход требует четкой ориентации на конечный эффект.

В целом главными задачами нормативной базы организации и проведения подрядных конкурсов являются две:

- 1 Эффективное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

- 2 Противодействие коррупции и должностным противоправным действиям.

Методология программно-целевого подхода при принятии решений о государственном заказе заложена ещё в законе «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 г. В дальнейшем программно-целевой подход получил развитие в региональных законах.

С позиций программно-целевого подхода в 1997 г. приняты, например, законы Санкт-Петербурга «О целевых программах Санкт-Петербурга» и «О заказе Санкт-Петербурга». Согласно этому закону «О целевых программах Санкт-Петербурга» целевая программа Санкт-Петербурга это комплекс мероприятий, утвержденный законом Санкт-Петербурга и направленный на достижение конкретных целей в сфере социального, экономического, культурного и иного развития Санкт-Петербурга, улучшение качества жизни его населения.

Целевая программа Санкт-Петербурга должна содержать следующие обязательные разделы: основные цели программы; ожидаемые конечные результаты реализации программы; сроки реализации программы; общий необходимый объем финансирования и разбивка финансирования по годам в том случае, если сроки реализации программы не заканчиваются в одном финансовом году; перечень основных мероприятий программы с указанием сроков исполнения, источников финансирования. Закон включает следующие статьи:

- Внесение проекта целевой программы на рассмотрение Законодательного Собрания.
- Принятие целевой программы города.
- Исполнители мероприятий целевой программы.
- Обеспечение информационного доступа к проектам целевых программ и условиям проведения конкурсов исполнителей программ.
- Место целевых программ в бюджете города.
- Отчетность.

Основной целью закона «О заказе Санкт-Петербурга» являются обеспечение эффективного расходования средств бюджета Санкт-Петербурга и поддержка производства товаров, работ и услуг организациями, состоящими на учете в Государственной налоговой инспекции по Санкт-Петербургу.