Способом поддержки реструктуризации градообразующих предприятий в направлении создания на их базе сети новых мелких фирм могут стать совместные усилия федеральных и региональных органов управления, направленные на создание региональных или отраслевых бизнес-сетей как благоприятной среды, в которой можно ускорить процесс реструктуризации градообразующих предприятий. Основой такой деятельности должны служить региональные программы промышленной политики. При всей их индикативности и ресурсной необеспеченности они все же способны заметно помочь в уточнении приоритетов коммерческой политики на будущее и обнаружении наиболее перспективных ниш рынка.

Назрела необходимость целого ряда дополнительных мер – от грантовой поддержки наиболее эффективных администраций моногородов, стимулирующих развитие малого бизнеса, до публичной общественной и экспертной проработки программ развития этих территорий, в том числе на площадках общественных палат [5].

В свою очередь, успех такой политики способен изменить экономический климат, побудить граждан к рыночному поведению, повысить социальную мобильность, развить жилищный рынок. Появление позитивного опыта в отношении моногородов могло бы впоследствии быть использовано и на других территориях, например в сельских районах, большая часть которых, несмотря на оживление в АПК, остаются депрессивными.

В заключение еще раз подчеркнем, что основная задача, которую придется решать Правительству РФ, состоит в том, чтобы создать механизм изменения ситуации в моногородах, адекватный рыночной экономической системе, обеспечивающий возможность саморазвития этих населенных пунктов и их гибкой адаптации к изменениям окружающей среды без постоянного обращения к ресурсам государства. Для решения этой задачи необходимо использовать потенциал представителей самих моногородов: мэров, ученых, экономистов, экономико-географов, психологов, социологов, чтобы составить как можно более полную картину о причинах проблем и подобрать правильный рецепт их решения.

Литература

1. *Нещадин А.А., Горин Н.И.* Феномен города: социально-экономический анализ. М., 2001.
2. Тезисы выступления министра регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргина на заседании Президиума Коллегии Министерства регионального развития. 18 декабря 2009 г.
3. Доклад НП «Институт регионов» «Регионы России: перспективы выхода из кризиса». М., 2009.
4. Доклад НП «Институт регионов» «Регионы России: 2009. Итоги и перспективы». М., 2010.
5. *Давыдов Л.* Неперспективные территории прежде всего нуждаются в инвентаризации. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/

Лидия НИКИФОРОВА

Управление государственными закупками на региональном и муниципальном уровнях



Лидия НИКИФОРОВА – заместитель министра экономики Правительства Московской области

Контрактная система размещения государственного заказа, предполагающая конкуренцию соискателей, – важный инструмент современного государственного предпринимательства и осуществления закупок для государственных нужд в странах со смешанной рыночной экономикой.

Как известно, госзаказ – комплекс различных, зачастую взаимодополняющих контрактов госоргана с физическими и юридическими лицами. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» позволил систематизировать правила осуществления этих контрактов. Но в законе многое недоработано: с момента опубликования в него 20 раз вносили различные изменения, затронувшие практически все статьи.

Реализация мер по реформированию системы государственных закупок, предусмотренных упомянутым законом, приведет как минимум к двум негативным явлениям. Во-первых, произойдет удорожание общественных закупок и,

как следствие, рост необоснованных расходов бюджета, что неизбежно повлечет и рост инфляции, так как в этом удорожании объективно заинтересованы и заказчики, и поставщики. Во-вторых, закон открывает дорогу низкокачественной продукции из-за уравнивания в правах квалифицированных и неквалифицированных поставщиков.

В таких условиях возможны два выхода: традиционный – неисполнение закона (это получится само собой, поскольку закон «антипрактичен») и цивилизованный – приостановление действия закона под любым благовидным предлогом (например, вступление России в ВТО и его несоответствие правилам общественных закупок этой организации). Полученную «передышку» следует использовать для подготовки и принятия Кодекса общественных закупок [1], поскольку законодательное регулирование сферы госзакупок необходимо. Закон № 94-ФЗ при всех его недостатках позволяет реально оценивать ситуацию в сфере государственного заказа, решать проблемы и создать в перспективе, после внесения всех необходимых поправок, эффективный порядок госзакупок, в том числе и на региональном уровне.

Как показала практика последних лет, размер местных бюджетов не соответствует возросшим потребностям социальной сферы и уровню развития местной экономики. Обследования местных бюджетов и учреждений социально-бытовой инфраструктуры обнаружили значительный рост финансирования госзакупок в области хозяйственных расходов, что связано с ростом общего уровня цен, и в частности финансовых затрат на отопление, электроэнергию, техническое обслуживание.

Кроме того, территориальные органы власти вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции и оказанию услуг населению с использованием собственных материальных и финансовых средств [2]. Другими словами, для удовлетворения различных потребностей хозяйствующим субъектам дается территориальный заказ, исполнение которого финансируется за счет средств территориальных бюджетов и территориальных внебюджетных фондов (заказчиками по территориальному заказу выступают территориальные органы исполнительной власти). Что касается территориальных органов исполнительной власти, то они ведут реестры заказов, в которых указываются наименование закупаемых товаров, работ и услуг, наименование и местонахождение исполнителей и сведения о фактическом исполнении региональных и муниципальных заказов.

Проведение подобных конкурсов не только удовлетворяет нужды государственных и муниципальных структур, но и стимулирует развитие конкуренции. Гласность торгов, общественный контроль способствуют повышению качества выполняемых работ, поставляемой продукции, оказываемых услуг, увеличивают эффективность выделяемых на эти цели финансовых ресурсов. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре через систему госзаказа осуществляется закупка товаров, работ и услуг для нужд образования, здравоохранения, коммунального хозяйства, социальной, культурной и иных сфер жизнедеятельности. Строительство новых зданий, развитие транспортной инфраструктуры – все это обеспечивается бюджетом автономного округа, расходуемым через эту же систему. Ее участниками являются госзаказчики в лице уполномоченного органа по формированию и размещению государственного заказа – Управления государственного заказа, уполномоченных контролирующих и координирующих органов (департамента экономической политики, департамента финансов, управления федеральной монопольной службы). Созданная в округе нормативная база устанавливает единые требования к порядку формирования и размещения плана государственного заказа, общие требования к проведению торгов.

Руководствуясь сформированным в округе порядком (требования определены в постановлении правительства ХМАО от 27 октября 2004 г. № 432-п с внесенными изменениями от 3 сентября 2007 г. № 215-п), в срок не позднее 20 дней после принятия закона о бюджете главные распорядители бюджетных средств представляют в Управление госзаказа ведомственный план, включающий в себя собственные потребности и потребности подведомственных учреждений.

Управление формирует сводный план госзаказа автономного округа, корректирует его один раз в квартал, разрабатывает график проведения торгов, согласовывает способы и сроки закупки, выбранные государственным заказчиком. Согласно постановлению правительства ХМАО от 20 апреля 2006 г. № 86-п «Об уполномоченных органах в сфере размещения заказов» установлены три уровня размещения государственного заказа. Оно осуществляется государственными заказчиками самостоятельно, путем проведения конкурсов и аукционов: в рамках определенного перечня товаров, работ и услуг с учетом непревышения лимита (3 млн руб.) по каждой группе товаров, работ, услуг, а также приобретения услуг по установленному перечню вне зависимости от стоимости закупки (услуги по организации горячего питания, заправке и хранению ГСМ, охраны, связи, аренды). Заказчики вправе размещать заказ методом запроса котировок на сумму, не превышающую 500 тыс. руб.

Приведенная схема госзакупок

реализуется на уровне главных распорядителей бюджетных средств и подведомственных учреждений. В случае если размещение заказа осуществляет Управление государственного заказа автономного округа, проводятся конкурсы и аукционы с лимитом финансирования более 3 млн руб. и размещаются заказы, финансируемые из бюджета автономного округа, по объектам, заказчиками по строительству которых являются органы самоуправления. После предоставления государственными заказчиками соответствующих документов для размещения заказа Управление проводит сверку с планом государственного заказа, разрабатывает конкурсную документацию или документацию об аукционе и направляет на согласование государственному заказчику.

Наиболее распространенным способом закупки в округе является открытый конкурс. Как и любая система территориального (в данном случае регионального) заказа, система государственного заказа ХМАО непрерывно развивается. В рамках административной реформы совершенствуются нормативная правовая база и информационная система госзаказа, изучаются электронные торговые площадки. Основная задача Управления государственного заказа региона – обеспечить поставку товаров, работ и услуг и их финансирование по приемлемым ценам, что в долгосрочной перспективе должно создать эффективную рыночную конкуренцию и препятствовать монополизации рынка.

Полезен опыт Санкт-Петербурга, где государственные заказчики могут самостоятельно осуществлять публичные закупки на сумму до 60 тыс. руб., размещать заказы на товарных биржах на сумму от 5 млн до 15 млн руб., участвовать в формировании и работе комиссий по размещению заказа Санкт-Петербурга и соответствующего уполномоченного органа. В их компетенцию также входит проведение открытого конкурса на сумму до 15 млн руб., включающего разработку конкурсной и закупочной документации (без ограничения суммы), размещение заказа у единственного поставщика независимо от лимита финансирования, наделение полномочиями в сфере размещения государственного заказа Санкт-Петербурга подведомственных получателей средств городского бюджета и контроль за их деятельностью. В целом там функционирует трехуровневая система принятия решений о размещении государственного заказа с четким разделением полномочий по суммам и способам размещения муниципального заказа. Это дает все основания назвать ее максимально подготовленной для работы в современных условиях.

Важно отметить, что механизм включения госзаказа в систему экономической политики региона может быть задействован посредством интеграции целевых программ в реализацию национальных проектов в сфере управления здравоохранением, образованием и жилищным строительством.

Кроме того, объективно существует необходимость разграничения в системе государственного заказа между закупками для обеспечения текущей деятельности органов государственной власти и исполнения ими своих функций и потребностями, связанными с реализацией экономической политики региона. Например, за счет федерального бюджета финансируются госзакупки для крупнейших медицинских центров, клиник, больниц федерального значения, научных учреждений, ведомственных медицинских учреждений.

Но основная нагрузка в финансировании госзакупок для всех звеньев российской национальной системы здравоохранения ложится именно на территориальные бюджеты – региональные и местные. При этом за счет местных бюджетов финансируется 52% госзакупок, а из региональных – 38%, из тех 90%, которые приходятся на территориальное финансирование госзакупок для здравоохранения от общего финансирования из консолидированного государственного бюджета [3].

Здесь особую роль играют разработка и представление бюджетных заявок на выделение ассигнований для оплаты закупок и поставок продукции для государственных нужд регионов. Органы исполнительной власти областей, городов и районов ежегодно во втором квартале текущего финансового года разрабатывают предложения по видам и объемам закупок и поставок продукции для государственных нужд области и государственных заказчиков на планируемый финансовый год по новым видам или уточняют объемы по тем видам продукции, по которым такая разбивка уже была осуществлена, в форме бюджетных заявок, и представляя их в главное экономическое управление [4].

Мировой финансовый и экономический кризис не сильно сказался на практике органов власти по планированию, формированию и размещению государственных и муниципальных заказов. Наоборот, кризисные явления в экономике позволили обратить внимание на систему планирования, как, например, это было сделано в Московской области.

Согласно закону Московской области «О закупках и поставках продукции для государственных нужд Московской области» от 22.07.2005 г. в регионе определен уполномоченный орган (Министерство экономики Московской области), ответственный за планирование государственных закупок. Порядок планирования определен постановлением Правительства Московской области от 4 июня 2010 г. Уполномоченный орган начинает составление плана на стадии прогноза доходной и расходной частей бюджета. Основанием для его составления и формирования бюджетной заявки являются

утвержденные нормы потребления, а в случае их отсутствия – экономические обоснования потребностей государственных заказчиков в товарах, работах и услугах. В 2009 г. экономия бюджетных средств, предусмотренных на государственные закупки, составила 20,8 млрд руб. (30,5%), причем основная часть экономии – 13,3 млрд руб. (19,5%) – была получена за счет применения плановой системы.

Принцип организации государственных закупок в Московской области схож с системой, действующей в Санкт-Петербурге и Москве. В регионе государственные заказы свыше 10 млн руб. размещаются через уполномоченный орган, до этой планки государственные заказчики имеют право осуществлять закупки самостоятельно. Кроме того, есть заказчики, наделенные полномочиями по самостоятельному размещению отдельных видов товаров, работ и услуг свыше 10 млн руб. К ним относятся, например, Министерство строительного комплекса Московской области и Министерство здравоохранения Московской области.

Общее число государственных и муниципальных заказчиков составляет более 4 тыс.

Изучение закупочной деятельности в Московской области дает основание утверждать, что система перспективного и текущего планирования, встроенная в бюджетный процесс, обеспечивает соблюдение основных принципов государственного заказа – открытости и доступности. Об этом свидетельствует постоянное увеличение числа участников государственных и муниципальных закупок. Так, в 2009 г. всего в сфере закупок участвовало более 100 тыс. частных компаний-поставщиков (в 2006 г. – 30 тыс.). Заключено более 13,5 тыс. государственных контрактов. Номенклатура закупаемой продукции превысила 12 тыс. наименований.

Преимущественным способом закупок в Московской области является открытый аукцион. В 2009 г. 70% контрактов были заключены по итогам такого способа закупки (в 2008 г. – 39%). Общая доля конкурентных закупок достигла 89%. Только 11% контрактов были заключены с единственным поставщиком (это контракты, заключенные либо с монополистами, либо по результатам несостоявшихся торгов).

В ЦЕЛОМ В РЕГИОНЕ ФОРМИРУЕТСЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНАЯ ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК. КОЛИЧЕСТВО ПРОДУКЦИИ, ЗАКУПАЕМОЙ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД, ВОЗРОСЛО С 2005 ПО 2008 Г. С 32 МЛРД РУБ. ДО 121 МЛРД РУБ.

Анализ практики закупок за прошлые годы показал, что у государственных заказчиков, как правило, отсутствовала налаженная система как перспективного, так и текущего планирования [5]. Тем не менее, говоря о динамике размещения госзаказа в Москве, необходимо отметить неуклонный рост количества проведенных процедур, независимо от их вида (открытый конкурс, открытый аукцион, аукцион в электронной форме или государственный заказ путем запроса котировок). Для размещения столичного заказа сформирована инфраструктура – Единая торговая площадка Москвы, состоящая из городской торговой площадки и торговых площадок заказчиков, работающих на единой информационной и нормативно-методической основе.

Сравнивая практику планирования, формирования и размещения государственных и муниципальных заказов в Москве и Санкт-Петербурге, необходимо отметить схожесть в тенденциях динамики размещения и использования государственных и муниципальных заказов. Так, в северной столице за период с 2005 по 2008 г. объем бюджетных средств, размещаемых в рамках государственного заказа, увеличился с 66 млрд руб. до 220 млрд руб. В Москве за данный период объем бюджетных средств увеличился со 180 млрд руб. до 875 млрд руб.

В Санкт-Петербурге доля проведенных конкурентных закупок (конкурсов, аукционов и электронных аукционов) в 2008 г. – более 68,2% от общей суммы размещения госзаказа. В Москве доля конкурентных закупок достигла в 2008 г. 82%. Экономия составила около 56 млрд руб.

В целом значение системы государственного заказа для экономики России неоспоримо, поскольку государственный заказ позволяет наиболее рациональным образом удовлетворять практически все текущие потребности Российской Федерации и ее субъектов. В рамках государственного заказа решаются практические вопросы строительства и ремонта дорожной сети, метро, инженерно-энергетических коммуникаций, обеспечивается снабжение и устойчивая работа действующих учреждений городского хозяйства и социальной сферы. Все это оказывает большое позитивное влияние на качество жизни населения.

Литература

1. *Смирнов В.И.* Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. М.: ГУ ИМЭИ, 2006. С.5.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст.3822.
3. *Звонова Е.А.* Финансирование государственных закупок. М.: ИНФРА-М, 2009. С.350.
4. *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С.108.
5. *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. С.125.