

## ГЛАВА 5 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ (КОНКУРСОВ) В РЕГИОНЕ

### 5.1 Пути совершенствования методического обеспечения организации подрядных торгов (конкурсов)

Важной задачей развития регионального заказа является совершенствование его нормативно-правовой базы. Основные проблемы в этой сфере анализируем на примере Удмуртской Республики. Удовлетворение региональных потребностей в товарах, работах и услугах - сложный и многосторонний юридический процесс с комплексом самых разных отношений между заказчиками и исполнителями по государственным контрактам, между заказчиками и финансовым органом, исполняющим бюджет и т.п.

В целом, законодательство о государственных закупках - это комплексная подотрасль законодательства. Причем нормативно-правовые акты в сфере государственных закупок принимаются как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъекта РФ. Однако их соотношение может существенно различаться.

Например, возникающие при государственных закупках гражданско-правовые отношения могут регулироваться только федеральным законодательством, так как статья 72 Конституции Российской Федерации относит гражданское законодательство к федеральной компетенции.

Напротив, Бюджетный кодекс устанавливает, что отношения, связанные с государственными контрактами, регулируются федеральными законами, а также законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

При этом федеральный закон от 06.05.99 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров и выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» в отношении региональных закупок не применяется, так как касается исключительно федеральных нужд, а не нужд субъектов Федерации. Статья 1 этого закона ограничивает сферу его действия проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд. Статья же 2 закона определяет государственные нужды как потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах), обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования.

Федеральные нормативно-правовые акты, регулирующие государственные закупки, характеризуются существенными противоречиями. Это отрицательно сказывается на состоянии рынка государственных закупок.

В качестве примера рассмотрим правила, касающиеся проведения квалификационного отбора. В Положении «Об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд» нормы, регулирующие квалификационный отбор, расположены в части, устанавливающей общие правила. Из этого следу-

ет, что предварительная квалификация проводится при размещении государственного заказа не только на открытом и закрытом конкурсе, но и посредством внеконкурсных процедур закупок.

Если же обратиться к Гражданскому кодексу, то в нем предварительная квалификация упоминается исключительно в отношении проведения открытого конкурса (абзац 2 пункт 3 статьи 1057). Иные способы закупок, в том числе закрытый конкурс, не обусловлены соблюдением данной процедуры.

Другая проблема возникает при изменении условий конкурса или его отмене. Согласно Положению, заказчик вправе в любое время изменить условия конкурса, внося изменения и дополнения в конкурсную документацию, или отменить его, отклонив все заявки. Однако согласно статье 1058 Гражданского кодекса, конкурс может быть отменен без последствий для организатора торгов только в течение первой половины срока его проведения. В этот же срок разрешается изменять и его условия.

Еще одно противоречие между нормами Гражданского кодекса и Положения касается формы обеспечения обязательств участников конкурса. В этом качестве Гражданский кодекс называет задаток, а Положение - залог-поручительство и банковскую гарантию.

Наконец, Положение ничего не говорит о необходимости установления начальной цены конкурса. Вместе с тем, сравнительно недавно в практику проведения конкурсов уже вошло применение статьи 448 Гражданского кодекса, в соответствии с которой заказчики стали предусматривать в качестве одного из условий максимальную начальную цену конкурса

Основным региональным нормативно-правовым актом, регламентирующим государственные закупки Удмуртской Республики, является бюджет. Он устанавливает основные принципы правовых и экономических отношений, возникающих при покупке и поставке товаров, также проведении работ и предоставлении услуг за счет бюджета, внебюджетных фондов и заемных средств, привлекаемых под поручительство Удмуртской Республики.

Необходимо, чтобы в соответствии с бюджетом, любое лицо имеет право подать одновременно в адрес всех государственных заказчиков Удмуртской Республики предложение о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, а взамен получает гарантию, что его предложение в обязательном порядке будет рассматриваться конкурсными комиссиями по размещению государственных заказов. Вместе с тем в системе государственного заказа Удмуртской Республики должны быть привилегированные участники.

Так, правительством Удмуртской Республики должна реализоваться концепция поощрения местных производителей путем размещения государственного заказа у предприятий, состоящих на учете в Государственной налоговой инспекции по Удмуртской Республике.

В соответствии с бюджетом Удмуртской Республики, необходимо не допускать приобретение продукции по контрактам с внешними поставщиками, за исключением случаев, когда внешние поставщики гарантируют закупку продукции, произведенной в Удмуртской Республике, на условиях взаимных поставок, когда производство аналогичных видов продукции в Удмуртской Рес-

публики невозможно, а также когда ценовые характеристики продукции внешних поставщиков не менее чем на 15 % ниже соответствующих показателей республиканских поставщиков (при наличии экспертного заключения о невозможности использования заказчиком аналогичной продукции республиканского поставщика).

Установленный частью проектируемого бюджета статьи запрет не распространяется на внешних поставщиков при условии, что стоимость приобретаемых у них Удмуртской Республикой товаров соответствует цене договоров, заключаемых ими на приобретение продукции республиканских поставщиков.

Предоставление местным производителям ценовых преференций в виде надбавок к цене контракта за счет средств регионального бюджета является одним из методов «разумного протекционизма».

При этом основным источником преференций за счет регионального бюджета (бюджетным ограничением преференций) являются будущие налоговые и другие поступления в городской бюджет от роста производства и реализации поставщика за счет выполнения данного контракта. Преференция ведет к увеличению показателя объема реализации продукции у поставщика и соответственно увеличивает отдельные элементы его налогооблагаемой базы.

Однако преференции имеют не только положительный эффект, но и отрицательный. Противниками предоставления преференций местным производителям выдвигается довод, что она является убыточной для бюджета. Слишком большие льготы могут увеличить дефицит местного бюджета, т.к. рост его расходной части не будет компенсирован дополнительными налоговыми поступлениями от увеличения производства.

Наряду с этим установление преференций местным производителям может подрывать единое экономическое пространство Российской Федерации и вести к сужению; межрегионального сотрудничества. Поэтому разумный протекционизм по отношению к промышленным предприятиям должен базироваться:

- на интегрированном расчете суммарной стоимости производимой продукции с учетом неизбежных затрат; бюджета на выплату пособий по безработице, содержанию социальной инфраструктуры, а также с учетом уменьшения налоговых поступлений и сокращения денежной массы в торговом обороте города;
- на возможности использования бартерных поставок городских промышленных предприятий в счет наполнения городского заказа, на основе выдачи свидетельств о зачете налогов или платежей городским предприятиям-монополистам;
- на инвестировании в развитие резидентного производства с использованием возможностей городского заказа.

Возникает вопрос, нарушается ли при этом антимонопольное законодательство. На наш взгляд, нормы, содержащиеся в бюджете, устанавливающие общие для всех государственных заказчиков Удмуртской Республики правила учета экономической целесообразности производства закупок в условиях проведения конкурсного отбора поставщиков. Они представляют из себя перенесенные на уровень субъекта Федерации требования пункта 4 статьи 3 закона Российской

Федерации «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.94 №60-ФЗ в части, определяющей экономическую целесообразность приобретения продукции.

Необходимость такого законодательного регулирования обусловлена тем, что экономические расчеты при региональных государственных закупках не могут считаться достоверным без учета возвратности либо невозвратности части уплаченных сумм в бюджет региона.

Таким образом, статья «нетто» затрат бюджетных средств и является, по своей сути, директивным указанием необходимости отказа при осуществлении закупок продукции от оценочных критериев, основанных на использовании «брутто» затрат бюджетных средств. Это не может считаться ограничением конкуренции, поскольку является объективным фактором, одинаково действующим на всех участников процесса закупок, таким же как, например, транспортные расходы.

Отметим также, что в соответствии с законом г. Москвы «О городских государственных заказах», в конкурсах на выполнение государственных заказов могут принимать участие как иностранные участники, так и производители из других российских регионов. Первые - в том случае, если их продукция не производится в Москве, вторые - если их продукция будет дешевле продукции московских производителей более чем на 10 %<sup>1</sup>.

Как свидетельствует мировой опыт, во многих рыночных странах существуют законодательные нормы, содержащие требования предоставлять преференции местным производителям. Например, в США в законодательстве 20 штатов при размещении государственных контрактов штата путем открытых торгов для местных предприятий предусматриваются пятипроцентная преференция. Кроме того, власти каждого штата стремятся привлечь федеральные контракты для «своих» предприятий. В Германии органы земель дают региональные преференции для размещения контрактов среди местных компаний.

Наряду с преференциями местным производителям, в системе государственного заказа Удмуртской Республики возникают проблемы и с механизмом квотирования.

Так, при разработке конкурсной документации и проведении конкурсов организаторы торгов (государственные заказчики) Удмуртской Республики должны руководствоваться постановлением правительства Удмуртской Республики, в котором должны быть определены квоты и льготы отдельным категориям предприятия Удмуртской Республики - на участие в республиканском заказе:

70 % - для участия на общих основаниях;

5 % - для предприятий малого и среднего бизнеса;

5 % - для Всероссийского общества глухих и Всероссийского общества слепых;

5 % - для научно-производственных организаций, предлагающих передовые научно-технические и интеллектуальные разработки, не имеющие массового производства;

15 % - для пенитенциарных учреждений Удмуртской Республики.

Наряду с этим в бюджете Удмуртской Республики должна быть установлена пятипроцентная квота для предприятий Всероссийского общества глухих и Всероссийского общества слепых.

Механизм реализации установленных квот предлагает следующую последовательность действий:

1. Определяется потребность соответствующей номенклатуры продукции.
2. Составляется конкурсная документация, в которой весь объем данной продукции разбивается на лоты в соответствии с квотами. При этом 70 % объема продукции объединяется в лот для участия в конкурсе на общих основаниях.
3. Предприятия подают заявки на участие в конкурсе с указанием лотов, на которые они претендуют, причем одно и то же предприятие может претендовать как на лот своей группы, так и на общий лот.
4. Итоги подводятся по каждому лоту отдельно. Цена победителя в квотированных лотах должна быть сопоставима с ценой победителя общего лота.
5. При отсутствии претендентов на квотированный лот, данный лот присоединяется к общему лоту.
6. Квоты и льготы должны найти отражение в приглашениях к участию в конкурсах на закупку продукции для государственных нужд, в информационных картах подробно разъяснены в инструкциях по оценке поступающих предложений.

Если обратиться к мировому опыту, то в ряде стран; определенной категории лиц также предоставляются льготы. Например, в Германии при подаче заявок мастерскими инвалидов и слепых устанавливаются дополнительные льготы в 6% при заказе суммой до 5 тыс. марок с постепенным уменьшением до 0,5% при сумм свыше 1 миллиона марок. Практически во всех странах государственные закупки используют как средство поддержки малого бизнеса.

В практической деятельности российских регионов наиболее отработан именно механизм поддержки малого бизнеса в процессе регионального государственного заказа. При размещении республиканского заказа предпринимателям сферы малого бизнеса должно достаться 15 % республиканского. По данным Департамента поддержки и развития малого предпринимательства правительства Москвы, после проведения конкурсов на размещение городского заказа доля малых предприятий из числа выигравших торги составила 21,1 %. Это выше, чем положенные по квоте 15 %. Однако в деньгах малым предприятиям Москвы досталось всего 6,1 % полной стоимости городского заказа Москвы, который составляет порядка 30 млрд. рублей. Сейчас рассматривается вопрос о возможности объединения малых предпринимателей Москвы в ассоциации для выполнения крупных республиканских заказов.

Квота для малых предприятий, например, Республики Коми составляет 15 %. Правда, по данным Комитета по поддержке и развитию предпринимательства правительства Республики Коми, реально малые предприятия и частные предприниматели получают не более 7 % госзаказа. Сейчас силами правительства разрабатывается программа создания малых предприятий, которые будут производить товары и услуги в регионе<sup>1</sup>.

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.

По аналогии все государственные заказчики Удмуртской Республики должны быть объединены едиными целями и работают в пространстве республиканского 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.

В целом проведенный в настоящей монографии анализ государственных закупок на примере Удмуртской Республики позволяет сделать следующие выводы:

целенаправленная и планомерная работа по внедрению и развитию регионального государственного заказа требует адекватных организационных структур. Причем их становление и развитие происходит «от простого - к сложному»;

формируется устойчивая тенденция повышения значимости регионального государственного заказа в процессе разработки и исполнения бюджета субъекта Федерации, в проведении региональной социально-экономической промышленной и инвестиционной политики;

нормативно-правовая база регионального государственного заказа характеризуется существенными недостатками и нуждается в дальнейшем развитии по линии как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Федерации.

## **5.2 Совершенствование системы взаимодействия с поставщиками государственного строительного заказа в регионе**

Важным элементом механизма управления государственным строительным заказом является информационная система, обеспечивающая оперативное получение достоверных и полных сведений о состоянии механизма в целом и регулируемым им процессом [90]

Информация о совершенных закупках необходима:

- для разработки регионального бюджета;
- для анализа и координации деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств и государственных заказчиков по формированию, размещению и исполнению городского заказа;
- для мониторинга цен на товары (работы, услуги), поставляемые для региональных нужд;

– для планирования хозяйственно-финансовой деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств;

– для обеспечения контроля за расходованием бюджетных средств.

Основным инструментом учета закупок является реестр, т.е. перечень совершенных закупок и определенный набор информации о каждой из них. При этом совокупность органов и лиц, участвующих в формировании и использовании реестра, порядок взаимоотношений между ними составляют содержание механизма учета закупок[64]

В целом механизм учета закупок является организационно упорядоченной совокупностью документов и информационных технологий, реализующих информационные процессы.

Для всестороннего описания механизма учета закупок в виде информационной системы можно условно выделить стратегический, содержательный, организационный и технологический аспекты. Рассмотрим их подробнее.

Стратегический аспект информационной системы отражается в целях, для достижения которых создается система:

– обеспечение реализации конституционных прав граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти и об использовании бюджетных средств субъекта Федерации;

– обеспечение органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации информацией, необходимой для осуществления анализа и контроля за расходованием бюджетных средств на закупку товаров, работ, услуг.

В содержательном аспекте информационная система характеризуется тем набором конкретной информации, который позволит достичь поставленных перед системой целей.

Поскольку региональный строительный заказ является важным социально-экономическим инструментом во взаимоотношениях государства с субъектами инвестиционно - строительного комплекса, то возникающие при этом вопросы затрагивают не только финансовые, но и социально-экономические аспекты.

Предлагаемая структурная схема информации в Реестре по отдельной закупке представлена на рис. 5.1.

Реестр состоит минимум из шести основных информационных блоков, содержащих в общей сложности более, чем шестьдесят видов информационных единиц по каждой закупке. Обработка этой информации возможна только при наличии хорошо отлаженной организации.

Организационный аспект заключается в определении участников информационного процесса, т.е. совокупности государственных органов, организаций и лиц, участвующих в процессе сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, использования и распространения информации, а также в установлении порядка взаимоотношений между ними

Прежде всего, необходимо определить виды документов, являющихся источниками информации, подлежащей внесению в Реестр. Такие документы можно разделить на три основных группы.



Рисунок 5.1 – Структурная схема информации Реестра по отдельной закупке

*Первая группа* – документы, содержащие существенные условия закупки – контракта или договора, на основании которого одна сторона обязуется передать товары, выполнить работы или оказать услуги, а другая – орган государственной власти или организация, являющаяся получателем бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью, или иная организация, которой поручено выполнение функций государственного заказчика – оплатить или обеспечить оплату. К таким документам относятся контракты и счета.

Для идентификации учтенных в Реестре контрактов и счетов каждому из них присваивается индивидуальный реестровый номер. При этом контракт или счет считается учтенным в Реестре с момента присвоения ему реестрового номера.

Обязательность учета всех закупок обеспечивается требованием о том, что государственные заказчики имеют право заключать контракты за счет средств регионального бюджета только при условии, что контракты будут считаться заключенными и подлежать исполнению со стороны заказчика после учета их в Реестре. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, заключение контрактов при таких условиях классифицируется, как сделка, со-

вершенная под условием. Невыполнение условий по расходованию бюджетных средств влечет за собой блокировку расходов бюджета.

*Вторая группа документов*, являющихся источником подлежащей внесению в Реестр информации, – это документы, содержащие сведения о списании денежных средств с единого расчетного счета бюджета (при казначейском исполнении бюджета) в пользу поставщика.

Документом, свидетельствующим о факте совершения списания денежных средств с бюджетного счета в пользу поставщика и служащим источником информации об оплате контракта или счета является исполненное платежное поручение.

*Третья группа документов*, являющихся источником подлежащей внесению в Реестр информации, – это документы, содержащие сведения об исполнении поставщиками своих обязательств по поставке. Такими документами являются товарная накладная (при поставке товаров) и акт (при выполнении работ, оказании услуг).

Исходя из перечня документированной информации (документов) можно определить следующий состав лиц, участвующих в процессе формирования и использования Реестра закупок:

- финансово-кредитное учреждение, осуществляющее обслуживание единого бюджетного счета;
- орган, исполняющий бюджет и ответственный за списание денежных средств с единого бюджетного счета в пользу поставщика (казначейство);
- орган, обеспечивающий деятельность всех лиц, участвующих в процессе формирования и использования Реестра закупок, ответственный за ведение Реестра в целом, за его правовое, методическое и техническое обеспечение (держатель Реестра);
- поставщики, подрядчики, исполнители;
- лица, уполномоченные заключать контракты и подписывать платежные документы (заказчик);
- лица, непосредственно отвечающие за организацию и осуществление закупок (организатор закупки);
- лица, осуществляющие учет закупок (оператор Реестра);
- лица, оформляющие платежные документы (бухгалтер заказчика);
- лица, осуществляющие анализ и контроль за расходованием бюджетных средств, и иные лица, имеющие право на получение содержащейся в Реестре информации (пользователи Реестра).

Алгоритм взаимоотношений участников процесса ведения Реестра целесообразно рассматривать по трем укрупненным направлениям:

- учет в Реестре контрактов и счетов;
- внесение в Реестр сведений об исполнении обязательств поставщиками;
- внесение в Реестр сведений об оплате контрактов и счетов.

Технологический аспект заключается в выработке требований к информационным технологиям, необходимым для реализации информационного процесса, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи.

Принципиальными особенностями технологического обеспечения Реестра должны быть следующие:

- Реестр представляет собой единую базу данных;
- каждый участник процесса имеет собственный уровень доступа к соответствующим элементам базы данных в зависимости от своих полномочий;
- работа каждого участника процесса осуществляется в режиме «реального времени».

Ведение Реестра невозможно без его обеспечения современными информационными технологиями с использованием компьютерной техники и средств телекоммуникаций. Программное обеспечение выполняется на основе современных программных средств с учетом того, что создаваемая информационная система должна быть совместима с существующими, такими как Автоматизированная информационная система бюджетного процесса – электронного казначейства и учитывать перспективы их модификации.

В целом информационная система должна представлять банк данных, содержащий сведения о предприятиях и организациях - участниках; сведения о производимой и предлагаемой на рынок продукции, в том числе для государственных нужд; инвестиционные проекты и бизнес-идеи участников; сведения о потребностях участников в сырье и продукции, в том числе для государственных нужд; объявления о размещении заказов на выполнение строительно-монтажных работ и услуг, а также поставщиков товаров, в том числе на конкурсной основе; аналитическую информацию о складывающейся конъюнктуре рынка и т.п.

Далее рассмотрим некоторые аспекты повышения эффективности расчетов с поставщиками регионального государственного заказа.

Главным принципом урегулирования просроченной задолженности хозяйствующих субъектов в бюджет, а также бюджета (бюджетополучателей) перед хозяйствующими субъектами является соответствие ликвидности дебиторской и кредиторской задолженности. Такое соответствие означает, что просроченные обязательства бюджетополучателей погашаются просроченными обязательствами по платежам в бюджет. При этом механизм должен быть построен так, чтобы исключить потери по текущим налоговым поступлениям.

Другими важнейшими принципами урегулирования просроченной задолженности являются добровольность вхождения участников в этот процесс и недопустимость списания накопленной задолженности по налогам и другим обязательным платежам.

Наиболее оптимальной с точки зрения стабилизации экономики региона является использование целевого финансирования для погашения взаимной просроченной задолженности при участии регионального бюджета.[88-136]

Схема погашения взаимной просроченной задолженности на основе целевого финансирования сводится к следующему. Здесь необходимо выделить следующие ключевые моменты.

1. На первом этапе целевого финансирования органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют объем задолженности бюд-

жетополучателей и их поставщиков по налогам и другим обязательным платежам в региональный бюджет, которые подлежат урегулированию. Наряду с этим принимается решение о том, какая часть кредиторской задолженности бюджетополучателей, возникшей в результате бюджетного недофинансирования, может быть погашена посредством целевого финансирования.

2. Суть схемы целевого финансирования состоит в том, что погашение кредиторской задолженности бюджетополучателей и их поставщиков, возникшей в результате бюджетного недофинансирования, осуществляется одновременно с погашением задолженности субъектов экономической деятельности по налогам и другим обязательным платежам в региональный бюджет. Объем погашаемой кредиторской задолженности бюджетополучателя и его поставщиков должен быть равен задолженности субъектов экономической деятельности по налогам и другим обязательным платежам.

Для этого должна быть сформирована цепочка последовательных расчетов, в начале которой финансовый орган субъекта Федерации выделяет денежные средства по соответствующим статьям расходов функциональной классификации регионального бюджета, а в завершение происходит зачисление налогов на счета регионального финансового органа.

3. Участниками схемы целевого финансирования являются:

- бюджетополучатели, имеющие кредиторскую задолженность из-за бюджетного недофинансирования;

- предприятия и организации, фактически осуществившие по заказам прямых получателей бюджетных средств выполнение конкретных видов работ, оказание услуг, поставку товаров в пределах сумм, принимаемых к расчетам в форме целевого финансирования, а также их поставщики.

Органы власти субъекта Федерации в пределах задолженности бюджета, принимаемой к погашению путем целевого финансирования, доводят до бюджетополучателей лимиты расчетов по целевому финансированию.

В пределах установленных лимитов бюджетополучатели на основе данных о задолженности по оплате за поставленную продукцию своих поставщиков формируют реестры с обязательным указанием идентификационного номера налогоплательщика.

Поставщики представляют бюджетополучателям акты сверки задолженности по оплате за выполненные работы, оказанные услуги и поставленную продукцию в рамках заключенных с поставщиками контрактов и реестры участников целевого финансирования.

Проведение расчетов целевого финансирования осуществляется через территориальные органы Федерального казначейства Минфина России, учреждения Центрального Банка России, либо иные уполномоченные финансовые организации.

Государственная налоговая инспекция на основании представленных реестров участников расчетов по целевому финансированию проверяет и подтверждает наличие задолженности по налогам и другим обязательным платежам в бюджет и возвращает заверенные реестры бюджетополучателям и их поставщикам.

Бюджетополучатели представляют в финансовые органы реестры участников расчетов целевого финансирования, копии платежных документов на перечисление соответствующих средств по расчетам целевого финансирования через счета, открытые в уполномоченном кредитном учреждении. Финансовые органы обеспечивают контроль за соответствием представленных сведений объему задолженности бюджета, принимаемой к погашению путем целевого финансирования, и осуществляют целевое финансирование.

Источником для осуществления целевого финансирования могут быть свободные остатки на счетах финансового органа или суточные кредиты.

Схема целевого финансирования представлена на рис. 5.2.

Для полноты картины имеющихся схем погашения просроченной задолженности целесообразно дать их сравнительную характеристику. Она приведена в табл. 5.1.

Проанализировав механизм погашения взаимной просроченной задолженности, рассмотрим экономическую основу своевременного выполнения обязательств регионального бюджета при государственных закупках [93-136]

Денежные средства, поступающие на счета поставщиков продукции для государственных нужд, распределяются по двум основным направлениям. Часть используется для формирования фонда оплаты труда, а также составляет прибыль предприятий. Другая часть средств используется для расчетов с поставщиками сырья, комплектующих и полуфабрикатов, для погашения обязательств по налогам и иным обязательным платежам.

В этих условиях может быть эффективно применена такая схема финансирования, когда часть бюджетных обязательств выполняется одновременно с оплатой налогов в бюджет. На этих принципах можно минимизировать бюджетные расходы при организации региональных государственных закупок.

В результате становится возможным повысить эффективность расходования средств бюджетов субъектов Федерации, увеличить собираемость налогов и других обязательных платежей, повысить уровень исполнения бюджета как по доходам, так и по расходам.

При реализации предлагаемого подхода необходимо учитывать специфику потребностей бюджетополучателей [5,128]. Эти потребности могут быть условно подразделены на две основные группы.

К первой группе относятся потребности бюджетополучателей, покрываемые поставкой биржевых товаров (угля, стали и др.), а также товаров, работ и услуг естественных монополий. Наиболее характерный пример – удовлетворение потребностей в электроэнергии, топливе и иных ресурсах. На удовлетворение таких потребностей может быть сформирован единый заказ с привлечением прямых бюджетополучателей и с четким указанием сроков, объема, номенклатуры и объектов поставок.

Ко второй группе относятся потребности бюджетополучателей в продукции высокой степени переработки, например, в продукции машиностроения, легкой и пищевой промышленности, инвестиционно - строительного комплекса.

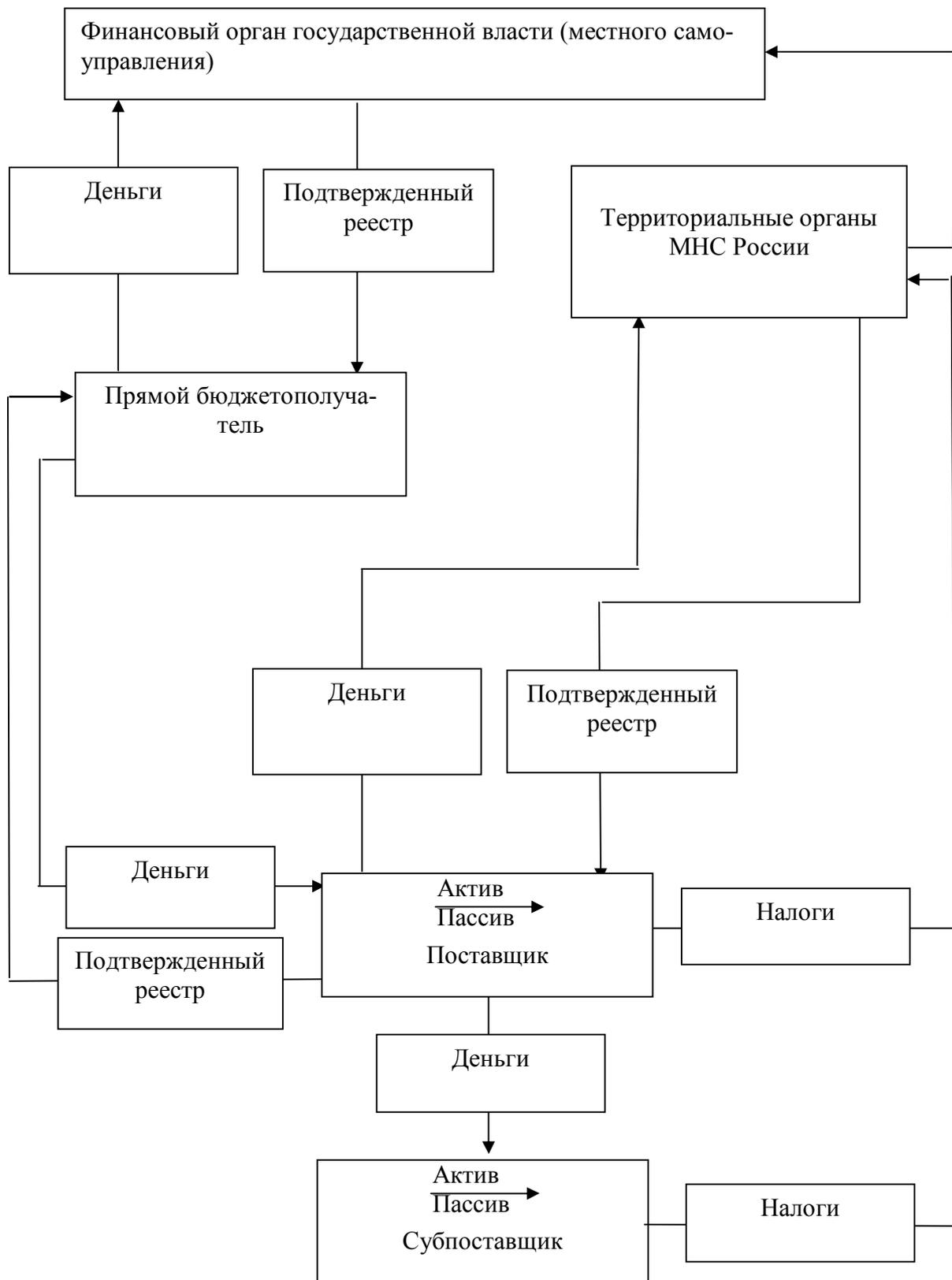


Рисунок 5.2 – Схема реализации целевого финансирования

Таблица 5.1 – Сравнительная характеристика схем погашения взаимной просроченной задолженности

№	Параметр	Клиринговые расчеты	Целевое финансирование
1	2	3	4
1	Сроки просроченной задолженности перед бюджетополучателями	Не менее 3-6 месяцев (при меньших сроках задолженности возможны потери по текущим поступлениям)	Менее жесткие ограничения
2	Влияние на неплатежи	Значительно снижаются неплатежи бюджетной системы, а также стимулируется погашение взаимной задолженности субъектов экономической деятельности	Снижаются неплатежи бюджетной системы, в меньшей мере происходит погашение взаимной задолженности субъектов экономической деятельности
3	Потребность в выделении средств бюджета	Бюджетных средств не требуется	Требуется краткосрочное выделение бюджетных средств, либо привлечение кредитов
4	Участие государственных структур	Минимальное, ограниченное принятием решения по клиринговым	Активное (основная работа приходится на финансовые и налоговые органы)
5	Единство хозяйственных и бюджетных расчетов	Все расчеты едины, система клиринговых расчетов работает независимо от участия бюджета	Ввиду участия бюджета дополнительные хозяйственные расчеты ограничены бюджетными обязательствами

Удовлетворение таких потребностей должно происходить в ходе непосредственного взаимодействия бюджетополучателя и его поставщика по единым для всех правилам[5-128].

Эти различия в потребностях бюджетополучателей следует учитывать при организации закупок.

Для осуществления текущего финансирования государственных заказчиков по предложенной схеме необходимо:

1. Открыть счета в расчетно-кассовых центрах Центрального Банка России или территориальных органах Федерального казначейства Минфина России (или иных уполномоченных организациях) всем государственным заказчикам, их поставщикам и субпоставщикам.

2. Применить в расчетах инкассовую форму с предварительным акцептом инкассового поручения (платежного требования) государственным заказчиком. В платежном поручении помимо наименования товара и его цены обязательно должны указываться сумма основных налогов, подлежащих внесению в бюджет, и номера счетов бюджета, куда вносятся налоги.

3. В момент заключения контракта на выполнение государственного заказа определяется прогнозируемая доля налогов, подлежащих внесению в бюджет соответствующим поставщиком.

4. При отсутствии на счете государственного заказчика денежных средств, поручение помещается в картотеку и оплачивается по мере поступления средств на счет в порядке очередности. При этом расчетно-кассовый центр Центрального банка (территориальные органы Федерального казначейства или иные уполномоченные организации) плательщика извещает расчетно-кассовый центр Центрального банка (территориальные органы Федерального казначейства или иные уполномоченные организации) получателя о помещении поручения в картотеку.

5. С момента помещения поручения в картотеку прекращается начисление штрафов и пени по соответствующим налогам и другим обязательным платежам;

6. При неоплате инкассового поручения, находящегося в картотеке, в трехмесячный срок и наличии у поставщика начислений по налогам и другим обязательным платежам в бюджет финансовый орган обязан взять суточный кредит и обеспечить исполнение указанных инкассовых поручений, либо обеспечить погашение обязательств посредством клиринговых расчетов. При этом расходы по обслуживанию суточного кредита относятся на текущие расходы соответствующего бюджета.

7. В случае неоплаты инкассового поручения по перечислению денежных средств и при наличии задолженности или начислений по налогам и другим обязательным платежам в бюджет получатель независимо от длительности просроченного платежа вправе обратиться в расчетно-кассовый центр Центрального банка (территориальные органы Федерального казначейства или иные уполномоченные организации) с просьбой о погашении задолженности посредством клиринговых расчетов с бюджетом с соответствующим уменьшением его картотеки.

Аналогичная схема реализуется в отношении поставщиков – исполнителей государственного заказа и их субпоставщиков.

Применение предлагаемой технологии расчетов способствует повышению эффективности управления государственным заказом на региональном уровне.

Одним из результатов функционирования системы государственного заказа в Санкт-Петербурге является экономия денежных средств при закупках в размере в среднем 10 % от предполагаемой заказчиком цены. По расчетам, это составляет более 500 млн. рублей.

Относительно государственного строительного заказа можно сказать, что он способствует устранению дисфункции среднего звена управления в инвестиционно-строительном комплексе и является инструментом стабилизации экономики региона.

### 5.3 Методы определения цены конкурсного предложения

*Методы оценки конкурсных предложений* Для оценки конкурсных предложений могут быть использованы различные методы. На практике при проведении подрядных конкурсов в строительстве используются метод балльной оценки и метод экономической оценки.

В соответствии с Методическими рекомендациями Госстроя России, при оценке конкурсных предложений может быть использован метод балльной оценки. При этом рекомендуются два основных методических подхода.

Согласно первому методическому подходу должны быть установлены: максимально возможная сумма баллов по конкурсной заявке (как правило, 1000 баллов), максимально возможное число баллов по каждому из оцениваемых показателей (критериев) и порядок определения количества баллов по каждому показателю для соответствующей конкурсной заявки.

Сумма баллов по оцениваемой конкурсной заявке согласно первому подходу может быть рассчитана по формуле:

$$B_{\text{общ}} = \sum_{i=1}^m \beta_i K_i \leq 1000 \dots \text{баллов} \quad (5.1)$$

где

$B_{\text{общ}}$  - сумма баллов по оцениваемой конкурсной заявке;

$B_i$  макс - максимально возможное число баллов, которое можно присваивать  $i$ -му показателю (критерию), устанавливаемое конкурсной комиссией на этапе, предшествующем проведению оценки конкурсных заявок (см. пример в табл. 1);

$K_i$  - коэффициент отклонения 1-го показателя по данной конкурсной заявке от наилучшего показателя в других конкурсных заявках;

$\beta_i$  - весовой коэффициент, причём  $\sum_{i=1}^m \beta_i = 1$ ;

$m$  - количество рассматриваемых критериев (показателей).

Согласно второму методическому подходу каждый показатель конкурсной заявки оценивается по десятибалльной шкале в зависимости от степени соответствия конкурсной заявки требованиям конкурсной документации.

Сумма баллов по оцениваемой конкурсной заявке рассчитывается по формуле:

$$B_{\text{общ}} = \sum_{i=1}^m \beta_i K_i \quad (5.2)$$

где

$V_{общ}$  - количество баллов, присвоенных данной конкурсной заявке по  $j$ -му критерию по десятибалльной шкале.

$m$  - число рассматриваемых критериев (показателей).

В соответствии с методическими рекомендациями Госстроя РФ, экономическая оценка может применяться при совокупности следующих условий:

По предмету подрядных конкурсов заказчик заинтересован в ускорении ввода объекта в эксплуатацию и повышении рентабельности проектируемого или сооружаемого объекта и предложил претендентам дать соответствующие альтернативные предложения;

Представляется практически возможным достоверно рассчитать величину дополнительной прибыли, которую предполагается получить за период сокращения срока строительства, а также величину дополнительной прибыли от снижения текущих затрат за расчетный период эксплуатации объекта.

Выбор победителя конкурса осуществляется по критерию минимума приведенных затрат по формуле:

$$Z_i = C_i - \Delta P_i \times T - (P + \Delta P_i) \times \Delta T_i \quad (5.3)$$

где

$Z_i$  приведённые затраты;

$C_i$  – предложенная стоимость (цена) строительства;

$T$  – расчётный срок функционирования объекта;

$\Delta T_i$  - предложенное участниками конкурса ускорение ввода объекта в эксплуатацию;

$P_i$  - базисная величина среднегодовой прибыли после ввода объекта в эксплуатацию по оценки заказчика;

$\Delta P_i$  - увеличение среднегодовой прибыли за счёт снижения эксплуатационных затрат или создания лучших условий для функционирования объекта (по сравнению с уровнем, отражённым в конкурсной документации);

Рассмотрим балльную оценку конкурсных заявок при закупке товаров для государственных нужд в соответствии с «Методическими рекомендациями по балльной оценке конкурсных заявок и квалификации поставщиков, участвующих в конкурсах на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд» Минэкономки России (в настоящее время Минэкономразвития и торговли РФ).

Оценка конкурсных предложений поставщиков осуществляется в соответствии с критериями, установленными в конкурсной документации. Перечень критериев (показателей), характеризующих квалификацию поставщиков и конкурсные заявки, а также относительная значимость (весомость) этих критериев и алгоритм выбора победителя конкурса в обязательном порядке отражается в конкурсной документации.

Критерии (показатели), предусмотренные в конкурсной документации, должны быть в максимальной степени объективными и поддающимися количественной оценке. Однако не всегда можно дать количественную оценку критериям. В этом случае необходимо применять экспертную оценку критериев, соблюдая все правила проведения экспертизы (формирование экспертной группы, процедура опроса экспертов, обработка информации экспертов, построение результирующей оценки). Правила проведения экспертизы будут рассмотрены далее.

Каждый рассматриваемый критерий конкурсной заявки или показатель, характеризующий квалификацию поставщика, получает оценку в баллах по десятибалльной шкале. С этой целью значение анализируемого критерия (показателя) в натуральных единицах измерения предлагается ранжировать для всех поставщиков. Лучшему критерию присваивается десять баллов, худшему - один балл. Применяя метод интерполяции в интервале 1-10 баллов, можно определить балльное значение критерия для всех оставшихся поставщиков.

С методикой балльной оценки показателей при их дальнейшем учёте согласится трудно. Приведём следующие аргументы.

*Определение коэффициентов экспертной оценки на основании маркетинговых исследований.* «Основным принципом формирования цен государственных контрактов является обеспечение экономической выгоды.» (Письмо Министерства экономики Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N ИМ-663/02-93.).

В соответствии с ГК РФ [16] при определении наиболее предпочтительной заявки на участие в торгах (конкурсе) заказчик вправе учитывать только следующее:

- цену заявки с учетом установленных преимуществ;

- расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт продукции, сроки доставки товаров, завершения работ или предоставления услуг, функциональные характеристики продукции, порядок и сроки осуществления платежей и условия предоставления гарантий на продукцию;

- обеспечение национальной обороны и безопасности.

В соответствии с приказом Минэкономки [12] при оценке заказчиком конкурсной заявки кроме цены, котированной в соответствии Инструкцией, во внимание принимаются факторы, о которых оговорено в информационных картах конкурсной заявки:

- стоимость транспортировки, страхования и другие расходы внутри России, связанные с доставкой товаров к конечному пункту их назначения, если эти расходы уже не включены в цену конкурсной заявки;

- график поставок, предусмотренный в конкурсной заявке;

- отклонения от графика платежей, оговоренных в условиях контракта;

- стоимость комплектующих деталей, обязательных запасных частей и обслуживания;

- наличие в России запасных частей для предложенного оборудования и возможности его последующего обслуживания;

предполагаемые эксплуатационные расходы и расходы по техническому обслуживанию в течение срока службы оборудования;

эксплуатационные характеристики и производительность предложенного оборудования;

прочие конкретные критерии, указанные в информационных картах конкурсной заявки.

Из контекстного сравнения этих документов видно, что тезис «обеспечения экономической выгоды» трактуется в них неоднозначно. По нашему мнению, такая неоднозначность толкования «обеспечения экономической выгоды» вытекает из неодинаковости категорий сравниваемых параметров количественной и качественной оценки. К параметрам количественной оценки относится цена (товара, работ, услуг, эксплуатации, транспортировки и т.п.), качественной оценки подлежат остальные характеристики (качество, технологическое совершенство, опыт, квалификации и многое другое).

В письме от 17.07.1995 г. N ИМ-663/02-93 и приказе Минэкономики от 30.09.1997 г. N 117, а затем в законе от 6.05.1999 г. №97-ФЗ, вводится понятие «Предварительный квалификационный отбор». В соответствии с предварительным квалификационным отбором принятие решения о размещении заказа выполняется в два этапа: на первом оцениваются качественные показатели, на втором – количественные.

В проекте нового федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», внесённого на рассмотрение в Государственную Думу в феврале 2003 г., это обстоятельство в некоторой степени учтено. Учтено в главе II «Квалификация участников и предварительный квалификационный отбор», главе III статье 32 «Рассмотрение, оценка и сопоставление конкурсных заявок», статье 32; главах: IV Селективный конкурс, VI Двухэтапный конкурс, VII Запрос котировок.

В соответствии с проектом нового федерального закона конкурсная заявка признается более выгодной на основе предусмотренных в конкурсной документации критериев, которые в максимально возможной степени должны быть объективными и поддающимися количественной оценке. При этом в соответствии со статьёй 32, для определения более выгодной конкурсной заявки конкурсная комиссия вправе учитывать только следующее:

- цену конкурсной заявки;
- функциональные характеристики товаров;
- расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт, связанные с товарами, работами или услугами, сроки доставки товаров, завершения работ или оказания услуг, порядок и сроки осуществления платежей и условия предоставления гарантий на товары, работы, услуги;
- опыт и квалификацию участника;
- другие критерии в соответствии с актами законодательства о размещении заказов на приобретение товаров для государственных нужд.

Наше замечание «это обстоятельство в некоторой степени учтено» относится к содержанию статьи 32, по которому сочетаются несочетаемые показатели: количественные и качественные, поскольку это противоречит духу закона, ко-

торый направлен, в основном, на борьбу с коррупцией. Действительно, если цена определяется из точных сметных расчётов, то какие эксперты и на каком основании могут определить функциональные характеристики товаров, и более того, как измерить в цене товара величину опыта и квалификацию участника, в особенности, если мы оцениваем вклад в стоимость товара или услуги членов большёго трудового коллектива. Как и на каком основании, мы можем сопоставить различные системы измерения: стоимость и характеристику работника по оценке отдела кадров предприятия и перенести среднюю оценку квалификации работников предприятия на стоимость товара. Манипулирование с безразмерными нормированными характеристиками, по которым строятся многие существующие методики, не изменяют существа принципов квалиметрии.

Кроме того, экономическая выгодность определяется не только одномоментными характеристиками сегодняшнего дня. Выгодность определяется также динамикой развития общества, научно техническим прогрессом. То, что сегодня считается неэффективным и экономически чуждым, завтра может оказаться чудом научно-технического прогресса.

Мировой опыт рыночных отношений говорит о необходимости объективной оценки стоимости, учитывающую весь спектр качественных и количественных показателей, на основе маркетинговых исследований с учётом рисков.

Применительно к задачам исследования, по нашему мнению, аудит маркетинга при размещении заказов следует выполнять на плановой основе. В зависимости от сферы деятельности заказчика, используют:

- отдельные планы маркетинга для каждой ассортиментной группы или даже отдельного товара;
- единый план маркетинга для всей организации заказчика;
- общий бизнес-план с разделом, посвященным маркетингу;
- В зависимости от сроков планирования следует разрабатывать:
- стратегический план маркетинга, определяющий долгосрочные цели и задачи (длительность зависит от отрасли, обычно 3-5 лет),
- тактический план маркетинга, обычно является годовым, более детализированным и оперативным.

Процесс планирования маркетинга можно отобразить в виде следующей схемы (рис. 5.3).

Аудит маркетинга - анализ «места» поставщиков товаров, работ и услуг на рынках в сравнении с основными конкурентами. Необходимо провести анализ факторов:

- микроокружения поставщиков: потребители, конкуренты, поставщики сырья и комплектующих конечного продукта, посредники;
- макроокружения поставщиков: политические, законодательные, налоговые, экономические, демографические, социальные, культурные, технологические, экологические аспекты.
- потенциала поставщика: управление, финансы, производство, сбыт, маркетинг, кадры.



Рисунок 5.3 – Процесс планирования маркетинга

Аудит маркетинга является одним из элементов общего аудита менеджмента, в который входят также финансовый аудит, аудит персонала и аудит функций.

При проведении аудита маркетинга исследователь имеет дело с двумя типами факторов. Первые - факторы окружения или рынка, на которые поставщик не может влиять или влияет слабо (неконтролируемые факторы). Вторые - операционные факторы, которые поставщик может проконтролировать в большей или меньшей степени. Неконтролируемые факторы разделяют на силы макроокружения (политические, экономические, социальные и технологические), воздействующие на бизнес, и силы микроокружения (заказчики, конкуренты, дистрибьюторы и партнеры), влияющие на положение фирмы на конкретных рынках. Маркетинговые исследования можно представить в виде схемы (рисунок 5.4).

Формулирование цели. Целями могут быть: объем покупок, минимизация стоимости товара и издержек, минимизация риска, высокая надёжность, поддержание имиджа и т.д.

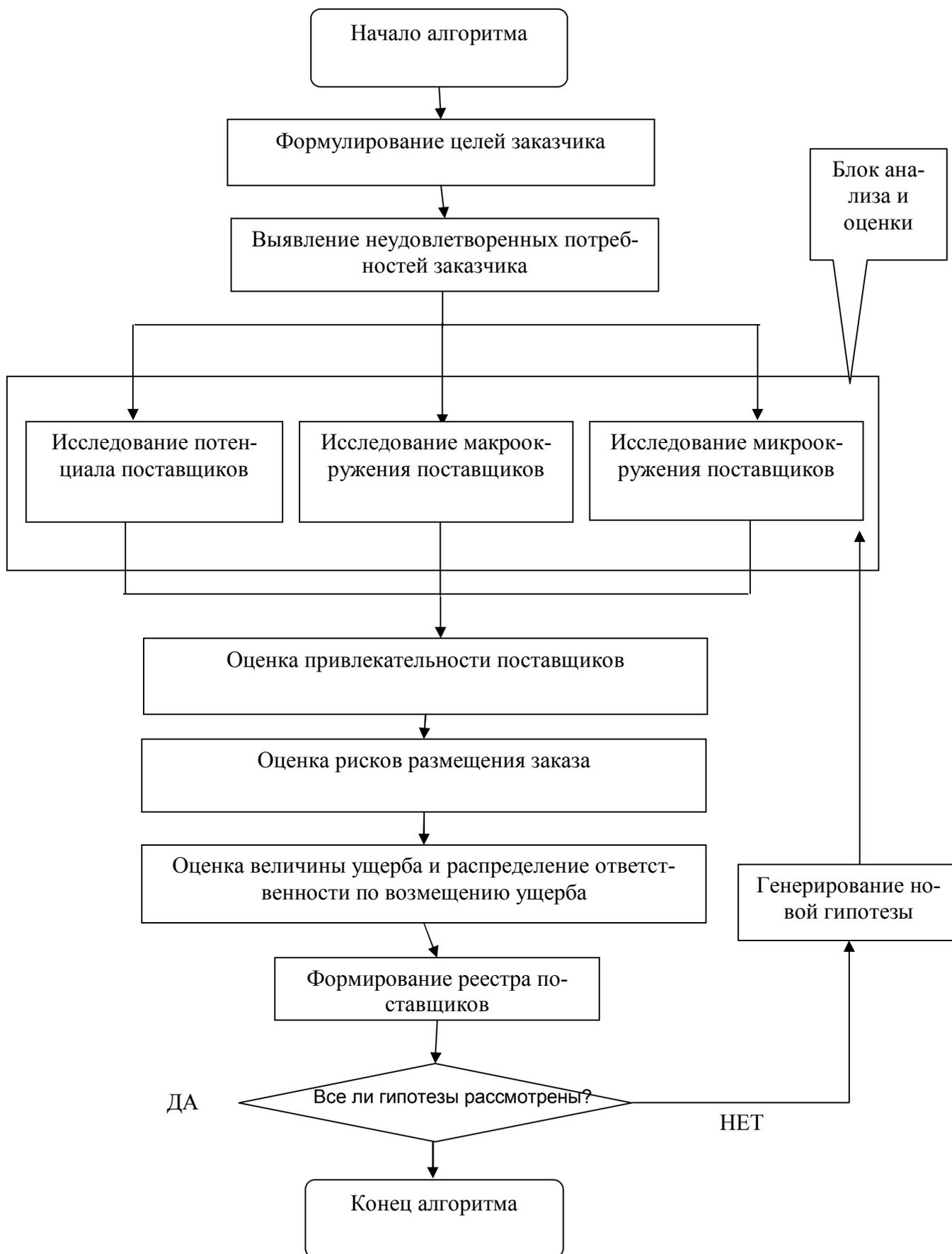


Рисунок 5.4 – Алгоритм маркетинговых исследований

Стратегия - обеспечивающей достижение целей, сформулированных на 2<sup>ом</sup> этапе. Определяются: территориальные границы деятельности на выбранном рынке, тип поставщиков, отношение к конкурентам-поставщикам, будет ли совершенствоваться продукция, объем выделенных ресурсов, их источники, методы ценообразования.

В целом стратегический план маркетинга для заказчика-фондополучателя содержит следующие разделы

1. Общее описание, основные направления деятельности ЗАКАЗЧИКА и задачи (с учетом возможностей), отличительные особенности.
2. Определение целей маркетинга.
3. Обзор финансовых результатов ресурсов, источники финансирования.
4. Обзор рыночной ситуации (потенциал рынка, его основные сегменты, движущие силы конкуренции).
5. Результаты сегментного анализа (анализ привлекательности сегментов, товаров, территорий, каналов поставок, поставщиков, целевых групп посредников).
6. Разработка стратегий.
7. Определение программы для каждой целевой группы потребностей.
8. Расчет необходимого бюджета.

Предлагаемая методология предполагает следующие фазы оценки ситуации:

1. *Предварительное формулирование целей.* Предварительное формулирование целей - это желание получить определенную величину экономической выгоды распределения заказа, которое, как правило, характеризуется почти полным отсутствием представления о реалиях рынка. Задача аудита маркетинга способствовать разработке реалистичного набора количественных и качественных целей.

2. *Выявление неудовлетворенных потребностей распределения заказа.* Выявление неудовлетворенных потребностей распределения заказа это выяснение следующей информации:

- «чем» – какие потребности должны быть удовлетворены;
- «кто» может быть удовлетворен – группа поставщиков;
- «как» – какие технологии могут удовлетворить эти потребности наилучшим образом.

Ответы на эти вопросы можно получить проведя маркетинговые исследования.

*Маркетинговые исследования возможности размещения заказа* - это определение данных, необходимых в связи со стоящими перед заказчиком-фондополучателем задачами, их сбор и анализ. Для исследования рынка используют первичные и вторичные данные.

1. При использовании первичных данных информация собирается впервые для какой-либо конкретной цели, для чего применяют: наблюдения, опрос, интервью, эксперимент.

- Наблюдение – исследователь ведет непосредственное наблюдение за поставщиками товаров, работ и услуг, в том числе средствами информационных технологий, Internet/Intranet.

- Опрос - метод исследований, используемый для получения информации заказчиков, которые ранее пользовались услугами данного поставщика.

- Конференция – коллективное обсуждение актуальных вопросов размещения государственных заказов.

- Экспериментальные исследования – отбор образцов товаров, работ и услуг для проверки существующих предположений.

При проведении маркетинговых исследований необходимо определить: кто и где будет собирать данные, время на исследования данных, а также их стоимость.

2. Во вторичных данных используется информация, которая уже существует, будучи собранной, для других целей. Различают два вида вторичной информации: внутренняя и внешняя.

Для анализа внутренней информации используют накопленные заказчиком данные по:

- продукции (характеристики товара; ценообразование; претензии покупателей; затраты);

- покупателям (количество штук на одного покупателя; прогнозируемые объемы продаж, причины отказов);

- поставщикам (продукция, цены, претензии);

- общие данные (бухгалтерские и аналитические отчетные документы).

Ввиду того, что маркетинговые исследования достаточно дороги зачастую многие решения принимаются руководствуясь интуицией и на основе прежнего опыта, и т.д.

Статистические данные показывают, что из реально внедренных предложений

- 15% были предложены руководством

- 10% персоналом

- 10% приходится на посредников и покупателей

- 40% были сделаны на основе наблюдения за конкурентами

- 25% придуманы случайно.