

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВОЗРОЖДЕНИЕ РОССИИ

Серия изданий



A. N. ASAUL, V. P. GRAHOV,
V. A. KOSHEEV, I. E. CHIBISOV

**THE ORGANIZATION AND REALIZATION
CONTRACT TENDERS
IN CONSTRUCTION**

SCIENTIFIC AND EDUCATIONAL
REFERENCE TEXTBOOK

Under the editorship of Doc. Econ. Sci. Prof. A. N. Asaul

Saint-Petersburg
«Humanistica»
2004

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ АРХИТЕКТУРЫ
И СТРОИТЕЛЬНЫХ НАУК
МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ ИНВЕСТИЦИЙ
И ЭКОНОМИКИ СТРОИТЕЛЬСТВА
С.-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

**А. Н. АСАУЛ, В. П. ГРАХОВ,
В. А. КОЩЕЕВ, И. Е. ЧИБИСОВ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ
ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ
В СТРОИТЕЛЬСТВЕ**

НАУЧНОЕ И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ
СПРАВОЧНОЕ ПОСОБИЕ

Под редакцией д. э. н., профессора А. Н. Асаула

Санкт-Петербург
«Гуманстика»
2004

УДК 338.45

Асаул А. Н., Грахов В. П., Кощеев В. А., Чибисов В. Е. Организация и проведение подрядных торгов в строительстве / Под ред. д. э. н., проф. А. Н. Асаула. — СПб.: «Гуманистика», 2004. — 240 с.

Исследуется система управления государственным заказом в регионе, выполняющая ряд важнейших функций и способствующая активному взаимодействию между государственными структурами региона и бизнесом. Дана трактовка термина «региональный заказ», сформулированная на основе выявленных основных тенденций развития реализации государственного заказа на основе опыта Санкт-Петербурга, Москвы и других регионов.

В научную терминологию введено новое понятие – «государственный строительный заказ». Определены сущность ГСЗ, его место в экономике региона и пути реализации ГСЗ в ИСК региона на основе маркетинга. Разработаны принципы формирования и размещения ГСЗ в регионе и концепция системного учета ГСЗ в системе управления регионом. Обоснована возможность регулирования и стабилизации региональной экономики на основе развития ГСЗ. Установлены принципы проведения подрядных торгов (конкурсов), подробно рассмотрен главный принцип, использующийся при формировании государственного заказа – программноцелевой. Разработана концепция системного учета ГСЗ в системе управления регионом, а также предложено информационно-аналитическое обеспечение подрядных торгов (конкурсов), позволяющие создавать региональные программные комплексы по: оперативному учету объектов и субъектов инвестиционной деятельности; оценке конкурсных предложений на подрядные работы; формированию региональной справочной системы инвестиционно-строительной деятельности; формированию инвестиционно-строительных программ региона; системному администрированию баз данных и прикладных задач.

Для снижения затрат при проведении подрядных конкурсов предлагается использовать электронные технологии в целях поэтапного перехода от «бумажных» подрядных конкурсов к электронным. Предложены методические рекомендации по балльной оценке конкурсных заявок и квалификации поставщиков, участвующих в подрядных торгах (конкурсах) на размещение заказов для государственных нужд. Разработан инструмент балльной оценки конкурсных заявок и квалификации поставщиков. Рассмотрен процесс формулирования информационно-аналитических задач управления подрядными торгами (конкурсами) и выработки решения этих задач в составе плана развития региона. Обоснована возможность регулирования и стабилизации региональной экономики на основе развития ГСЗ.

Показано, что существующая нормативно-правовая база организации государственных заказов на подрядные работы в большей степени учитывает интересы заказчика, чем других участников подрядных торгов (конкурсов). В рамках теории самоорганизующихся систем (синергетический подход) показано, что одним из результатов взаимодействия конкурирующих производителей и поставщиков — проектных (архитектурных) и изыскательских организаций – с государственными органами по экономическому и социальному развитию является стабилизация (определение диапазона устойчивого развития) экономики региона. При этом обеспечивается возможность гибкого управления их взаимодействием в сфере ГСЗ.

ISBN 5-86050-216-8

Для контактов с авторами: эл. почта asaul@yandex.ru

Рецензенты:

Р. Б. Шакиров, д-р экон. наук, проф., действительный член Международной академии инвестиций и экономики строительства, Заслуженный строитель РФ;

В. И. Фролов, к-т экон. наук, директор Учебно-консалтингового центра по управлению проектами СПбГАСУ

© Асаул А. Н., Грахов В. П., Кощеев В. А., Чибисов И. Е., 2004

© «Гуманистика», 2004

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ В РЕГИОНЕ

| | |
|---|----------|
| Введение | 8 |
| Глава 1 Анализ зарубежного и отечественного опыта заказов на государственные нужды | |
| 1.1. Теоретические основы государственного заказа | 10 |
| 1.2. Сущность и функции государственного строительного заказа | 20 |
| 1.3. Зарубежный и отечественный опыт заказов для государственных нужд | 28 |
| Глава 2 Особенности формирования и размещения государственного строительного заказа | |
| 2.1. Элементы формирования государственного строительного заказа | 38 |
| 2.2. Правовые аспекты и пути совершенствования государственного строительного заказа | 51 |
| 2.3. Размещение и реализация государственного заказа. Региональные особенности | 59 |
| Глава 3 Организация и проведение подрядных торгов (конкурсов) | |
| 3.1. Организационные схемы проведения подрядных торгов (конкурсов) в строительстве | 75 |
| 3.2. Информационная модель организации и проведении подрядных торгов (конкурсов) | 86 |
| 3.3. Оценка эффективности инноваций в сфере инвестиционно-строительного комплекса | 90 |
| Глава 4. Механизм управления государственным строительным заказом | |
| 4.1. Государственный строительный заказ как элемент бюджетной системы региона | 103 |
| 4.2. Управление государственным строительным заказом | 110 |
| 4.3. Маркетинговая концепция государственного строительного заказа в регионе | 120 |
| Глава 5 Совершенствование организации подрядных торгов (конкурсов) в регионе | |
| 5.1. Пути совершенствования методического обеспечения организации подрядных торгов (конкурсов) | 131 |
| 5.2. Совершенствование системы взаимодействия с поставщиками государственного строительного заказа в регионе | 137 |
| 5.3. Методы определения цены конкурентного предложения | 146 |
| Глава 6 Технологии проведения подрядных торгов | |
| 6.1. Конкурсные процедуры государственного заказа в строительстве | 156 |
| 6.2. Использование электронных технологий при размещении государственного строительного заказа на подрядных конкурсах | 164 |
| 6.3. Сущность муниципального заказа | 175 |
| Заключение | 184 |
| Список использованных источников | 186 |
| Приложения | 194 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Начало новейшей истории конкурсных процедур в России было положено Указом Президента РФ № 305 от 08.04.97 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Из названия закона видно, что он несет сугубо правовую и антикоррупционную нагрузку. Неужели конкурсными процедурами можно победить мздоимство? Такие ли цели поставлены перед процедурой публичных закупок? Куда исчезло понятие эффективности? Каждый, кто взял данное издание в руки, задает себе подобные вопросы. Попытка найти ответы на них — уже есть решение. Тот первый шаг, с которого начинается любая дорога. И значимо не ширина этого шага, а направление движение. И это направление — экономика конкурсных процедур, эффективность их применения.

Мировой опыт показывает, что система государственных заказов, закупок продукции, работ и услуг для государственных нужд является мощным рычагом влияния на экономику страны. Система государственного заказа предполагает выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками в рыночных отношениях.

Впрочем, в большинстве развитых стран не было перерыва в развитии конкурсных процедур, и потому развивались они более последовательно. Анализ мирового опыта показывает, что проведение открытых конкурсов — одна из наиболее эффективных форм организации крупных закупок товаров и услуг. Организация Объединенных Наций и Всемирная торговая организация рекомендуют своим членам использовать конкурсные процедуры в качестве основного метода закупок. Закупочная практика, существующая в стране, является индикатором как уровня развития рыночных отношений, так и состояния экономики в целом.

Всемирный банк ежегодно выделяет порядка 20–25 млрд долларов на различные проекты по всему миру. Большая часть этих средств расходуется на закупки товаров, консультационных услуг и строительных работ. В год заключается порядка 45 тысяч контрактов.

Реализация государственных заказов занимает значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран, где госзаказ является действенным инструментом управления экономикой.

В России опыт проведения торгов насчитывает сотни лет. Самые ранние сохранившиеся сведения о конкурсных или публичных торгах относятся к XVII веку. 7 июня 1654 года, в царствование Алексея Михайловича, отца Петра Великого, был объявлен Указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. При знакомстве с историей зарождения и развития системы конкурсных закупок для государственных нужд в нашей стране в первую очередь

вспоминается поговорка: все новое — это хорошо забытое старое. И действительно, в России во все времена при государственных закупках возникали одни и те же проблемы — некомпетентность, а порой и коррумпированность части госслужащих, недобросовестность поставщиков, неясность и путаница в законах и многое другое. Попытки изменить такое положение дел приводили к определенным подвижкам как в правовых нормах, так и в методах организации государственных закупок. Рассмотрение этих проб и ошибок в свете сегодняшних поисков и дискуссий показывает, что многие решения, апробированные в прошлом, вполне пригодны для использования и в наши дни. В то же время обнаруживается, что многие из вносимых сегодня предложений уже давно доказали свою несостоятельность. Более детальное изучение этого «хорошо забытого» позволяет говорить о некоем векторе развития конкурсных процедур в России. Знание направления этого вектора особенно важно для лучшего видения механизмов сегодняшнего развития системы государственных закупок и прогноза ее развития в будущем.

Революция 1917 года и последовавшая за ней гражданская война ликвидировала саму потребность в публичных торгах на государственные поставки и подряды. Революционный совет вообще не нуждался в подобного рода деятельности, поскольку отрицал все достижения государственной организации «старого времени». Правда, в период нэпа конкурсы все же некоторое время проводились. В недолгие годы их существования в Советской России произошло несколько интересных изменений в их нормативной базе. Публикация объявлений о торгах была практически монополизирована и взята под жесткий контроль ЦИК. Впервые было провозглашено неравенство участников закупок: государственные предприятия априори считались более надежными, чем частные, что было явной дискриминацией. Были созданы органы для жесткого контроля проведения закупок и ужесточена ответственность за нарушения — «вплоть до расстрела». Проще говоря, излишне предприимчивого гражданина или чиновника можно было расстрелять вполне в соответствии с государственной политикой. Что примечательно, особых мер по увеличению экономичности и эффективности закупок не принималось. Словом, изменения в системе госзакупок в тот период следует считать скорее политическими, нежели экономическими. Окончательным решением стало полное сворачивание конкурсных процедур как несовместимых с существующим строем.

На сегодняшний день конкурсный отбор представляет собой наиболее перспективную форму закупки, так как этот механизм в наибольшей мере соответствует экономической системе свободного рынка. Главной целью прокьюремента является наиболее эффективное удовлетворение потребностей заказчика в товарах, работах и услугах. Отсюда вытекают главные принципы прокьюремента:

- открытость и прозрачность;
- подотчетность и ответственность;

- конкурентность;
- равенство и справедливость;
- эффективность и обоснованность.

Зачастую участники конкурсных процедур, стремясь избежать официальной терминологии, понимают вышеперечисленные принципы искаженно. На основании действующего законодательства мы можем говорить о таких видах и способах проведения конкурсных процедур, как открытый или закрытый, одноэтапный или двухэтапный конкурс, простые способы закупок, не требующие проведения конкурса (запрос ценовых котировок и закупка у единственного источника). Приведенная терминология, четко прописанная в нормативных документах, исключает двойное восприятие.

Ну а что такое договорные торги, заказные торги, аффелированные торги, нечестные торги? Это каждый трактует по-своему, так, как ему удобно. Получается, нечестно говорить о нечестных торгах. По существу вопроса можно сказать следующее: все участники конкурсов находятся в равных условиях, то есть в едином правовом поле России. Как правило, они участвуют в конкурсах на территории своего субъекта Федерации. Стало быть, экономические, политические и географические условия участников конкурса также весьма сходны. Проще говоря, тарифы на энергоносители, уровень технической оснащенности, участие в политической и общественной жизни региона, климатические условия и прочее — все это доступно участникам конкурса примерно в равной степени. Что уж говорить о самой процедуре проведения конкурса на размещение государственных заказов — одна на всех конкурсная комиссия, единая для всех участников документация, единые и объективные критерии оценки претендентов, основанные на общероссийских требованиях к претендентам.

Таким образом, представленная на суд читателей книга поможет сместить акцент из правового поля прокьюремета в поле экономическое, что даст возможность более эффективно использовать все ресурсы участников конкурсных процедур.

*Заместитель полномочного представителя
Президента Российской Федерации по СЗ ФО
Л. П. Совершаева*

ВВЕДЕНИЕ

Состояние региональной экономики — важнейший индикатор экономики всей страны. Это касается в том числе и инвестиционно-строительного комплекса (ИСК), по результатам деятельности которого формируются основные показатели развития экономики региона. Перспектива структурных изменений ИСК в немалой степени определяется правильным выбором стратегических ориентиров и механизмов их достижения. Новые требования к решению экономических проблем предъявляет и начатая президентом России реформа исполнительной власти, направленная на повышение эффективности государственного регулирования социально-экономических процессов.

Важное место в этой реформе отводится разработке новых механизмов и методов управления бюджетными средствами, выделяемыми государственным организациям для закупок, в частности, в сфере строительства. В этой связи возникает проблема поиска и совершенствования формы эффективного взаимодействия государственных предприятий и организаций ИСК, разработки механизма управления этим взаимодействием, а также практических рекомендаций по его реализации.

Это, в свою очередь, требует анализа экономических процессов и взаимодействия государственных предприятий с поставщиками на региональном уровне. Изучение взаимоотношений государственных предприятий и структур с предпринимателями в сфере государственных закупок позволяют выявить новую форму их взаимодействия — государственный строительный заказ (ГСЗ), размещаемый на подрядных конкурсах.

ГСЗ — система взаимоотношений между властью и бизнесом, состоящая из множества взаимосвязанных элементов. Прежде всего, это касается взаимосвязи ГСЗ и бюджета, учета и контроля государственных закупок на всех этапах жизненного цикла, рационализации финансовых расчетов с поставщиками ГСЗ, контроля исполнения государственных договоров. К сожалению, на практике системный подход к управлению государственными закупками на региональном уровне, в особенности, такой сложной отрасли как строительство реализуется слабо.

Рынок ГСЗ занимает особое место в системе рыночной экономики, включаемой в сферу действия законов конкуренции. Необходимость постоянного совершенствования механизма проведения подрядных торгов (конкурсов) бесспорна. В региональных инвестиционно-строительных комплексах в проблемное поле входит решение таких вопросов как организация подрядных торгов (конкурсов) на ГСЗ на основе принципов информационного обеспечения, гласности, равноправия партнеров, взаимовыгодности и конкуренции, экономической оптимизации цены строительной продукции.

Совершенствование процесса организации подрядных торгов (конкурсов) на ГСЗ приобретает особую важность, так как при эффективно работающих

системах подрядных торгов (конкурсов) строительные организации получают реальные стимулы для развития.

Система торгов в ИСК региона представляет собой способ выбора на конкурсной основе исполнителей работ, при котором заказчики путем одновременного привлечения многих претендентов, гарантирующих надлежащее исполнение своих обязательств, стремятся достичь оптимальной цены при прочих наилучших условиях выполнения контракта, максимально соответствующих их требованиям.

Необходимо отметить, что Санкт-Петербург является одним из регионов, где сложилась и эффективно функционирует система формирования, размещения и исполнения государственного заказа, и поэтому опыт этого региона положен в основу настоящей книги.

Критический анализ существующей ситуации в инвестиционно-строительном комплексе показывает, что реальная конкурентоспособность отечественных строительных организаций, проявляющаяся на подрядных торгах (конкурсах), ниже, чем у зарубежных. Причиной этого могут быть:

— несоответствие требований к строительной продукции и ее производителям рыночным условиям производства;

— несовершенство процедуры организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) в строительстве, при которой строительные организации не имеют возможности в полной мере представить свои конкурентные преимущества;

— малоэффективная система информационного обеспечения подрядных торгов (конкурсов).

Разработки, представленные в настоящей книге, направлены на решение актуальной задачи — совершенствование организации подрядных торгов (конкурсов) на государственные заказы в строительстве, с обязательным их разделением на федеральные и городские (субъектов Федерации) заказы. Формируются результаты, исходя из оценки интересов участника подрядных торгов (конкурсов) в системе регионального ГСЗ, поэтому одним из наиболее эффективных методов является общепризнанный метод балльной оценки, представленный авторами в настоящей книге в усовершенствованном виде.

Таким образом, актуальность и своевременность появления настоящего издания обусловлены необходимостью научного поиска методических подходов к организации и проведению подрядных торгов (конкурсов), учитывающих экономические интересы всех участников в равной степени.

ГЛАВА 1

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА ЗАКАЗОВ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НУЖДЫ

1.1. Теоретические основы государственного заказа

За последнее столетие функции государства значительно расширились, особенно в промышленно развитых странах. Если говорить об экономической и социальной роли государства, то для ее определения наиболее существенными являются масштабы государственной собственности и доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте страны. Государственные расходы составляют сейчас почти половину ВВП в промышленно развитых странах и примерно одну четверть в развивающихся странах [104].

По прогнозам содержащимся в исследовании «Будущее государства», опубликованном в лондонском журнале «Экономист», дальнейший рост государственных расходов не будет столь значительным, а средний показатель будет колебаться вокруг отметки 50% ВВП страны [115].

Но именно возросшая роль государства и степень его вмешательства в экономику страны заставляют задуматься о качественном аспекте влияния государства на экономику, то есть сегодня «внимание переместилось с размера государства как такового и объема его вмешательства на его эффективность и степень удовлетворения нужд населения» [104].

Важнейшим элементом системы государственного регулирования является оптимизация расходов государственного бюджета. За счет бюджета осуществляются закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Мощным рычагом влияния на экономику государства является система государственных заказов, закупок продукции, работ и услуг для государственных нужд. Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям.

Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран, то они являются действенным инструментом управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. Поэтому всегда актуальны проблемы организации государственных закупок.

Современное государство является самым крупным потребителем, и на его нужды ежегодно тратятся значительные суммы средств налогоплательщиков.

Мировая практика выработала систему организации государственных закупок продукции, работ и услуг, обеспечивающую сокращение средств бюджета

за счет построения этой системы на основе принципов гласности, открытости, состязательности, экономичности и подотчетности. Такая система носит название – *прокьюремента*, который можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально удовлетворить потребности покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов [7].

В условиях конкуренции покупатель должен найти поставщика, который может предложить ему минимальную цену на предлагаемые товары, работы и услуги, а также выполнить и другие существенные для него условия (дополнительные требования к качеству продукции, срокам поставки, формам и срокам платежей и т.д.). На поиск такого контрагента по торговой сделке и направлены все процедуры, проводимые в рамках прокьюремента. Таким образом, прокьюремент можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной компании.

Конкурсный (тендерный) отбор представляет собой наиболее перспективную форму закупки, так как этот механизм в наибольшей мере соответствует экономической системе свободного рынка и обеспечивает рационализацию финансовых потоков.

Государственная система закупок должна иметь собственную инфраструктуру: управляющий центр, тендерные комитеты, базы данных, арбитраж и т.д.

«Прокьюремент – система организации закупок на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредиты мирового банка, применяемая на Западе и основанная на принципах гласности, справедливости, экономичности, эффективности и подотчетности» [77].

Для понимания сущности прокьюремента важно выделить ключевые моменты в его определении. Во-первых, это - закупки; во-вторых, - конкурсные торги; в-третьих, - интересы покупателя; и наконец, - совокупность практических методов и приемов

Прокьюремент как система организации закупок требует тщательного изучения, поскольку является относительно новым явлением для российской экономики. По меткому замечанию В.М. Дидковского: «...Если рыночной экономике не сделана прививка в виде прокьюремента – рынка нет, существует коррумпированная экономика». Но применение принципов и процедур системы прокьюремента не может быть в точности перенесено на отечественную почву. Оно требует творческого осмысления с учетом нашей специфики.

Рассмотрение государственной системы закупок как системы организации логистики государственных закупок целесообразно начать с общего представления о логистике как науке (рисунок 1.1).

Современная логистика это динамическая, постоянно развивающаяся наука, в поле интересов которой попадают все большие сферы хозяйственной деятельности. Это неизбежно сказывается и на развитии понятийного аппарата. Существует несколько подходов к пониманию сущности логистики в современной экономике, которые достаточно подробно освещены в многочисленных источниках, опубликованных за последнее десятилетие [35].

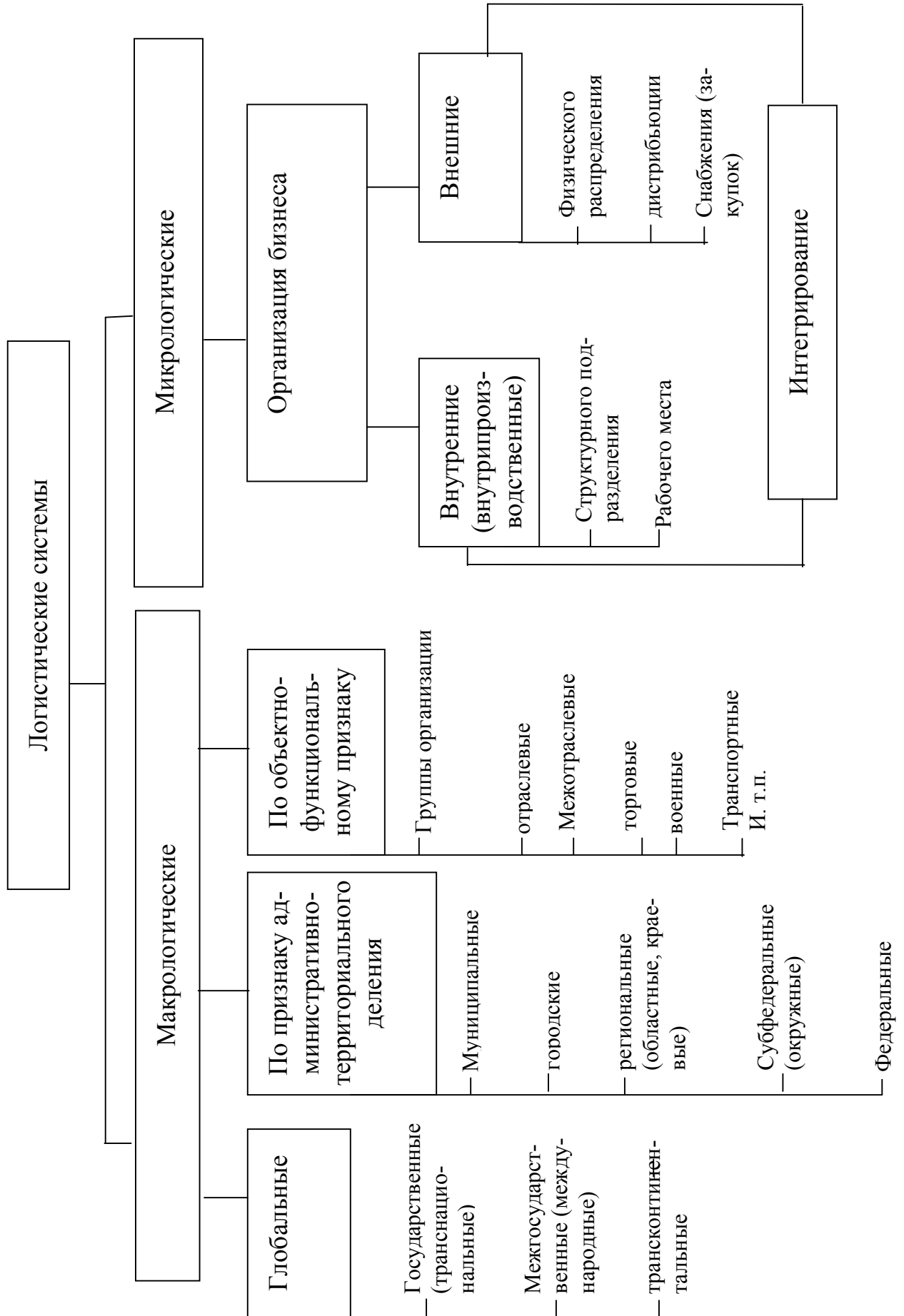


Рисунок 1.1 – Классификация логистических систем



Рисунок 1.2 – Укрупнение схемы микрологической системы фирмы

Первый и наиболее распространенный подход связывает понимание логистики со сферой товародвижения как многостадийным хозяйственным процессом, где основным объектом управления является материальный поток, а остальные виды потоков лишь обслуживают его (рисунок 1.2). Широкое распространение такого подхода объясняется тем, что развитие логистики в гражданской области было предопределено условиями хозяйствования фирм на рынке. Таким образом, логистика выступала как практический инструмент ведения бизнеса.

Вместе с тем, все большую популярность приобретает подход, согласно которому логистика воспринимается как система управления и как научная теория, методология, область и раздел экономической науки. Оценивая реальные и потенциальные возможности использования логистики как универсального инструментария достижения целей и задач предпринимательских структур в различных сферах экономики, можно рассматривать такой подход как наиболее перспективный. Исходя из этой точки зрения, «логистика государственных закупок» имеет право на существование в той же мере, в какой, например, биржевая и банковская логистика.

Нельзя не отметить и перспективы логистики, связанные с переходом развитых капиталистических стран к постиндустриальному информационному обществу, когда основным и решающим компонентом экономической жизни становится информация в широком понимании, а информационные потоки становятся основным объектом управления (рисунок 1.3.) [65].

В странах с развитой рыночной инфраструктурой система государственных конкурсов и, в частности, конкурсных госзакупок (тендеров) давно уже стала одним из естественных механизмов поддержания конкуренции и либерального хозяйственного уклада. Эта система требует достаточно сложной и тщательной организации, как в плане информационного обеспечения, так и подчас, и в материальном аспекте (склады, транспорт и т.д.). Доминирующим выступает именно информационное обеспечение процесса на всех его стадиях.

Упомянутая организация осуществляется логистикой закупок (тендеров), которая является неотъемлемой подсистемой макрологистики государства или мезологистики корпораций, если последние представлены, в основном, государственной формой собственности.

Учитывая транснациональную структуризацию современной экономики, тендеры часто организуют и транснациональные корпорации (ТНК) с акционерной формой собственности. Такие тендеры практически не отличаются от государственных.

Использование логистической концепции в системе государственных заказов позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек» [130], т.е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.



Рисунок 1.3 – Функциональная структура логистической информационной системы

Логистика закупок преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата этого процесса с минимальными затратами, решая тем самым задачу функционального поддержания логистических операций (рисунок 1.4).

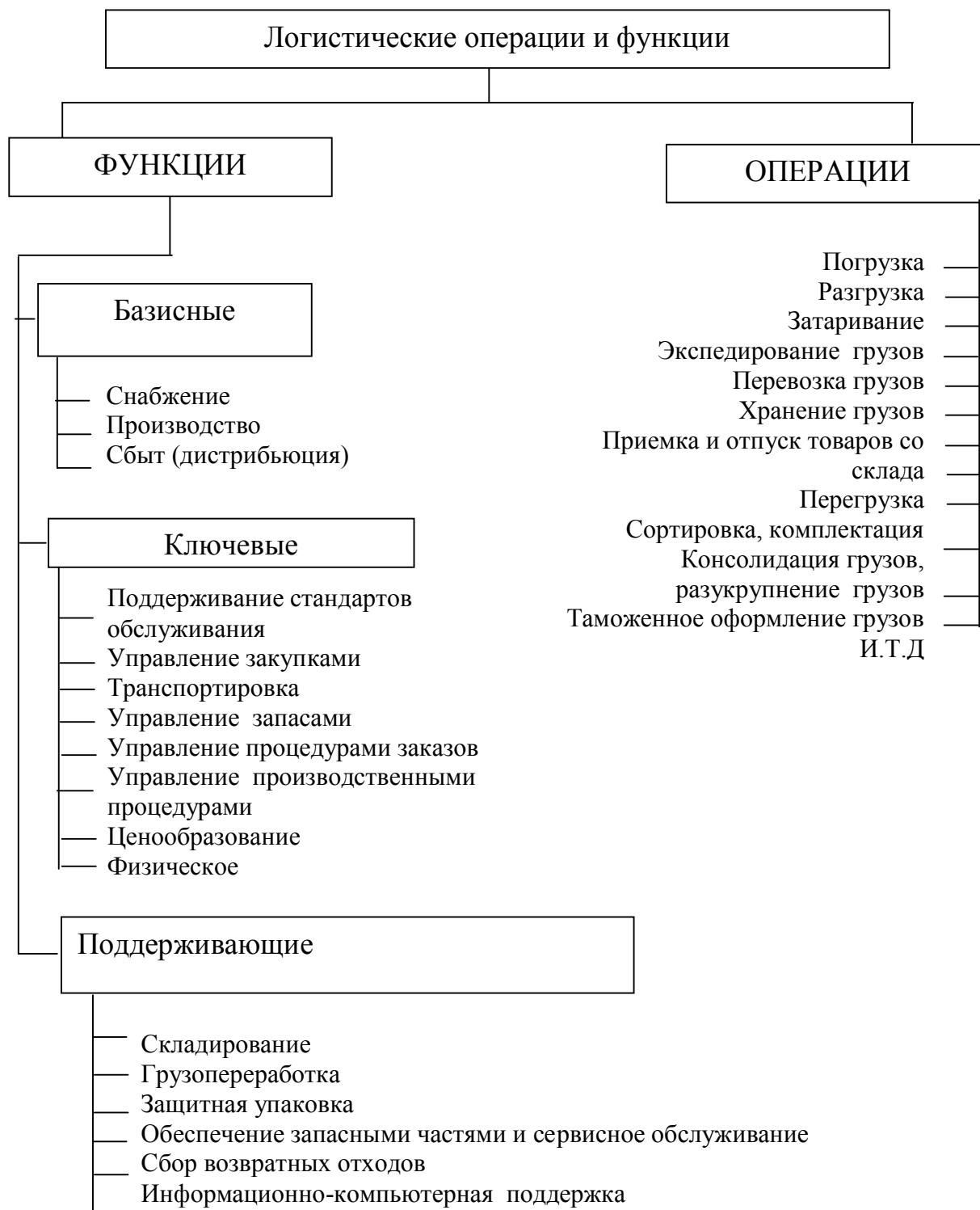


Рисунок 1.4 – Схема – классификация логистической операции и функций

Учитывая транснациональную структуризацию современной экономики, тендеры часто организуют и транснациональные корпорации (ТНК) с акционерной формой собственности. Такие тендеры практически неотличаются от государственных.

Использование логистической концепции в системе прокьюрента позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек» [151], т.е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.

Названная стратегическая цель подкрепляется системой целей, которые можно распределить по уровням, на первом из них система конкурсных государственных закупок обеспечивает:

- экономию;
- эффективность закупок;
- пресечение злоупотреблений.
- на наиболее низком уровне, согласно иерархии целей, система государственных конкурсных закупок способствует:

- максимальному развитию конкуренции;
- обеспечению справедливого отношения к поставщикам;
- повышению уровня открытости и объективности процедур закупки;
- установлению ответственности госзаказчика на основе отчетности [1].

На практике в соответствии с Федеральным законом №60-ФЗ от 13.12.94 года определены четыре направления государственных нужд:

- создание и поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации;
- поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации;
- обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации;
- реализация федеральных целевых программ.

Федеральный закон «О торгах на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд» содержит уточнение понятия государственных нужд, к которым относят « потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, удовлетворяемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных фондов Российской Федерации».

Структура и объем закупок продукции для государственных нужд определяется государственными заказчиками, исходя из объемов финансирования из бюджетов и внебюджетных фондов за вычетом расходов на заработную плату и других расходов, не связанных с расходами на закупку продукции. Статьями 63, 64, 65 проекта Бюджетного кодекса, предусмотрен порядок финансирования бюджетами всех уровней государственных (муниципальных) контрактов на закупку товаров, работ, услуг.

В Российской Федерации обязательность проведения конкурсных закупок для государственных нужд введена Указом Президента РФ №305 от 08.04.97 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюд-

жетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

В настоящее время система государственных закупок в России осуществляется на четырех иерархических уровнях:

- 1) федеральном.
- 2) субфедеральном (окружном).
- 3) региональном.
- 1) местном (муниципальном).

Анализируя имеющийся опыт конкурсного размещения при закупках товаров (работ, услуг) для государственных нужд министерствами, ведомствами, региональными и местными органами власти, были выявлены следующие недостатки;

Показатели бюджетов различных уровней имеют существенные отклонения значений фактически профинансированных расходов на проведение государственных закупок от принятых в бюджетах. Размеры этих отклонений могут служить косвенным индикатором силы негативных явлений, существующих в системе формирования и исполнения государственных заказов.

2) действующая система закупок продукции для государственных нужд имеет децентрализованный характер, что связано с большим количеством бюджетополучателей, имеющих функции государственных заказчиков. На региональном и местном уровнях организация государственных закупок имеет еще более децентрализованный характер.

Так, например, в Санкт-Петербурге имеется 62 главных распорядителя средств регионального бюджета, 816 государственных заказчиков, заключающих государственные контракты и проводящих работу по конкурсному отбору поставщиков, около 2000 государственных заказчиков, которым делегирована часть функций государственных заказчиков на проведение конкурсных процедур. Одновременно 38, находящихся в Санкт-Петербурге подразделений органов власти, самостоятельно осуществляют закупку товаров (работ, услуг) на средства федерального бюджета. Государственные поставки на уровнях местных и региональных бюджетов характеризуются большим количеством объектов поставок при чрезвычайно широкой номенклатуре, которые требуются в малых количествах и объемах, иногда с дневной периодичностью. Все это приводит к низкой степени управляемости со стороны органов власти.

3) товары, имеющие однотипный характер, закупаемые различными бюджетополучателями (например, продовольствие и вещевое снабжение воинских подразделений, материально-технические ресурсы для функционирования органов власти и др.), из-за снижения объемов закупаемой продукции (дробление закупок) приводят к:

- существенному уменьшению эффективности закупок;
- снижению конкуренции среди поставщиков (среднее количество поставщиков, принимавших участие в конкурсах в 1999 г., составило 3 участника);
- неоправданно высоким затратам по осуществлению государственной закупочной деятельности.

4) значительный объем закупок для государственных нужд проводится без конкурсов. Размещение заказов «у единственного источника» и методом ценовых котировок применяется крайне широко, а на региональном и местном уровнях является наиболее частой формой закупок.

5) существующая практика заключения договоров без фальсификации конечной цены поставки продукции с обязательствами заказчика оплатить исполнителю выполненные работы «по уровню фактических затрат с учетом принятого процента рентабельности» приводит к повсеместному списанию на государственные заказы затрат, не имеющих к ним никакого отношения.

6) заключение договоров поставки для государственных нужд без обеспечения бюджетным финансированием с оговоркой «оплатить выполненные работы (поставленную продукцию, оказанные услуги) в случае появления дополнительного финансирования» приводит к возможностям для коррумпированных проявлений отдельных чиновников.

7) при проведении конкурсов имеют место нарушения правил и процедур, предусмотренных нормативными актами (несоблюдение срока проведения отдельных процедур конкурса, некачественная подготовка конкурсной документации, изменение условий конкурса в ходе его проведения, нарушений правил определения победителя и т.д.), что приводит к покупке продукции по более высоким ценам, по сравнению со средними сложившимися ценами, при высоких затратах на проведение конкурса. Имеют место нарекания к качеству продукции, поставляемой организацией, выигравшей торги.

8) существенным фактором удорожания продукции, поставляемой для государственных нужд, является практика осуществления поставок в форме товарного кредитования заказчика с неопределенными сроками финансовых расчетов, что приводит к дополнительным издержкам, существенно превышающим стоимость финансовых займов в коммерческой практике.

Устранение недостатков в системе обеспечения государственных нужд должно быть направлено на:

сокращение количества основных государственных заказчиков, осуществляющих закупки для государственных нужд;

дозированное, легитимное присутствие в процессе закупок государственных структур, включающихся в конкуренцию за поставки для государственных нужд;

изменение системы организации финансовых потоков, с привлечением к финансированию поставок продукции для государственных нужд кредитных учреждений;

введение контроля со стороны общественности за расходами при закупках путем введения постоянно действующей системы выборочных аудиторских проверок и публикаций их результатов;

оптимизацию распределения полномочий по закупкам между различными иерархическими уровнями государственной системы управления.

1.2. Сущность и функции государственного строительного заказа

На современном этапе состояние отечественной экономики характеризуется значительным потенциалом с точки зрения долгосрочной перспективы ее развития и требует взвешенных управленческих решений.

Практика показала, что ориентация только на рыночное саморегулирование ведет к серьезным деформациям в социально-экономических процессах. Очевидно, что государственное регулирование является неотъемлемой частью системы управления социально-экономическими процессами.

В общем виде государственное регулирование экономики можно определить как систему мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемую государством и его структурами в целях стабилизации развития существующей социально-экономической системы.

На современном этапе можно говорить об опосредованном государственном управлении экономикой. Например, в сфере инвестиционно-строительного комплекса - 88 % составляют коммерческие строительные организации [36].

В идеале высокая результативность должна автоматически следовать из рациональной (детерминированной) рыночной структуры и поведения субъектов, которое она обуславливает. Но вследствие разных причин рынок может стать несостоятельным, что приводит к такому экономическому результату, который оказывается плохим для большинства субъектов рынка, вплоть до массового банкротства (самоуничтожение рынка). Тогда правительство может прибегнуть к политике вмешательства и попытаться улучшить состояние экономики, применяя политические меры, которые будут воздействовать как на структуру рынка, так и на поведение предприятий. И более целесообразно это проводить в режиме «профилактики», и на «шоковой терапии». Поэтому термин «стабилизация» является ключевым. Он означает выбор «диапазона» развития экономики, своего рода индикативное (ориентирующее) управление. В первую очередь, инструменты стабилизации экономики направлены на ограничение в определенном диапазоне хаоса рынка (принципиально неустрашимом: конкуренция), следствием чего являются периодические «скачки» (пример, 1998 г. – для РФ). Данная ситуация является типичной не только в экономических системах и этими вопросами интенсивно занимается синергетика – теория самоорганизующихся систем. Подобные скачки называются бифуркацией. Для их упреждения и необходима стабилизация в определенном диапазоне развития экономики. Особенно это касается такого ее важного элемента как инвестиционно-строительный комплекс, который является внутренним источником саморегуляции отечественной экономики экономической системы РФ.

Для наглядности целесообразно рассмотреть схему финансовых потоков в экономической системе и их баланс рисунок 1.5

Простейшим уравнением баланса финансовых потоков будет следующее:

$$\text{ВВП} = \text{С} + \text{И} + \text{ГЗ} \quad 1.1$$

где

ВВП – валовой внутренний продукт;

С – потребление;

И- инвестиции;

ГЗ - государственные закупки.

Закупки значительных объемов продукции должны осуществляться эффективным образом: риск ошибки велик.

Исходным для определения сущности государственного заказа является понятие государственных нужд. Разными законодательными актами они трактуются по-разному.

Так, в соответствии с законом Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных государственных нужд [133], федеральные государственные нужды - это потребности Российской Федерации в продукции, необходимой:

- для реализации федеральных, межгосударственных целевых программ, которыми предусмотрено решение приоритетных социально-экономических, научно-технических, природоохранных задач;

- для создания и поддержания государственных материальных резервов;

- для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности;

- для обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации.

Поскольку под «федеральными государственными нуждами» понимаются названные выше потребности, то это строго ограничивает круг государственных заказчиков. Тем самым, возможны поставки продукции, финансируемые за счет средств федерального бюджета, но не относящиеся к федеральным государственным нуждам.

Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» существенно видоизменил понятие государственного заказчика по сравнению с законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

В соответствии с указом, практически все заказчики, которые располагают средствами федерального и регионального бюджета и государственных внебюджетных фондов, автоматически становятся государственными заказчиками.

Аналогично, в соответствии со статьей 525 Гражданского кодекса, государственными нуждами признаются потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования[31].

Поэтому понятие «государственный заказ» можно определить как закупки и поставки продукции для государственных нужд (включая товары, работы и услуги), осуществляемые государственными заказчиками на территории Российской Федерации за счет бюджетных источников финансирования, а также государственных внебюджетных фондов. В зависимости от источников финансирования закупок и с учетом уровней государственной власти различают три уров-

ня государственного заказа: федеральный заказ, заказ субъекта РФ и муниципальный заказ.

В условиях переходной экономики государственный заказ выполняет ряд важнейших функций. К основным из них относятся следующие.

1. Воспроизводственная функция. Механизм государственного заказа позволяет удовлетворить государственные нужды в продукции, работах и услугах в заданных объемах и с требуемым качеством. Это обеспечивает стабильные воспроизводственные экономические связи с участием государства.

2. Стимулирующая функция. Государственный заказ является действенным инструментом поддержки промышленных предприятий, создания благоприятных инвестиционных условий, сохранения и создания рабочих мест, расширения налогооблагаемой базы и т.п. Тем самым государственный заказ может быть инструментом проведения эффективной структурной политики. Наряду с этим расширение государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса.

Реализация этой функции напрямую связана с государственной политикой протекционизма, направленной на поддержку отечественного производителя.

3. Функция ценового регулирования. Государственный заказ, влияя на уровень цен при государственных закупках, способен косвенно влиять на динамику цен в экономике в целом. Это обеспечивает возможность индикативного воздействия государства на процессы ценообразования в переходной экономике.

4. Контрольно-учетная функция. Эта функция государственного заказа тесно связана с необходимостью создания эффективной системы контроля расходования бюджетных средств. При этом в российских условиях становление и развитие системы государственного заказа во многом было ускорено борьбой с коррупцией.

Каждая из приведенных функций государственного заказа имеет собственные критерии эффективности:

- обеспечение заданного объема и требуемого качества поставок при минимальных затратах (воспроизводственная функция);

- получение максимального эффекта (платежи и бюджет, занятость и т.п.) при обеспечении требуемого объема и качества поставок (стимулирующая функция);

- минимизация темпов инфляции и доли монопольно высоких цен (функция цен регулирования);

- соблюдение бюджетной дисциплины (учетно-контрольная функция).

При этом между перечисленными критериями эффективности могут возникать противоречия. Например, обеспечение занятости населения поддержка предприятий путем государственного заказа (стимулирующая функция), могут повышать затраты, государства на оплату государственного заказа по сравнению с импортом (воспроизводственная функция).

Становление и развитие системы государственного заказа в России оказалось тесно связанным с этапами проводимых рыночных преобразований.

Экономические реформы в стране начались на фоне глубокого кризиса советской плановой экономики. Попытки частичной либерализации планово-распределительной системы при сохранении ее основ, предпринятые в 1987 - 1988 годах, лишь усугубили кризис. Разрушение денежной системы и нарастание товарного дефицита стали одним из главных факторов распада СССР и к исходу 1991 года поставили экономику в катастрофические условия. Нужны были решительные действия по восстановлению управляемости экономикой и в перспективе - по созданию условий для экономического роста.

Предпринятые в 1992 году меры позволили приступить к решению этих задач и положили начало радикальной экономической реформе в России, призванной обеспечить переход от планово-распределительной к рыночной экономике.

При этом переход от централизованного обеспечения материальными ресурсами всех юридических лиц к их полной самостоятельности был осуществлен чрезвычайно резко, можно сказать, одномоментно. Первоначально преобладало мнение, что рынок сам по себе расставит все на свои места.

Поэтому государство лишь провозгласило принцип конкурсного размещения государственных закупок. На практике же конкурсы почти не проводились, потому что с точки зрения нормативного обеспечения самих процедур торгов этот принцип регламентирован не был. Наряду с этим постоянно возникали проблемы, связанные с неплатежами государства за уже, произведенные поставки. Это подрывало саму основу государственного заказа.

Вместе с тем, в практической деятельности все актуальнее становилась необходимость организаторско-хозяйственных функций государства. Это нашло свое отражение в законе Российской Федерации «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [78].

Другим российским законодательным актом в сфере регулирования государственных закупок стало Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное указом Президента Российской Федерации [77]. Этот документ и 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 от-

дельных 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 результате по многим конкурсным торгам не удалось обеспечить приемлемый уровень конкуренции среди их участников.

В целом в российском законодательстве отношения по закупкам и поставкам для государственных нужд до 1999 года регулировались Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», «О государственном оборонном заказе», "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" и «О государственном материальном резерве», а также указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года N 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

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», указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года N" 305 утратил силу.

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.

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 позволит обеспечить более качественное проведение процедур государственных закупок с учетом норм международного права.

Проблема заключается в том, что в настоящее время формирование рыночной среды в России находится в начальной стадии. Сразу достигнуть уровня, который сложился в странах с многолетними рыночными традициями, невозможно. Например, для обеспечения договорного государственного заказа необходима конкурсность его размещения, что требует преодолеть монополизм в производстве большинства видов продукции производственно-технического назначения.

На практике этого можно достичь в результате длительных структурных реформ.

Однако и в условиях переходной экономики развитие системы государственного заказа существенно влияет на стабилизацию социально-экономических процессов, происходящих в России.

Так, реализация системы конкурсного размещения заказов на поставки для государственных нужд Российской Федерации характеризуется следующими данными.

За первое полугодие 2000 года 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 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 валютном внутреннем продукте Российской Федерации в стоимостном выражении составляла: в 1999 году, - 3,3 %, в 2000 году -3,2 %, в 2001 году всего 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.

Система государственного заказа обладает синергетическим эффектом, который состоит в следующем. Если государство выигрывает от повышения эффективности закупок, то коммерческие организации (в частности, инвестици-

онно-строительного комплекса), имея возможность добиться присуждения контракта в условиях конкуренции, получают дополнительный импульс к саморазвитию. И то и другое выгодно обществу.

С учетом вышесказанного конкретизируем роль и функции государственного регулирования экономики.

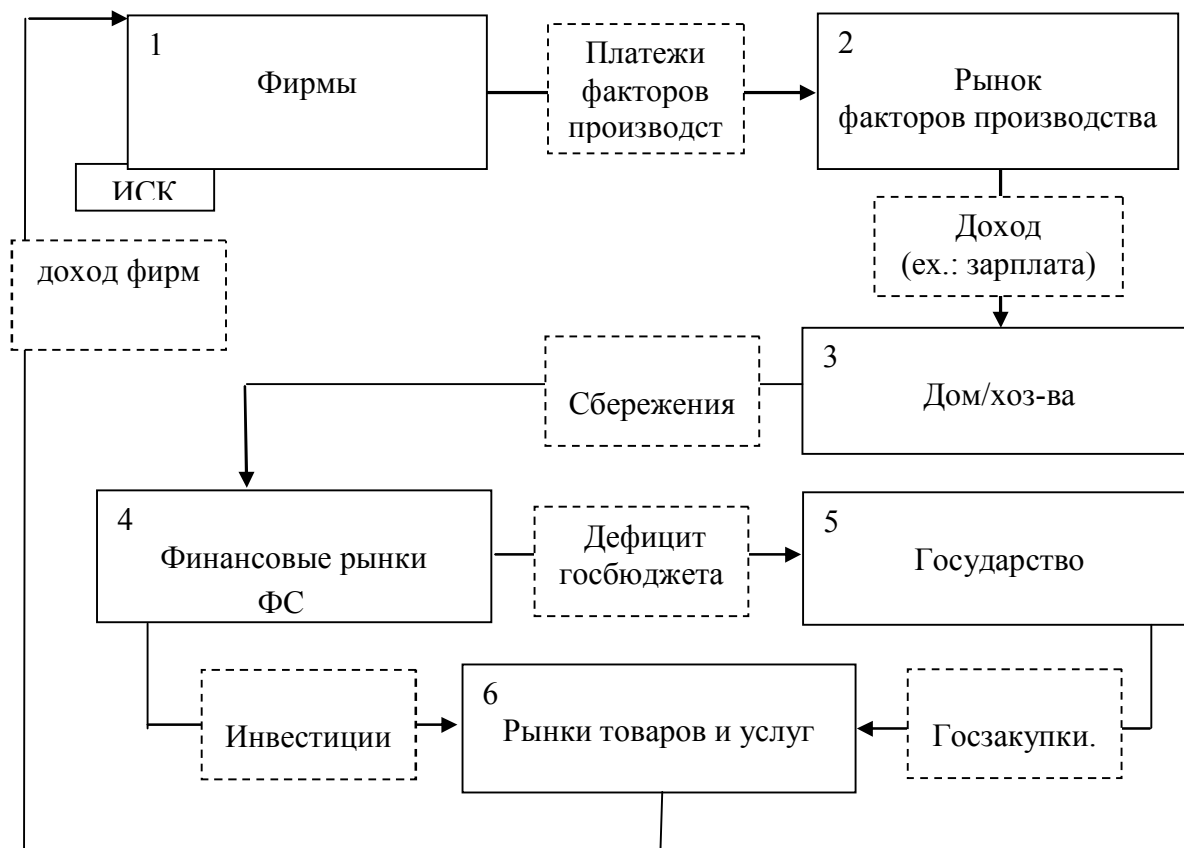


Рисунок 1.5.– Финансовые потоки в экономике

В рыночной экономике государство одновременно выступает:

- как организатор экономического порядка (установление общих "правил игры" и гарантий их стабильности и выполнения);
- как предприниматель (осуществление инициативной экономической деятельности в пределах установленных норм и правил);
- как персонификатор и выразитель общественных целей и интересов.

Организационные механизмы, предназначенные для реализации данных функций, прежде всего, включают в себя:

- систему государственных программ развития, а также процедуры и инструменты их реализации и контроля;
- механизмы мобилизации ресурсов и концентрации их на приоритетных направлениях (государственные гарантии, кредиты, заказы);
- систему мониторинга целевых параметров и использования ресурсов;

- правовое обеспечение инструментов государственной политики.

Одним из важнейших элементов регулирования экономики является государственный заказ, размещенный в частности, в инвестиционно-строительном комплексе. Регулирование рынков товаров, работ и услуг может быть определено как функция органов государственного управления по изучению факторов экономической среды, оказывающих влияние на функционирование этого рынка, и оптимизацию взаимоотношений между субъектами рынка (производитель - посредник - потребитель)[65]. Положительная синергетика этой цепочки, в значительной степени зависит от перспектив развития государственного строительного заказа.

Размещение государственного строительного заказа целесообразно проводить на конкурсной основе, что позволяет привлечь нескольких подрядчиков и поставщиков при их ответственности за весь комплекс работ и услуг. Опыт проведения торгов в строительстве показывает, что стоимость предмета торгов снижается на 5—30% (и такой разброс обусловлен спецификой подрядных торгов), сроки выполнения работ и услуг также сокращаются в среднем на 15-25% [137]. Торги становятся важным инструментом экономической оптимизации цены на строительство и строительную продукцию, повышения эффективности государственных инвестиций, средством сокращения государственных расходов, выбор компетентных поставщиков. Основными социально-экономическими результатами перехода на систему конкурсов является оптимизация стоимости и продолжительности строительства, структуры строительных организаций, численности и квалификационного состава работающих [137].

Идея использования государственного заказа для обеспечения стабилизации экономики активно внедряется в разных странах: Италия, Германия, Бельгия, США и т.д.

Практически во всех странах государство является важнейшим участником закупок продукции. Так, в США доля государственных закупок равна примерно 15 % национального бюджета, что составляет около 200 млрд. долларов в год. Еще выше эта доля в социально-ориентированной экономике (в Германии, Франции и др. В государствах с переходной экономикой доля государственных закупок в национальном бюджете достигает 50 % [77]

Прокьюремент как показана в 1.1 – это совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально удовлетворить потребности покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов[77].

Применительно к российским условиям в этом значении используется термин «государственный заказ».

Исходным для определения сущности государственного заказа является понятие государственного заказчика. Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" определяет содержание понятия государственного заказчика [131]. В соответствии с указом, практически все заказчики, которые располагают средствами федерального и регионального бюджета и государственных внебюджетных фондов, автоматически становятся государст-

венными заказчиками. Аналогично, в соответствии со статьей 525 Гражданского кодекса, государственными нуждами признаются потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования [31]. *Поэтому понятие «государственный заказ» можно определить как закупки и поставки продукции для государственных нужд, осуществляемые государственными заказчиками на территории Российской Федерации за счет бюджетных источников финансирования, а также государственных внебюджетных фондов.*

Государственный заказ (и государственный строительный заказ в качестве одного из основных его элементов) выполняет ряд важнейших функций в экономике региона. К основным из них относятся следующие.

1) *производственно-потребительская функция.* Механизм государственного заказа позволяет удовлетворить государственные нужды в товарах, работах и услугах в заданных объемах и с требуемым качеством. Это обеспечивает стабильные экономические связи с участием государства.

2) *стимулирующая функция.* Государственный заказ является действенным инструментом поддержки промышленных предприятий, создания благоприятных инвестиционных условий, сохранения и создания рабочих мест, расширения налогооблагаемой базы и т.п. Тем самым государственный заказ может быть инструментом проведения эффективной структурной политики. Наряду с этим расширение государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса.

3) *функция ценового регулирования.* Государственный заказ, влияя на уровень цен при государственных закупках, способен косвенно влиять на динамику цен в экономике в целом. Это обеспечивает возможность дистанционного (индикативного) воздействия государства на процессы ценообразования в экономике.

4) *контрольно-учетная функция.* Эта функция государственного заказа тесно связана с необходимостью создания эффективной системы контроля расходования бюджетных средств. При этом в российских условиях становление и развитие системы государственного заказа во многом было ускорено борьбой с коррупцией.

5) *стратегическая функция.* Направление развития является одним из решающих факторов существования экономической системы. И государственный заказ задает это направление на краткосрочную перспективу. Как показывает практика (в особенности, при выходе из кризиса) одним из основных элементов государственного заказа является государственный строительный заказ.

Каждая из приведенных функций государственного заказа имеет собственные критерии эффективности:

- обеспечение заданного объема и требуемого качества выполнения работ при минимальных затратах (производственно – потребительская функция);
- получение максимального эффекта (платежи в бюджет, занятость и т.п.) при обеспечении требуемого объема и качества работ (стимулирующая функция);
- минимизация инфляции и доли высоких цен (функция регулирования цен);

- соблюдение бюджетной дисциплины (учетно-контрольная функция).

(выбор направления развития экономической системы и ее корректировка с минимальными потерями для общества)

При этом между перечисленными критериями эффективности могут возникать противоречия. Например, обеспечение занятости населения и поддержка организацией путем государственного заказа (стимулирующая функция), могут повышать затраты государства на оплату государственного заказа по сравнению с импортом (производственно-потребительская функция).

Что касается государственного строительного заказа, то практика его размещения посредством проведения подрядных торгов позволяет выделить следующие параметры для оценки их эффективности [84]:

- снижение стоимости контракта;
- сокращение сроков исполнения контракта;
- повышение качества работ.

«Сложность» (непредсказуемость результата) подрядных торгов в значительной мере влияет на достоверность оценки эффективности исполнения государственного контракта.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт заказов для государственных нужд

Практически во всех развитых странах государство является важнейшим заказчиком продукции на внутреннем рынке для государственных нужд. В США, например доля государственных закупок равна примерно 15 % распределительной части национального бюджета. В нашей стране с 1985 года по 1995 год объем государственных закупок вырос на 46 %, по сравнению с ростом на 142 % с 1975 года по 1985 год, что связано, в основном, с крупным сокращением расходов на оборону. Рост объема федеральных закупок в этот период был меньше, чем рост объема закупок на уровне штатов и местных органов управления. Еще выше доля государственных закупок в странах, где государственное управление существенно влияет на экономику (ФРГ, Франция и др.). В государствах с переходной экономикой доля государственных закупок в распределительной части национального бюджета достигает 50 %.

Столь значительные объемы государственных закупок делают задачу обеспечения их эффективности первостепенной. Эффективность государственных закупок обеспечивается: прозрачностью закупочных процедур, экономичным расходованием бюджетных средств, строгой отчетностью ответственных за закупки лиц и справедливостью в обеспечении доступа всех поставщиков к государственным заказам.

Мировая практика показывает, что наиболее эффективным способом выполнения всех принципов прокьюремета является проведение публичных конкурсов. Достойной альтернативы процессу размещения государственных заказов нет, ибо закрытость и субъективизм их осуществления порождают коррупцию и нерациональное расходование бюджетных средств. Виды конкурсов

ных процедур, применяемых в зарубежной практике, приведены на рисунке 1.6

По классификации Организации стран экономического сотрудничества в зависимости от степени свободы закупочных органов в выборе поставщика конкурсы делятся на автоматические и дискреционные. Дискреционные конкурсы предоставляют закупочным органам большую свободу в выборе поставщика, так как лишь часть условий контракта объявляется заранее.



Рисунок 1.6 – Виды конкурсных процедур, применяемых в зарубежной практике

При автоматических конкурсах указывают основные условия контракта (сроки поставки, условия платежей, технические спецификации и т.д.) Контракт получает фирма, которая гарантирует соблюдение всех его условий и предлагает наименьшую цену, т.е. присуждение контракта происходит как бы автоматически.

Случаи применения этих конкурсов и процедура их проведения обычно строго регламентируются. Практически в каждой стране существуют пороговые количественные параметры обязательности публичных торгов, но в таких странах как Египет, Ирак, Иран и Саудовская Аравия, необходимость торгов для выдачи заказа оговаривается для всех организаций государственного сектора независимо от стоимости заказа [39]. Для государственных агентств Франции применение конкурсной процедуры обязательно для любых заказов на суммы свыше 60000 долл.

Прямые заказы возможны только для более мелких объемов заказов. В ряде стран государственные органы должны обнародовать информацию о всех предоставленных контрактах свыше определенной стоимости. В США она составляет 25000 долл [39]. В большинстве стран (США, Японии, Германия, Франции, Италии, Нидерландах, Испании и др.) закупочная политика регулируется специальным законодательством, а в остальных – ведомственными инструкциями.

Нельзя сказать, что для России конкурсные процедуры являются каким-то новым явлением. В нашей стране корни по законодательному оформлению процедуры публичных торгов берут свое начало в середине XVII века когда были введены «поручные записи», производимые артельщикам, выигравшими подряд, "чтобы можно было верить" [21]. В 1772 году появляются такие элементы торгов как гласность, публичность и регистрация всех предложений. Указы о торгах вывешивались на городских воротах, заявки претендентов письменно регистрировались в канцеляриях, и после присуждения подряда победитель и его цена публично объявлялись. С XVIII века публичное объявление торгов является также мерой пресечения злоупотреблений чиновников и сговора подрядчиков, которое являлось обязательным требованием, утвержденным Петром I в «Регламенте об управлении адмиралтейством и верфью» в 1722 г. Законодательные акты о торгах 1719-1830 годов были сведены в «Положении о казенных поставках и торгах», которое являлось руководством для торгово-закупочной деятельности российской казны и имело международный характер, так как торги с границей стояли на первом месте. В августе 1923 г. Совет народных комиссаров принял "Инструкцию о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки". Обязательное заключение сделок на выдачу государственных заказов сохранилось до начала 30-х годов, а потом было передано забвению более чем на пятьдесят лет [21].

Отечественная система закупок в настоящее время находится в стадии становления, поэтому важно познакомиться с некоторыми деталями проведения закупок в различных странах.

В США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году. В нынешнем виде механизм осуществления государственных закупок в США в основном сложился к 1984 году, когда был принят свод законодательных и подзаконных актов в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд» [85].

В соответствии с американским законодательством ответственность за правовое сопровождение закупочной политики и формирование контрактных сис-

тем государственных закупок несет Управление политики федеральных закупок - одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США. Наряду с законодательством, регулирующим политику государственных закупок, оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок.

На сегодняшний день в этой стране создана уникальная государственная компания - Федеральная контрактная система (ФКС), неотъемлемой частью которой являются государственные контракты или государственные заказы. Государственный рынок или «рынок государственных учреждений составляют организации федерального правительства правительств штатов и местные органы, закупающие или арендующие товары, необходимые им для выполнения своих функций по отправлению власти" является самым крупным и емким [67].

По данным статистики на начало 90-х годов, на рынке государственных учреждений ежегодно работают 230-240 тысяч компаний-подрядчиков. Это составляет около шестой части от общего числа всех компаний США. Численность рабочих и служащих, занятых в системе государственных закупок составляет 142 тыс. человек. Около трети всех совокупных расходов США по федеральному бюджету приходится на государственные закупки. Правительство оказалось самым крупным потребителем в масштабе страны в целом.

Среди развитых стран правительство США является самым крупным заказчиком товаров и услуг для нужд государственного потребления. В США: государственный рынок разделен на три основные части:

- военно-промышленное потребление (военная техника, топливо, сырье, услуги, проведение гражданских и военных программ НИОКР);
- общегосударственное потребление (стандартные товары, машины, механизмы, оборудование, транспортные услуги, строительство государственных зданий и сооружений, государственные запасы сырья, материалов и так далее);
- внутриведомственное гражданское потребление (машины, оборудование, товары, сырье, топливо, материалы, средства связи, транспорт, услуги, НИОКР).

В настоящее время по действующему законодательству США на федеральном уровне правом осуществлять закупки на рынке обладают четыре организации, а именно:

- 1) министерство обороны США.
- 2) национальное Агентство по авиации и исследованию космического пространства (NASA).
- 3) агентство по НИОКР в энергетике (ERDA).
- 4) администрация общих услуг (GSA) - организация, осуществляющая закупки для всех остальных ведомств США продукции и услуг, необходимых для их функциональной деятельности.. Специфическую продукцию эти ведомства осуществляют самостоятельно.

Администрацию общих услуг можно приблизительно сравнить с бывшим Госснабом. Она была создана в соответствии с принятым Конгрессом Государственным Законом 152, Законом о федеральной собственности и административных услугах от 1949 года по результатам доклада государственной комис-

сии (Комиссии Гувера). Эта государственная организация устанавливает стандарты государственных закупок и запасов для последующего применения, и заключает долгосрочные контракты по установленным ценам, закупает централизованно и хранит на складах материалы и оборудование, необходимые для обеспечения работы государственного аппарата (канцелярские принадлежности, компьютеры, копировальные машины и т.д.). Она же централизованно управляет всем парком принадлежащих правительству США автомобилей, заключает контракты на снабжение федеральных зданий электроэнергией и т.д.

Министерства и ведомства ежегодно подают в GSA заявки на планируемые ими к приобретению товары и услуги, а затем покупают их в GSA по оптовым ценам с небольшой надбавкой, обеспечивающей содержание товаропроводящей системы.

В целом, за счет того, что GSA покупает продукцию крупными партиями путем проведения конкурсов, общие затраты существенно сокращаются по сравнению с тем, если бы каждое ведомство закупало товары и услуги самостоятельно по небольшим контрактам или в розницу.

Отдельно следует рассмотреть опыт Почтовой службы США (USPS), которая является крупнейшей государственной организацией после Министерства обороны США и GSA. Организация находится на самофинансировании. Объем ежегодных закупок GSA товаров и услуг достигает 55 млрд долларов. В соответствии с Законом о реорганизации почты от 1970 года, Почтовой службе США разрешено создавать свои собственные правила и положения, как коммерческому предприятию. Эта служба освобождается от исполнения многих законов, правил и распоряжений, относящихся к государственным закупкам, например, таких, как закон о конкуренции при подряде с его политикой «полной и открытой конкуренции». Осуществление закупок включает закупку оборудования, строительство, а также контракты на перевозки внутренней почтовой корреспонденции. Развитие таких альтернативных средств связи, как факс, электронный обмен информацией, Интернет, телефон, видео, ускоренная доставка корреспонденции и частные услуги по доставке вынуждают Почтовую службу действовать быстро и эффективно. И в достижении этого отдел закупок должен играть главную роль [135].

Следует подробнее остановиться на экономико-хозяйственных взаимоотношениях двух участников: государства-заказчика и подрядчика (организации-исполнителя) при выполнении государственного контракта. Оба участника являются равноправными партнерами при выполнении государственного контракта.

Законодательство США четко формулирует обязанности двух сторон, а именно: «поставщик обязан продать частную собственность или услуги, включая строительство, покупатель-государство их оплатить» [89].

И хотя законодательством определены равные права государства-заказчика и организации-подрядчика при выполнении государственного контракта, следует отметить значительные привилегии и преимущества за государством-заказчиком.

Федеральное контрактное право, регулирующее отношения между государством-заказчиком и организацией-поставщиком, предусматривает односторонний отказ от заказа государством-заказчиком. В этом заключается фундаментальное отличие контрактного права на частнокапиталистическом рынке, регулирующем отношения между отдельными компаниями-поставщиками.

Таким образом, экономико-правовое регулирование государственных заказов, а именно система прокьюременты, затрагивает все стороны хозяйственной деятельности США и позволяет наиболее эффективно использовать средства федерального правительства, правительств штатов и местных органов.

Закупки, производимые агентствами по поручению правительства США, регулируются и дополняются FAR (Федеральным регулированием закупок).

Исторически, правительство США проявляет стойкий интерес к упрощенным процедурам приобретения товаров и услуг. Долгое время определение «маленькая закупка» сопровождалось достаточно специфическими инструкциями. Сравнительно недавно термин «маленькая закупка» стал соответствовать определенной сумме, которая составляла 25000 долл.[68]. Тем не менее, процедуры закупки сопровождались обременительными правилами, формами и т.д., и не могли проводиться достаточно быстро. И лишь совсем недавно Конгресс подписал два закона, которые регулируют упрощенную процедуру приобретения товаров и услуг:

федеральные закупки, действующие по упрощенным процедурам 1994 (FASA).

закон Clinger-Cohen 1996.

Эти законы внесли упорядоченность в процедуру государственных закупок по упрощенной системе. Ключевое значение принятых законов заключается в следующем:

1) дано определение новому термину "упрощенная процедура закупок". Пороговые значения объемов закупок в стоимостной форме соответствуют различным их видам:

- 100000 долл. - упрощенные закупки;
- 25000 долл." малые закупки;
- 2500 долл. - микрозакупки.

2) поднят порог упрощенных закупок до 100 000 \$.

3) разрешено производить процедуры микрозакупок до 2500 \$ у единственного источника.

4).законодательно упрочено положение мелкого бизнеса.

5) ведено требование использования электронных торгов при наличии любой возможности.

Одной из наиболее интересных идей проведения государственных закупок является использование электронных таблиц с расценками в сети Интернет для упрощения доступа и охвату большей территории.

Важным изменением FASA является предоставленная возможность делать закупки до 2500 долл. без проведения громоздкой процедуры заключения государственного контракта. Поэтому, принятые законы поощряют покупателей стремиться к упрощенной системе процедуры закупок и эффективно выполнять

условия агентств, осуществляющих государственные закупки. Старые методы проведения процедуры государственных закупок (использования наличных денег - imprest фонд, внесение залога и письменные заявки) все чаще уступают дорогу устным и электронным заявкам. Упрощенные процедуры предназначены для уменьшения административных затрат, повышения участия в закупках представителей мелкого бизнеса, поддержки женских предприятий мелкого бизнеса, увеличения эффективности и экономии государственного контракта, а главное избежания ненужных трудностей для агентств и подрядчиков. Из-за экономии средств упрощенные процедуры продолжают привлекать внимание Конгресса, а также других общественных групп, заинтересованных в эффективности правительственных закупок.

В последнее десятилетие получил распространение опыт осуществления совместных закупок государственными организациями. Такая практика объединения потребностей в товарах и услугах двух и более государственных некоммерческих организаций в пул заслуживает внимания. Ее преимущества:

- 1) более низкие цены.
- 2) улучшение качества с помощью проверки и выбора поставщиков.
- 3) снижение административных расходов.
- 4) стандартизация.
- 5) лучший учет закупок.
- 6) конкуренция.

Такие пулы успешно используются местными органами власти, государственными школьными учреждениями и больницами. При этом экономия средств может быть значительной.

Например, три крупнейших американских больничных объединения образовали компанию Premier Inc. Эта компания проводит переговоры с производителями товаров от имени 1757 больниц с общим объемом ежегодного дохода 589 млрд долларов. Компания Premier Inc уже добилась экономии в некоторых случаях в размере 25-30 %. Аналитики полагают, что к 2000 г. компания Premier Inc может сэкономить 2 млрд долларов на расходах на здравоохранение [89].

Среди проблем, возникающих при объединении совместных закупок в пулы, встречаются следующие:

- 1) продукция низкого качества.
- 2) увеличение сроков поставок.
- 3) наличие ограниченного количества товаров.
- 4) увеличение бумажной работы.
- 5) неспособность поставщиков-компаний малого бизнеса к конкуренции в условиях крупных поставок.

Закон о государственных закупках требует, чтобы контракт был вручен тому «ответственному» и «отвечающему необходимым требованиям» поставщику, который предложит наименьшую цену. Отделом закупок постоянно преследуется двойственная задача. С одной стороны, государственный служащий должен быть достаточно агрессивен в поиске новых источников снабжения отвечающим поставленным требованиям. С другой стороны, отдел закупок дол-

жен исключать из списка предложений с расценками тех поставщиков, которые получают заказы на закупку, а потом не выполняют условий соглашений. Это часто называется «вычеркивание поставщика черным» или выделение «красным». Это является вполне законной практикой, когда принятие решения об исключении поставщика из списка компаний, предоставивших свои предложения с расценками, происходит на основе фактов и цифр системы оценки результатов деятельности поставщика, разработанных отделом закупок. Поставщика, которого исключают из списка компаний, представивших предложения, уведомляют об этом и о конкретных причинах. Таким образом, список компаний, предлагающих свои расценки, постоянно изменяется.

Государственные закупки давно уже вышли за рамки национального законодательства. Известно, например, что принципы размещения государственных закупок регулируются также международными соглашениями в рамках ЕЭС. В этой организации только 2 % заказов передается в фирмы тех стран, которые не входят в ЕЭС.

В наибольшей степени рынок государственных закупок закрыт в Италии (кодекс Альба), где только 1 % стоимости контрактов достается иностранным поставщикам. И хотя британский рынок является достаточно открытым, доля иностранных поставщиков составляет всего лишь 5 %.

В ЕЭС приняты директивы, которые открывают рынки государственных контрактов на строительные работы (1971 год) и поставки товаров и услуг (1977 год). В июне 1987 года по инициативе ЕЭС была принята программа объединения рынка телекоммуникационных услуг и технологий, которая обеспечила 100 %-ное открытие этих рынков к 1992 году [19]. Это было связано с унификацией технических характеристик оборудования для обеспечения совместимости, так как следование единым европейским стандартам (в тех областях, где они существуют) являются обязательным для доступа поставщика на рынок. За рамками соглашений были и пока остаются контракты на производство вооружений.

Согласно директивам ЕЭС анонсируются все контракты центральных и местных органов власти на поставку товаров свыше 200 тысяч экю. Для работ сумма установлена в 5 млн экю. Считается, однако, что в среднем по ЕЭС только 44 % закупок товаров и услуг центральных правительств подпадает под эту директиву Сообщества. Кроме того, согласно правилам ГАТТ центральные органы власти должны обнародовать контракты на поставку товаров и услуг стоимостью свыше 150 тысяч экю.

В феврале 1990 года была одобрена директива, согласно которой с начала 1993 года для конкуренции за государственные закупки открыты еще четыре сектора - водоснабжение, телефонная связь, транспорт и энергетика. Менее экономически развитым странам Сообщества (Испании, Греции и Португалии) дано право перейти на новые правила в течение 3-4 лет [19].

Открытие рынка государственных заказов в рамках ЕЭС поднимает вопрос о правах компаний третьих стран. Иностранному признается тот соискатель, у которого 50 % стоимости контракта составляют товары и/или услуги, произведенные за пределами Европейского Сообщества. Достигнута предварительная

договоренность о том, что компании стран ЕЭС будут иметь 3-4-процентное преимущество перед компаниями стран - не членом Сообщества. Таким образом, покупатели получают законное право заключать соглашения с компаниями стран-членов ЕЭС даже в том случае, если они обойдутся на 3-4 % дороже, чем в случае заключения контракта с фирмой третьей страны [19].

Либерализация рынков государственных заказов в ЕС является важнейшим элементом создания единого экономического пространства. В настоящее время в Европейском Союзе общепризнано, что цена закрытости государственных рынков очень высока. Комиссия ЕС оценивает потери "закрытости" государственных рынков ЕС суммой в 20 млрд экю в год.

Наиболее важным результатом либерализации рынков государственных заказов может стать повышение уровня концентрации и специализации в отраслях, необходимых с точки зрения мировой конкуренции. Пока для поставщиков государственных контрактов характерны многочисленность, низкий уровень использования производственных мощностей и относительно слабое развитие взаимосвязей в рамках ЕС.

Исходя из анализа опыта государственных закупок в странах с рыночной экономикой можно сделать следующие выводы:

1) система государственных закупок является важнейшим рычагом государственного регулирования экономики любой страны.

2) с помощью государственных закупок правительство обеспечивает выполнение своих экономических и социальных программ, стимулирует развитие тех или иных отраслей народного хозяйства, поддерживает национальных производителей перед лицом международной конкуренции, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, поддерживает мелкий бизнес и т.д., а также регулирует некоторые социальные процессы.

3) государство, выступая в лице крупнейшего потребителя продукции целого ряда отраслей, оказывает значительное влияние на динамику и структуру экономики. В странах ЕС в ключевых областях с высокой степенью зависимости от государственных заказов (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) инвестиции рассматриваются как основное средство стимулирования. Традиционно, в наукоемких областях (аэродинамическая промышленность, информатика, электроника) доля государственных заказов составляет около 40-50 % общих объемов производства, в строительстве – 25 %.

4) опыт государственных закупок как системы организации логистики государственных закупок позволяет использовать принятые в этой науке понятия-категории, концепции и методы. Современная логистика - это динамичная, постоянно развивающаяся наука, в поле интересов которой попадают нее большие сферы хозяйственной деятельности.

5) использование логистической концепции в системе прокьюремета позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек» [95], т.е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.

б) логистика государственных закупок как специфическая область логистики преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата этого процесса с минимальными издержками, решая тем самым информационную задачу логистики по уменьшению транзакций.

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.

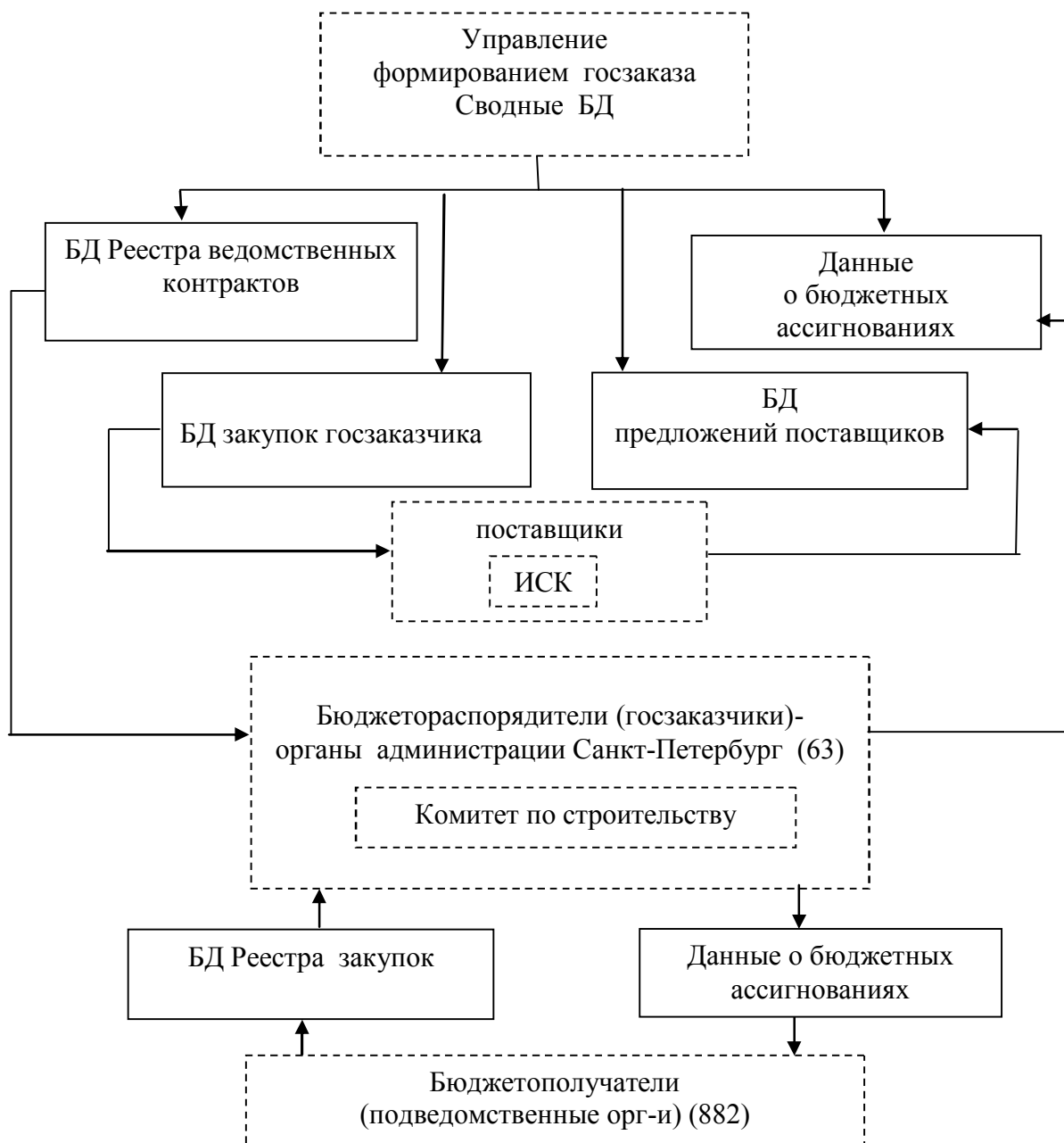


Рисунок 2.2 – Организации государственного строительного заказа Санкт-Петербурга

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, ра-

боты, 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 предусматривало 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 по-

ставщиков 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 |

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 указы-

вается реестровый номер этого контракта. Без соблюдения этого условия финансирование не производится.

Далее целесообразно более подробно остановиться на ключевом аспекте процесса планирования закупок – определении 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– ABC 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 | автомашины | 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 | Плавиковая 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.

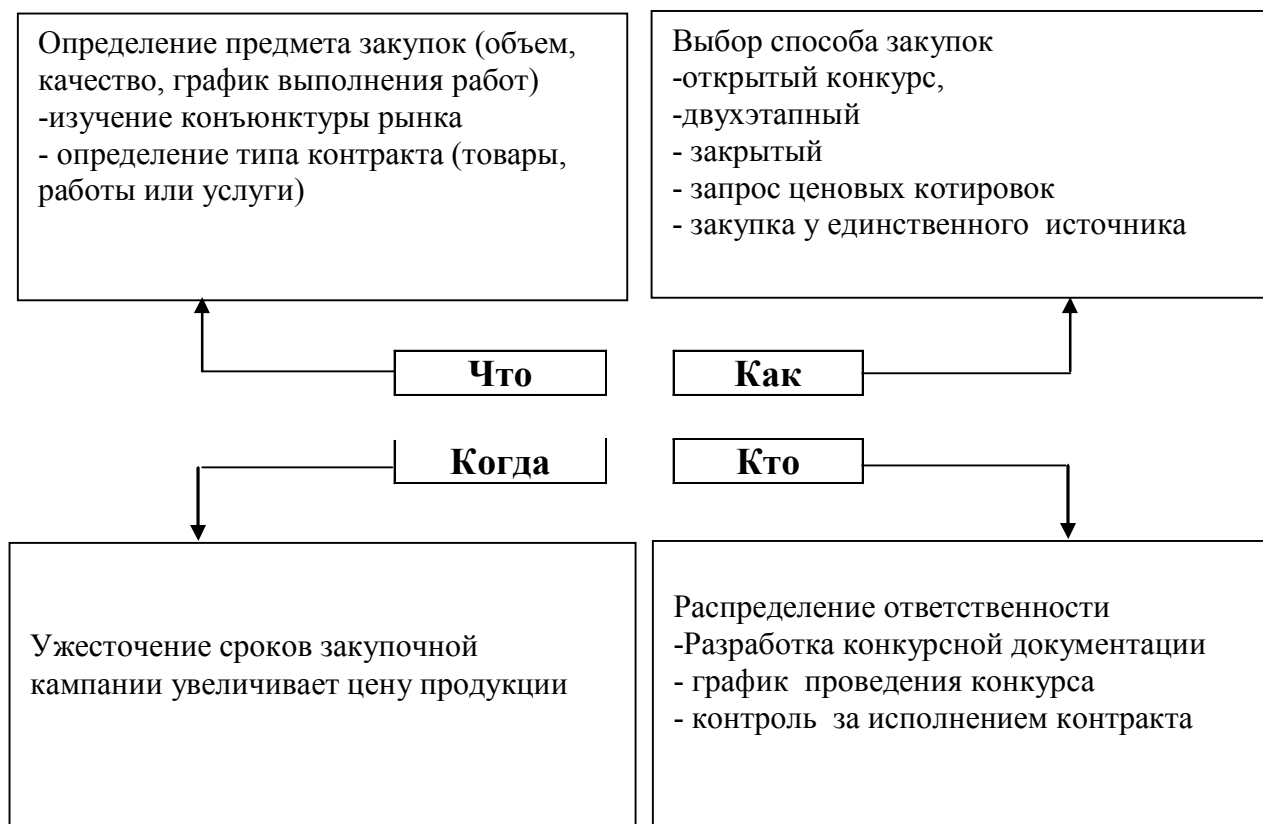


Рисунок 2.3. – Планирование закупок при подрядных торгах

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
- 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 строительно-монтажных 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 строительно-монтажные 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.

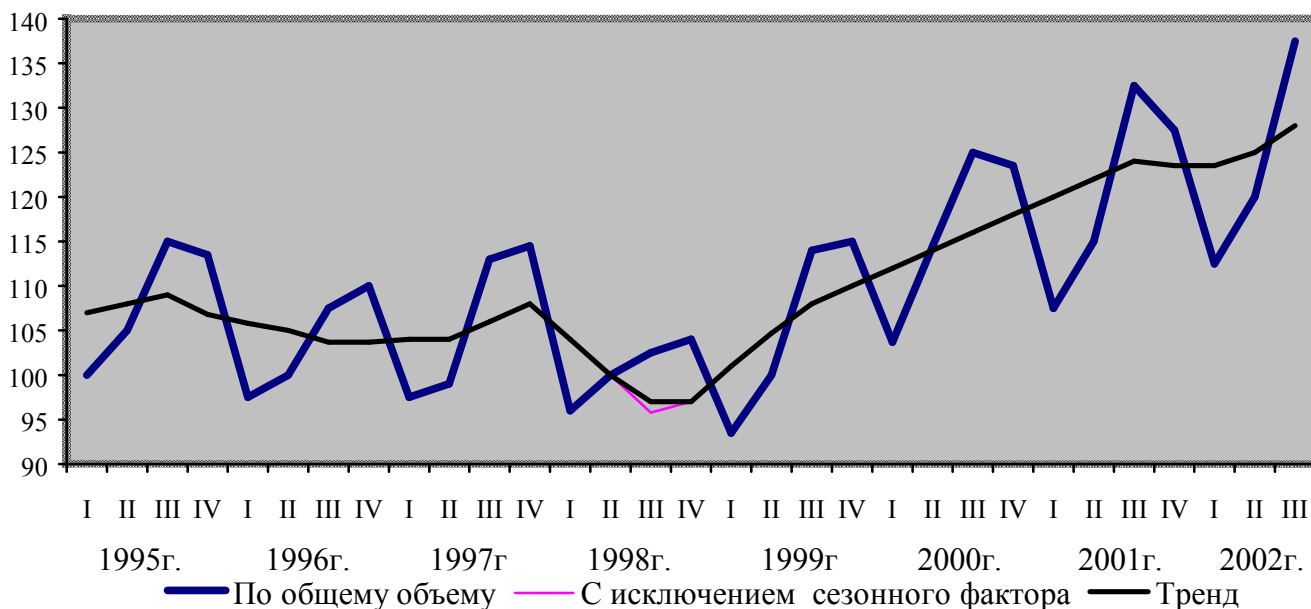


Рисунок 2.4 – Динамика производства ВВП к началу 1995 г.

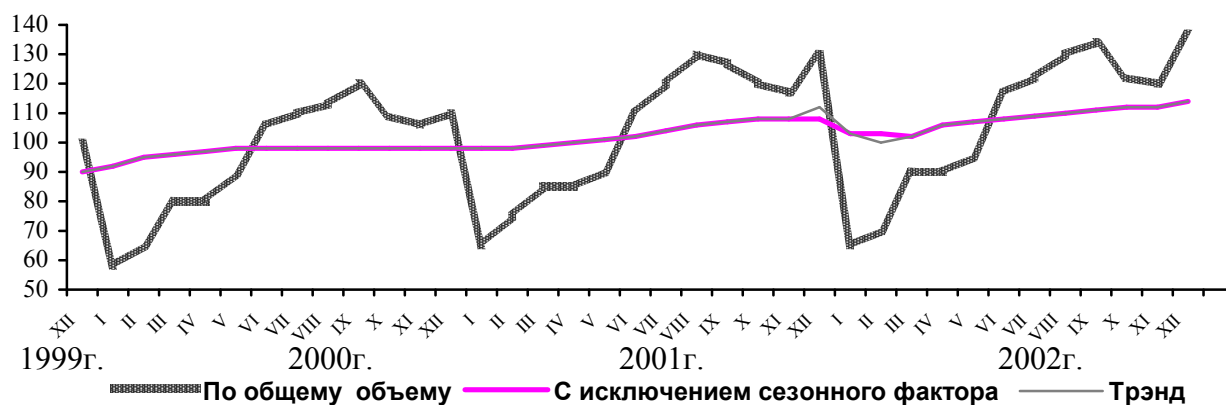


Рисунок 2.5 – Динамика работ по договорам строительного подряда в % к декабрю 1998 г. (данные ГОСКОМСТАТА)

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 N 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 хозяйственно-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 rea-

лизуемые 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 осуществления 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 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 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



Рисунок 2.7 – Место государственного строительного заказа в региональной экономике

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).

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 администра-

тивно-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 плани-

рования 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.

ГЛАВА 3 ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ (КОНКУРСОВ)

3.1 Организационные схемы проведения подрядных торгов (конкурсов) в строительстве

Общая организационная схема проведения конкурсов, регламентированная законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999г. N 97-ФЗ и приказом «Об утверждении методических рекомендаций по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) - (конкурсной документации)» от 30 сентября 1997 г. N 117, представлена на рисунке 3.1 Такая схема рекомендована экспертами мирового банка.

Информационное обеспечение подрядных конкурсов предназначено для формирования государственного заказа и проведения подрядных конкурсов. Кроме того, получаемая информация о товарах и услугах в регионе может быть использована анализа состояния рынка, т. е. проведения маркетинговых исследований.

Структура информационного обеспечения подрядных конкурсов

Маркетинговые исследования товаров и услуг для подрядных торгов государственного заказа на выполнение строительно-монтажных работ в Удмуртской Республике, имеют следующие аспекты научного и прикладного значения (рисунок 3.2):

1. общесистемный аспект:

- анализ и оценка состояния инвестиционно-строительной деятельности (ИСД) в регионе;
- исследование элементов и связей маркетинговой среды строительного комплекса региона;
- выявление факторов негативного воздействия на инвестиционно-строительный процесс и выработка предложений по противодействию этим факторам;
- разработка методологических подходов к решению основных проблем ИСД;
- определение актуальных информационно-аналитических задач управления и выработка условий решения этих задач в составе плана развития региона.

2. аспект практического использования результатов маркетинговых исследований позволяет формировать:

- план закупок на текущий финансовый год;

| Основные этапы | Процедуры процесса подрядных торгов (конкурса) | Лица, причастные к подрядным торгам | | | | | |
|--|---|--|----------------------|---|-------------|-----------------------------|---|
| | | Заказчик | Организатор конкурса | Конкурсная комиссия (тендерный комитет) | Претенденты | Участники торгов (оференты) | |
| Предварительный квалификационный отбор при закупке работ (товаров) | Решение о назначении организатора и времени проведения конкурса | ⊗ | | | | | |
| | Формирование конкурсной комиссии, публикация объявления | ⊗ | ⊗ | | | | |
| | Разработка конкурсной документации, приглашение к участию в предварительном квалификационном отборе | | ⊗ | ⊗ | | | |
| | Подготовка конкурсной документации, ознакомление с условиями, инструкция участникам конкурса | | ⊗ | | | | |
| | Распространение конкурсной документации | | ⊗ | | | | |
| | Разработка конкурсных заявок (оферт) | | | | ⊗ | | |
| | Проведение предварительного квалификационного отбора претендентов | | | | ⊗ | | |
| | Проведение конкурса (торгов) на закупку работ (товаров) | Приглашение к участию в конкурсе (торгах) на закупку работ (товаров), ознакомление с условиями, инструкция участникам конкурса | | ⊗ | ⊗ | ⊗ | |
| | | Приём конкурсных заявок (оферт) | | ⊗ | | ⊗ | ⊗ |
| | | Разработка и утверждение регламента | | | ⊗ | | |
| Вскрытие оферт | | | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ⊗ | |
| Экспертиза и оценка конкурсных (тендерных) предложений | | ⊗ | ⊗ | ⊗ | | ⊗ | |
| 4. Подготовка и заключение контракта | | Доработка контракта | ⊗ | ⊗ | | | ⊗ |
| | | Заключение контракта | ⊗ | | | | ⊗ |
| 5. Проведение мониторинга | | Контроль за выполнением условий договора | ⊗ | | | | |
| | | Определение рейтинга по результатам выполнения договоров | ⊗ | | ⊗ | | |

Рисунок 3.1 – Общая организационная схема проведения конкурсов

Маркетинговые исследования товаров и услуг для подрядных торгов государственного заказа на выполнение строительно-монтажных работ в Удмуртской Республике

Первая очередь задач

* аспект практического использования результатов маркетинговых исследований позволяет формировать:

- план закупок на текущий финансовый год;
- план закупок на планируемый финансовый год;
- реестр государственных контрактов;
- базы данных предложений поставщиков товаров и услуг

Вторая очередь задач

* общесистемный аспект:

- анализ и оценка состояния инвестиционно-строительной деятельности (ИСД) в регионе;
- исследование элементов и связей маркетинговой среды строительного комплекса региона;
- выявление факторов негативного воздействия на инвестиционно-строительный процесс и выработка предложений по противодействию этим факторам;
- разработка методологических подходов к решению основных проблем ИСД;
- определение актуальных информационно-аналитических задач управления и выработка условий решения этих задач в составе плана развития региона.

Область интегрируемости

(с существующими, и проектируемыми информационно-аналитическими и информационно-технологическими автоматизированными системами по различным отраслям управления Удмуртской Республики)

1. Формирование государственного заказа на товары и услуги.
2. Проведение подрядных торгов и конкурсов.
3. Выполнению Федеральной целевой программы социально-экономического развития Удмуртской Республики.
4. Реализацией генерального плана развития городов республики, в частности г. Ижевска, проектов детальной планировки градостроительных комплексов, отраслевых схем инженерных сетей, финансируемых из городского бюджета.

Рисунок 3.2 – Информационное обеспечение подрядных конкурсов

- план закупок на планируемый финансовый год;
- реестр государственных контрактов;
- базы данных предложений поставщиков товаров и услуг.

При создании системы информационного обеспечения особое внимание следует уделить обеспечению интегрируемости с существующими, и проектируемыми информационно-аналитическими и информационно-технологическими автоматизированными системами по различным отраслям управления Удмуртской Республики.

Методологически такая интегрируемость обеспечивается с учетом требований следующих программ:

1. Формирование государственного заказа на товары и услуги.
2. Проведение подрядных торгов и конкурсов.
3. Выполнению Федеральной целевой программы социально-экономического развития Удмуртской Республики.
4. Реализацией генерального плана развития городов республики, в частности г. Ижевска, проектов детальной планировки градостроительных комплексов, отраслевых схем инженерных сетей, финансируемых из городского бюджета.

Исследования показали, что для решения задач информационно-аналитического обеспечения ИСД, создания механизмов взаимодействия государственных учреждений и субъектов ИСД в состав автоматизированной системы управления (АСУ) в дальнейшем развитии информационной системы в её состав также должны входить следующие программные комплексы:

1. Оперативный учет объектов инвестирования.
2. Оперативный учет субъектов инвестиционной деятельности.
3. Оценка подрядных конкурсных предложений (оферт) при проведении подрядных конкурсов (торгов).
4. Справочная система инвестиционно-строительной деятельности.
5. Формирования инвестиционно-строительных программ Удмуртской Республики.
6. Управление инвестиционной деятельностью.
7. Системное администрирование баз данных и прикладных задач.

Программный комплекс «Оперативный учет объектов недвижимости» реализует следующие основные функции:

- автоматизации сбора, анализа и обобщения сведений об объектах недвижимости, в том числе: земельных участках, пятен застройки, объектов незавершенного строительства, первичных объектов недвижимости: зданий, сооружений), предназначенных к реконструкции или капитальному ремонту; информации об объектах социальной, инженерной и прочей инфраструктуры, расположенных на данном земельном участке; вторичных объектов недвижимости: встроенных и пристроенных помещениях и квартирах, справки по объектам незавершенного строительства.
- автоматизации процедур поддержки информации в актуальном состоянии об объектах недвижимости, отслеживания их состояния в ходе выполнения инвестиционных проектов.

Программный комплекс «Оперативный учет субъектов инвестиционной деятельности» реализует функции:

- автоматизации процедур сбора, анализа и обобщения сведений о предприятиях и организациях - участниках инвестиционной деятельности (инвесторах, заказчиках, подрядчиках, производителях строительных материалов, деталей и конструкций).

- автоматизации процедур поддержки информации в актуальном состоянии о субъектах инвестиционной деятельности, отслеживания их состояния в ходе выполнения инвестиционных проектов.

Программный комплекс «Оценка подрядных конкурсных предложений (оферт) при проведении торгов» призван повысить эффективность выбора претендентов на реализацию инвестиционного проекта и на выполнение подрядных работ за счет объективной оценки их предложений по условиям инвестирования и выполнения проектно-строительных работ.

Программный комплекс «Справочная система инвестиционно-строительной деятельности» включает следующие задачи:

- «Маркетинг товаров и услуг»;

- «Мониторинг объектов инвестиционно-строительной деятельности».

С помощью программного комплекса «Формирования инвестиционно-строительных программ города» выполняется расчет и оптимизация адресной инвестиционно-строительной программы с учетом запросов рынка недвижимости, материалов, товаров и услуг, объемов финансовых ресурсов, приоритетов развития инфраструктуры города.

Программный комплекс «Управление инвестиционной деятельностью» призван улучшить качество инвестиционных проектов за счет:

- ведения информации о заявках, поданных на участие в инвестиционных проектах, этапах её прохождения;

- ведения информации об инвестиционных и технических условиях, необходимых для реализации проекта;

- ведения информации о заключенных инвестиционных договорах, этапах их выполнения, включая реализацию финансовых и технических условий, в привязке к требованиям договора, поддержка взаимодействия между участниками ИСД и Администрации Удмуртской Республики в вопросах заключения инвестиционных договоров и контроля за их выполнением.

Программный комплекс «Системное администрирование баз данных и прикладных задач» служит для обеспечения единства представления, целостности и сохранности данных в центральной и локальных БД, ориентирован на оказание оперативной информационной поддержки, включая интерактивный доступ (в том числе с использованием удаленных средств связи) с разграничением прав доступа и различными степенями секретности информации, для организации взаимодействия с внешними информационными системами, а также для системного обслуживания удаленных пользователей, ответов на вопросы по «горячей линии» в случаях сбоев в вычислительной сети, ликвидации угрозы интервенции на серверы базы данных АСУ.

Факторы экономической эффективности реализации предложений:

- информационно-аналитическое обеспечение реализации стратегического плана;
- снижение дефицита бюджета Удмуртской Республики за счет повышения фондоотдачи объектов всех форм собственности и ускорения окончания незавершенного строительства;
- повышение доходов бюджета Удмуртской Республики за счет развития коммерческого оборота государственных информационных ресурсов;
- быстрое и рациональное принятие решений на уровне административных служб;
- эффективное объектное планирование;
- эффективное управление финансовыми потоками;
- ускорение интеграции Удмуртской Республики в мировую экономическую и информационную систему на базе современных компьютерных технологий.

Структура информационных потоков системы обеспечения подрядных конкурсов

Автоматизированная информационная система обеспечения подрядных конкурсов представляет собой многофункциональный и многоуровневый территориально рассредоточенный комплекс программ и баз данных БД. БД и программы по их формированию и сопровождению могут быть установлены в вычислительных сетях (ВС) и на отдельных рабочих станциях (персональных компьютерах) государственных заказчиков, а также фирм поставщиков и производителей продукции. Общая структура автоматизированной информационной системы комплекса представлена на рисунке 3.3

Структура комплекса БД отображает структуру органов государственной власти, ответственных за управление закупками для нужд бюджетных организаций Удмуртской Республики. Структура является многоуровневой по способу формирования.

Комплекс является универсальным для любого региона Российской Федерации. Программное обеспечение (ПО) - (операционная система (ОС), среда разработки прикладного ПО и т.д.) позволяет использовать самые современные компьютерные технологии, построенные на архитектуре «клиент/сервер» и технологии «Internet/Intranet».

Структура информационного пространства баз данных

Структура информационного пространства государственного заказа представлена на рисунке 3.4. С использованием действующего универсального и проблемно ориентированного ПО автоматизированной систему планирования и управления (АСПУ) в электронном виде непосредственно формируются:

- региональный план закупок на текущий финансовый год;
- региональный план закупок на планируемый финансовый год;
- реестр государственных контрактов Удмуртской Республики;
- база данных предложений поставщиков.

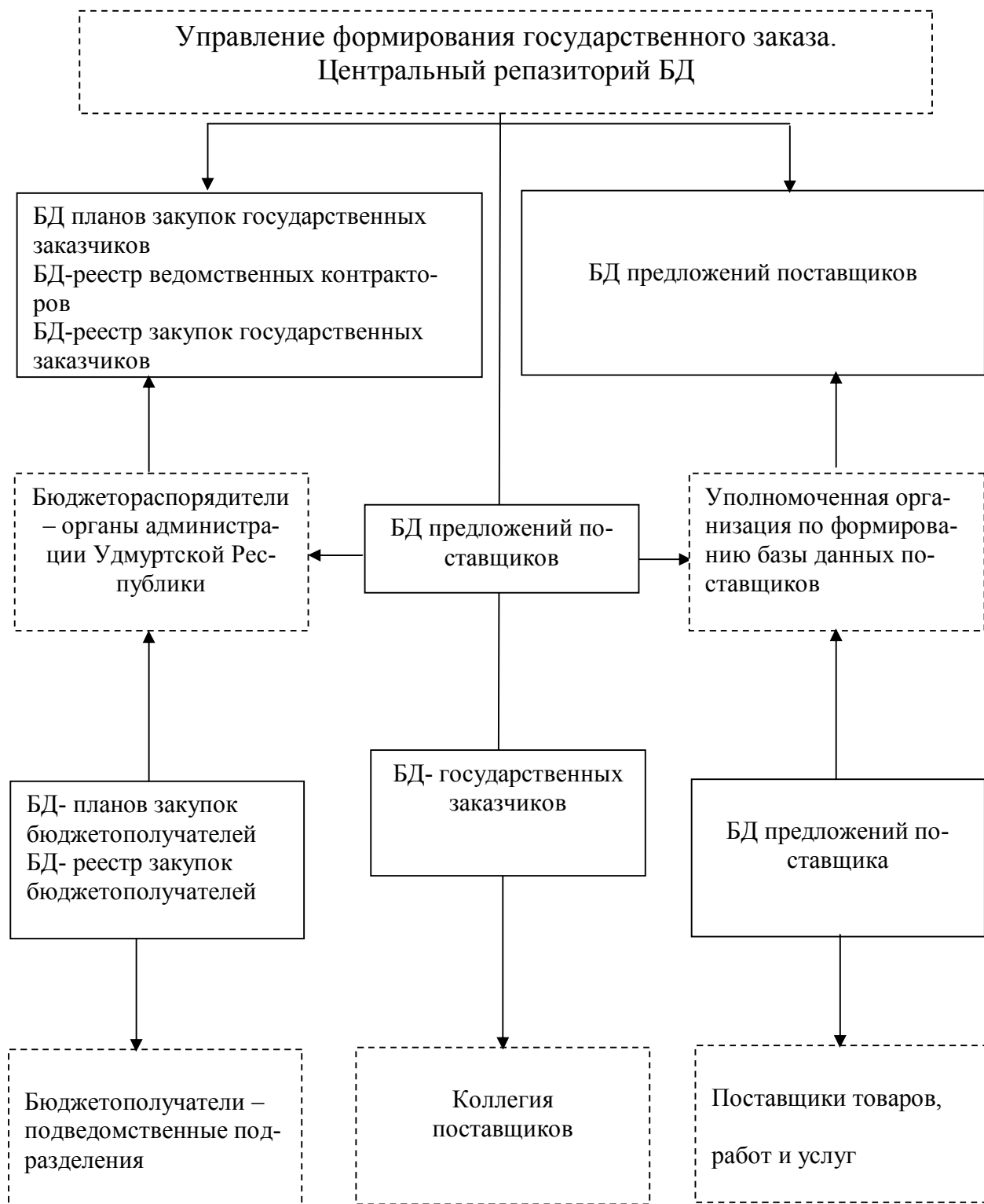


Рисунок 3.3 – Структура информационных потоков системы обеспечения подрядных конкурсов

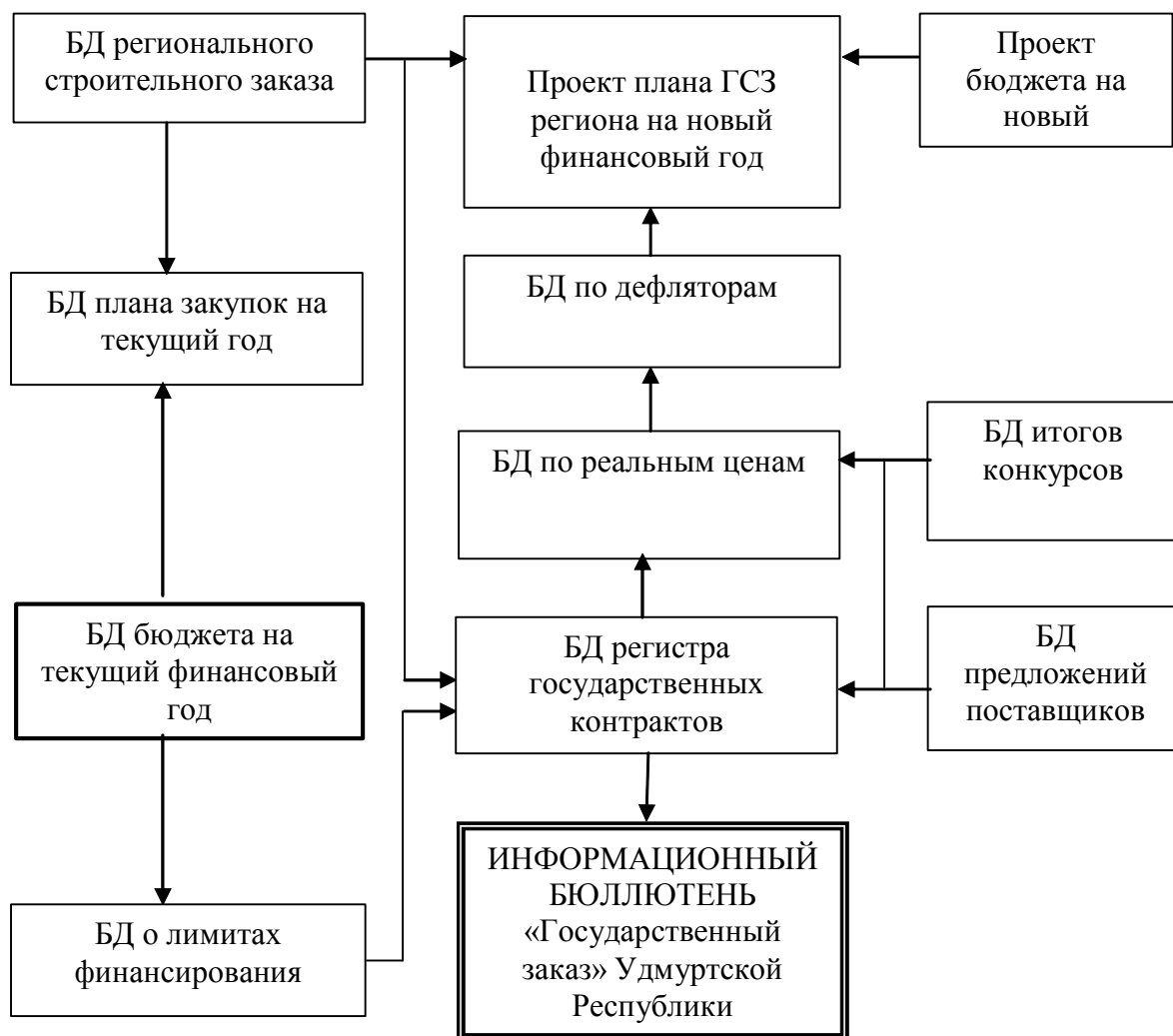


Рисунок 3.4 – Структура информационного пространства баз данных

Состав комплекса БД

Состав комплекса программ и БД формирования и сопровождения городского заказа Удмуртской Республики представлен на рисунке 3.7. Каждая из программ сопровождения представляет собой самостоятельно выполняемое приложение, работающее под управлением ядра системы управления данными (СУБД) Access для Windows XP,

Режимы функционирования (однопользовательский или многопользовательский) на каждом из уровней формирования БД зависят от того, было ли ПО установлено и настроено для работы в локальной (корпоративной) сети или на отдельном компьютере пользователя.

Для формирования и сопровождения комплексов БД на уровне управления формированием заказа государственных заказчиков бюджет распорядителей и уполномоченной организации по формированию базы данных поставщиков наиболее целесообразно использовать многопользовательский режим с архитектурой клиент/сервер, расположив выполняемые приложения на рабочих

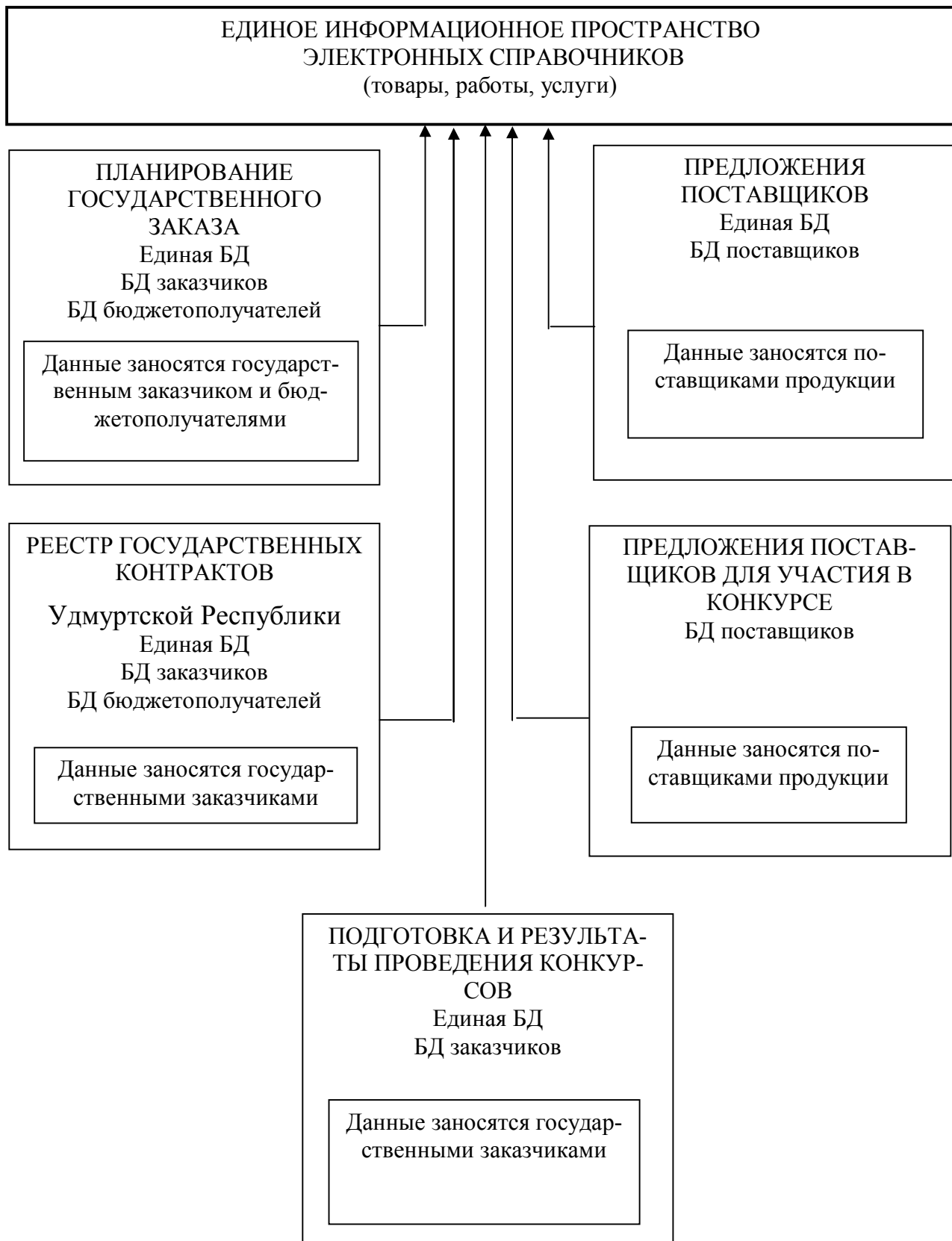


Рисунок 3.5 – Состав комплекса программ и БД формирования и сопровождения государственного заказа Удмуртской Республики

станциях пользователей, а рабочие файлы БД на файл сервере. Такое использование дает следующие преимущества:

- рабочая загрузка пользователей по сопровождению БД естественным образом распределена между множеством компьютеров;
- обеспечен одновременный доступ к совместно используемым данным;
- данные можно легко защитить в централизованном порядке;
- при изменении структуры баз данных пользователи, на рабочих станциях которых установлены старые версии ПО, не смогут нарушить целостность и непротиворечивость БД.

Представленные на рисунке 3.5 БД «Подготовка и результаты проведения конкурсов» и БД «Предложения поставщиков для участия в конкурсе» представляют собой новые объекты АСПУ, создаваемые в едином информационном пространстве городского заказа.

В частности БД «Предложения поставщика для участия в конкурсе», может быть сформирована как специальная выборка, основанная на данных безотзывной оферты, с помощью программы сопровождения, используемой поставщиками для формирования БД «Предложения поставщиков».

Электронные справочники и поисковая система индентификации видов товаров и услуг

Действующая АСПУ муниципальных закупок содержит следующие справочники:

1 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг:

- видов экономической деятельности;
- классы и подклассы видов продукции и услуг;
- виды продукции и услуг;
- описания группировок видов экономической деятельности на уровне групп и подгрупп, классов продукции и услуг.

2 Заказчиков-бюджетораспорядителей (держателей ведомственных реестров).

3 Бюджетополучателей (динамически формируемый бюджетораспорядителем справочник).

4 Единиц измерения товаров, работ и услуг.

5 Единиц измерения цены.

6 Способов размещения заказов.

7 Экономическо-территориальных признаков.

8 Статусов, дающих право на государственную поддержку.

9 Стран мира.

10 Субъектов Российской Федерации.

11 Источников финансирования.

12 Сроков проведения конкурсов.

13 Сроков оказания услуг

Основным для формирования единого языка обмена информационных массивов /«спрос/предложение», является выбранный среди всевозможных систем кодирования.

«Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг».

Принятая в ОКДП система кодирования высших классификационных группировок должна быть максимально адаптирована к особенностям экономики России в основном за счет добавления групп и подгрупп видов экономической деятельности, отсутствующих или недостаточно раскрытых в других классификаторах. Это также относится и к системе кодирования в ОКДП низших классификационных группировок. Основным классификационным признаком в ОКДП для видов продукции и услуг является функциональный. При необходимости функциональный признак дополняется конструктивно-технологическими признаками, присущими объектам классификации. В ОКДП объектом классификации является вид экономической деятельности, который, в свою очередь, используется в качестве классификационного признака при группировке предприятий, которые являются многопрофильными, с присущими только им определенным набором видов экономической деятельности. И поэтому использование кодов видов экономической деятельности ОКДП является единственным возможным способом формализованного описания предприятия.

В ОКДП должен быть принят семиразрядный код (четыре разряда высшие классификационные группировки для классификации видов экономической деятельности и три низших разряда для классификации видов продукции и услуг), что позволяет описать и закодировать без каких-либо ограничений все известные виды экономической деятельности, продукции и услуг.

Взаимосвязь классификационных группировок видов экономической деятельности, продукции и услуг должно осуществляться через первые четыре разряда кода, которые идентифицируют, с одной стороны, вид экономической деятельности, а с другой стороны-классы продукции и услуг. При этом в последних трех разрядах кода подклассов продукции и услуг стоит цифра «0».

В ОКДП должна быть использована комбинированная (иерархически-фасетная) классификационная структура. Кодирование разделов, подразделов, групп и подгрупп видов экономической деятельности, а также классов и подклассов продукции и услуг должно осуществляться по иерархической схеме, а видов продукции и услуг - по фасетной схеме.

Применение комбинированной схемы позволяет при формировании классификатора более полно использовать все отведенное в пределах семи разрядов кодовое пространство. Такая схема обеспечивает большую устойчивость структуры ОКДП в процессе его ведения, т.к. основные изменения происходят на уровне видов продукции и услуг и не затрагивают, как правило, группировки более высокого уровня.

Сами же фасеты, в большинстве случаев, должны строиться по иерархическому принципу с введением головной позиции в список до десяти наименований, которая индексируется кодом от цифры «0» в последнем разряде и до

цифры «9» в последнем разряде, которая служит для индексирования кодовой позиции со словами «прочая», «прочее», «прочие», «прочий».

Данный классификатор обладает наряду с большой широтой охвата по классифицирующим возможностям товаров, работ и услуг, среди подобных себе классификаторов (ОКП, ОКУН и др.) подробным описанием группировок видов экономической деятельности на уровне групп и подгрупп, классов продукции и услуг.

Описания группировок позволяют конкретизировать содержание классификационных группировок, обеспечивают однозначность кодирования объектов классификации.

Это обстоятельство позволило реализовать в комплексе БД, интегрированную контекстно зависимую систему «информационная единица кодирования в формате БД»/ «раздел электронного справочника». Созданная система позволяет, используя технологию гипертекста, что в отличие от привычной «книжной» системы доступа к данным предлагает не систему «перелистывания страниц справочника», с возможностью для ускорения поиска «обращения к содержанию», а возможность непосредственного перехода от любой «информационно-зависимой» единицы идентификации продукции к проблемно связанным с ней разделам единых справочных данных.

3.2. Информационная модель при организации и проведении подрядных торгов (конкурсов)

Многие исследователи придерживаются мнения относительно необходимости разработки модели организации и проведения подрядных торгов с иерархической системой доступа к информации, имеющей отраслевую и территориальную структуру.

В частности Шакировым Р.Б. [137] предложена информационная модель, создание которой поможет оперативно получать необходимую информацию об участниках инвестиционной деятельности, принимающих участие в подрядных торгах на муниципальном, региональном и федеральном уровнях.

Концепция модели основана на представлении о том, что в связи с тем, что участники торгов (заказчики, подрядчики, проектные и инжиниринговые организации, поставщики оборудования, стройматериалов и др.) одновременно являются и участниками инвестиционной деятельности, то информационную модель, обеспечивающую проведение торгов, целесообразно создавать как единую информационную модель на региональном уровне, уровне субъектов федерации, а в перспективе на федеральном уровне. При этом информация, накапливаемая в модели, рассматривается как непрерывный процесс повышения знаний по проблеме снижения неопределенности.

Мы полагаем, что такая модель совместно с обеспечивающими подсистемами будет объединять в общем информационном пространстве участников

инвестиционно–строительной деятельности всех форм собственности и уровней управления.

На рисунке 3.9 приведены укрупнённые подсистемы информационной модели, которые, в свою очередь, включают подсистемы более низкого уровня. Так, например, банк данных по поставщикам оборудования включает как отечественных, так и зарубежных поставщиков. Банк данных по проведенным конкурсам включает состав конкурсной документации, систему показателей, критерии оценки победителя конкурса и т.д. В составе банка данных имеются рейтинговые оценки фирм, строительно-монтажных, проектных организаций, поставщиков оборудования, строительных конструкций и материалов, предметов домоустройства и др.

Обеспечивающими подсистемами модели являются стандарты, типичные для всех уровней управления инвестиционным проектом. Однако их конкретное наполнение зависит от задач, объемов и режимов работы автоматизированной системы. В данном случае описание обеспечивающих подсистем ориентировано на участников торгов;

Методическое обеспечение определяет совокупность целостных взаимосвязанных методов и процедур проведения расчетов и принятие; решений по всему комплексу задач, решаемых в ходе процесса по подготовке, организации и проведению подрядных торгов. К нему, в частности, относится и набор экономико-математических моделей, в том числе и имитационная модель подведения итогов и определения победителя.

Методическое обеспечение отражает содержательную сторону инвестиционного процесса и предопределяет содержание всех остальных обеспечивающих подсистем.

Математическое обеспечение представляет совокупность взаимосвязанных программ (проблемных и операционных), математических моделей, методов и алгоритмов, позволяющих получить оптимальные решения при оценке рейтинга претендентов, включая пакеты прикладных программ, программные комплексы, обеспечивающие реализацию на средствах вычислительной техники моделей, методов и алгоритмов, используемых участниками инвестиционной деятельности.

Подсистема обеспечения генерации осуществляет генерацию системы и настраивает её на решение функциональных задач. Она включает:

- расчет примерного объема, занимаемого логической и информационной базой;
- инициализацию машинных носителей для хранения баз данных;
- выбор данных для генерации.

Подсистема технического обеспечения – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих комплексов технических средств, наблюдения, сбора, передачи, программной обработки данных, отображения и документирования информации в процессе решения задач в интересах участников торгов.

Подсистемы технологического обеспечения представляют собой совокупность организационно-технологической документации пользователей информационной системы.

Подсистема кадрового обеспечения осуществляет подбор, обучение, перемещение и повышение квалификации пользователей системы и кадров, обслуживающих систему.

Информационное обеспечение включает:

- систему показателей (содержание информационной системы представлено на рисунке 3.6);
 - формализацию представления информации;
 - средства описания данных;
 - определение содержания и порядка размещения информации на машинных носителях;
 - определение видов и объемов хранимой информации, сроков хранения;
 - разработку способов хранения, поиска и внесения изменений в массивы данных;
 - установление способов контроля информации;
 - разработку классификаторов и словарей наименования показателей;
- регламентацию информационных связей между задачами по организации и проведению подрядных торгов; систему документации.

Информационная модель совместно с обеспечивающими подсистемами является основой для разработки автоматизированной информационной системы по организации подрядных торгов в строительстве:

- городском хозяйстве, субъектах федерации и для создания единой корпоративной сети на основе:

- единых протоколов межмашинной связи, на базе которых организуется обмен информацией между всеми компонентами сети;
- единой передающей среды с использованием активной и пассивной ее структур;
- единого метода управления на основе рационального сочетания централизованных и децентрализованных форм управления структурой моноканала;
- информационной и программной совместимости операционных систем, систем управления базами данных, рассредоточенных в сети;
- гибкой модульной организации, предусматривающей проектирование системы передающей среды на основе гибких конструктивно законченных моделей.

При этом совместимость систем в целом обеспечивается использованием общероссийских и отраслевых классификаторов кодирования информации.

Практическая значимость данной модели состоит в возможности:

1. Сравнивать данные, полученные из разных источников, на пример, ретроспективные данные по финансово-экономическим коэффициентам претендентов и их конкурентоспособности и др.;
2. Проводить сравнительный анализ полученных данных;
3. Принимать объективные решения.

Ориентируясь на данные информационной модели, oferent в заданные сроки может разработать offerту и, в финансовую и техническую ее части.

Использование указанной модели для участников инвестиционной деятельности можно определить как эффективное.

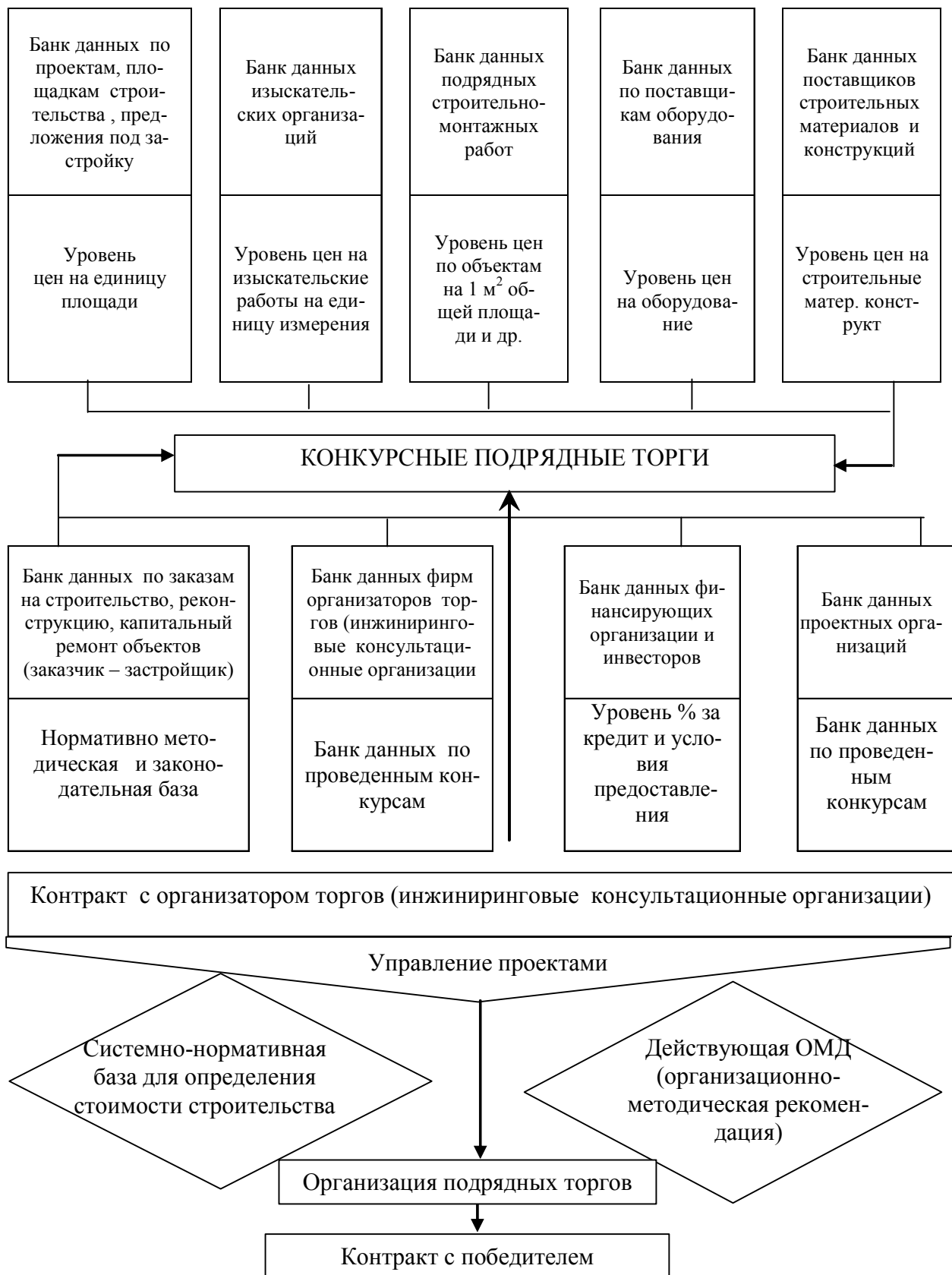


Рисунок 3.6 – Информационная модель обеспечения подрядных торгов

Так, например, инвестор, располагая необходимыми ресурсами, обратившись в «банк данных по площадкам строительства и предложений под застройку», сможет провести маркетинговые исследования, выбрать интересующий его объект для дальнейших действий по разработке проектов. Заказчик-застройщик, обратившись в «банк данных финансирующих организаций», сможет выяснить возможность получения кредита, а также узнать все условия предоставления и в том числе величину процентной ставки по обслуживанию предоставленного кредита. Аналогично, используя данные информационной модели, он сможет выбрать удовлетворяющие его условиям инжиниринговую или проектную организации и в последующем заключить договоры на разработку технико-экономического обоснования, а также сможет определить фирму, которой поручит функцию «Организатора торгов» и т.д.

Аналогичным образом для получения информации смогут поступать все участники инвестиционной деятельности, желающие принять участие в подрядных торгах и в реализации инвестиционных проектов.

Возможности информационной модели по сбору, хранению и накоплению имеющейся информации позволят разработать и внедрить в практику работ участников подрядных торгов в строительстве автоматизированные рабочие места (АРМ).

3.3. Оценка эффективности инноваций в сфере инвестиционно - строительного комплекса

При выборе приоритетов развития экономики в регионе принято оценивать результативность инноваций, которые являются «приводом» развития любой экономической системы [11-86].

Актуальность проблемы инноваций для инвестиционно-строительного комплекса Санкт-Петербурга не вызывает сомнений. В качестве примера можно сопоставить системы теплоснабжения жилых домов двух близких по климату регионов: Санкт-Петербурга и Финляндии - в несколько раз более затратную для первого региона. Систему эффектов инновационной деятельности можно представить в виде комплекса элементов, синергетический эффект которых, определяет перспективу инновации в государственном строительном заказе:

Информационный эффект - научно-технический эффект – экономический эффект - социальный эффект

Это эффекты разного качества и не сводимы один к другому: они могут усиливать или уменьшать свое действие в системе синергичным образом.

При этом научный эффект переходит в научно-технический, а последний по мере развития информации о новом объекте — в технический эффект. Все перечисленные виды эффекта можно оценить экономически, причем вероятность и полнота его определения увеличиваются по мере прохождения научной идеей стадий цикла «исследование-производство».

Процесс внедрения новой техники как процесс материализации и перехода к практическому использованию фундаментальных знаний и научных достижений является по структуре, а также по внутренним и внешним взаимосвязям многосложным явлением и связан с решением обширного ряда проблем, причем не только научно-технического, но и социально-экономического и организационного характера.

Для этого целесообразно обратиться к понятию «эффективности». Категории «эффект» и «эффективность» постоянно используются в экономической литературе. Слова эти — одни из наиболее популярных для обозначения характеристики тех или иных процессов. В общем смысле эффективность — качественная категория, связанная с интенсивностью развития производственных отношений [118].

Размер эффекта от реализации инноваций непосредственно проявляется в следующих значениях: а) в продуктивном (улучшение качества и рост товарных ассортиментов); б) технологическом (рост производительности труда и улучшение его условий); в) функциональном (рост эффективности управления); г) социальном (улучшение качества жизни).

Эффективность инноваций непосредственно определяется их конкретной способностью сберегать соответствующее количество труда, времени, ресурсов и денег в расчете на единицу всех необходимых и предполагаемых полезных эффектов создаваемых продуктов, технических систем, структур.

Экономическая эффективность инновационного проекта непосредственно связана с проблемой комплексной оценки эффективности капитальных вложений, поскольку проект в данном случае рассматривается как объект инвестирования [26-13].

Переход к рыночным отношениям требует гибких решений в экономике, обеспечивающих существенное повышение эффективности инвестиций. Одним из важнейших вопросов теории эффективности следует признать критериальный подход, поскольку при разных критериях имеют место различные соответствующие показатели (коэффициенты) экономической эффективности [110]. В основу критериального подхода заложен триединый критерий рациональности инвестиций: экономический, экологический и социальный

Конкретный подход к учету влияния указанных сфер желательно свести к ограниченному количеству показателей, что даст возможность несколько упростить решение многофакторной задачи. С экономической точки зрения инвестиции характеризуются затратами живого и прошлого труда. Соответствующие этой концепции показатели (фондоёмкость, трудоёмкость, материалоемкость и т.п.) имеют тенденцию к минимизации для обеспечения большей эффективности инвестиций. Социальный критерий учитывает необходимость улучшения коммунально-бытовых условий труда, снижение затрат ручного труда, а также увеличение дохода в расчете на одного работающего.

Экологический аспект ориентирует на минимизацию использования воздушных, водных и земельных ресурсов, как при осуществлении строительства, так и в эксплуатационный период.

Общая экономическая эффективность инвестиций может рассчитываться:

а) по народному хозяйству в целом, крупных регионов и отраслей ($\mathcal{E}_{\text{нх}}$) – как отношение прироста доли произведенного национального дохода в сопоставимых ценах ($\Delta \text{Днх}$) к используемым капитальным вложениям по всем источникам финансирования ($K_{\text{в}}$), вызвавшим этот прирост [110]

$$\mathcal{E}_{\text{нх}} = (\Delta \text{Днх}) / (K_{\text{в}}), \quad (3.1)$$

При этом критерием абсолютной эффективности $K_{\text{р}}$ служит максимизация объемов инвестиций:

$$K_{\text{р}} = \text{Днх} \rightarrow \text{max}, \quad (3.2)$$

б) по отдельным (i -м) проектам ($\mathcal{E}_{\text{п}}$) — как отношение прироста прибыли (снижения себестоимости) или хозрасчетного дохода ($\Delta \Pi$) к вызвавшим этот прирост капитальным вложениям ($\Delta K_{\text{в}}$):

$$\mathcal{E}_{\text{п}} = - \Delta \Pi / \Delta K_{\text{в}} \quad (3.3)$$

В инвестиционно - строительном комплексе в качестве характеристики показателя прибыли можно использовать следующую модель [4]:

$$\text{Max} E_t = (P_t Q_t - \sum_{i=1}^{i=n} f_i X_i - FC - R_t B_t)(1 - T) \quad (3.4)$$

где

E_t – доход строительной организации после вычета налогов и уплаты процентов; P_t – цена единицы строительной продукции; Q_t – количество единиц реализованной строительной продукции; f_i - цена единицы i - того фактора производства; x_i - общее количество i - того фактора производства, используемого в производственном процессе; n - количество факторов производства; FC – платежи, фиксированные строительной организацией; R_t – средняя ставка процента, выплачиваемая по собственным займам; B_t – общее количество займов, получаемых строительной организацией (стоимость несобственных фондов); T – ставка корпоративного налога.

Для характеристики затрат, обуславливающих получение результата, необходимо ориентироваться на принцип комплексности и полноты затратных компонентов. Может быть сформирована следующая совокупность затрат:

$$З = З_{об} + З_{оп} + З_{тр} + З_{м} \quad (3.5)$$

где

$З_{об}$, $З_{оп}$, $З_{тр}$, $З_{м}$ - затраты на воспроизводство оборотных, основных производственных фондов, трудовых ресурсов и на маркетинг.

Одним из путей достижения минимизации продолжительности инвестиционного цикла следует считать существенное уменьшение продолжительности проектно-изыскательских, строительно-монтажных работ и мероприятий по освоению мощностей. По возможности следует организовать совмещение отдельных циклов инвестиционного процесса. Это позволит обеспечить минимизацию сроков работ:

$$T \rightarrow \min. \quad (3.6)$$

Экономическое стимулирование сокращения продолжительности инвестиционного спроса следует предусматривать в договоре, как вариант может использоваться принцип передачи подрядчику доли прибыли проекта за период досрочного ввода его в эксплуатацию:

$$\text{Эд} = A \Pi_{сп} (T_d - T_f), \quad (3.7)$$

где

Эд – эффект от досрочного ввода объекта в эксплуатацию; A – коэффициент динамики доли прибыли; $\Pi_{сп}$ – расчетная прибыль строящегося (введенного) предприятия за год; T_d – договорной срок строительства; T_f – фактическая продолжительность строительства.

Другим направлением повышения эффективности инвестиций следует считать экономию на стоимости земли путем использования рациональных объемно-планировочных решений (размещение на минимальной площади), использования участков земли, непригодных для сельского хозяйства. Комплекс экономических мероприятий, связанных с минимизацией затрат, зависящих от участников инвестиционного процесса, налогов, процентных ставок и других экономических рычагов, также является направлением повышения эффективности инвестиций. Выбор экономически рациональных поставщиков оборудования, строительных конструкций, деталей и материалов также позволит существенно снизить размеры необходимых инвестиций, что будет удовлетворять критерию минимума капитальных вложений:

$$\Sigma K_B \rightarrow \min. \quad (3.8)$$

Соответственно экономия капитальных вложений (\mathcal{E}_k) будет стремиться к максимуму:

$$\mathcal{E}_k = \Delta K_v. \rightarrow \max. \quad (3.9)$$

Достижение максимальной прибыли при капитальных минимальных вложениях базируется на умелом использовании прогрессивной технологии, новой техники, рациональных объемно-планировочных решений, эффективных строительных материалов и других достижений НТП. Выбор форм воспроизводства основных фондов и мощностей позволит повысить эффективность инвестиций путем минимизации объемов нового строительства, а также оптимизации структуры и продолжительности работ по техническому перевооружению, реконструкции и расширению предприятий и объектов различного назначения [34]

Целью работы не является разработка количественных критериев эффективности взаимодействия цепочки: система государственного строительного заказа – инвестиционно - строительный комплекс. И это вызвано рядом причин:

- сложность вышеупомянутой цепочки не позволяет получать в настоящее время достоверные результаты;

- получение каких-либо численных показателей может послужить ошибочным ориентиром для прогноза развития этой структуры (аналог хаотичного поведения динамического объекта)

На данный момент целесообразно подробно остановиться на оценке эффективности применения процедуры подрядных конкурсов в государственном строительном заказе.

Для оценки эффективности проведения конкурсов при размещении заказов на закупку подрядных работ могут быть использованы два показателя:

Сокращение расходов бюджетных средств - C ; Сравнительная эффективность - \mathcal{E} .

Сокращение расхода бюджетных средств в результате проведения конкурса на размещение заказа на закупку подрядных работ:

$$\mathcal{E}_d = A \Pi_{сп} (T_d - T_f), \quad (3.10)$$

Сокращение абсолютное (тыс.руб):

$$C_a = C_{п} - C_k - 3 \quad (3.11)$$

где

$C_{п}$ - стоимость предложения, выставленного заказчиком на подрядные торги;

$C_{к}$ - стоимость заключенного контракта;

Z - затраты заказчика на организацию и проведение подрядных конкурсов.

Сокращение относительное (%): $C_0 = C_a / C_{п} * 100$.

Сравнительная эффективность проведения конкурсов на закупку подрядных работ для государственных нужд может быть определена на основе трех цен:

- средняя цена подрядных работ, предложенная на конкурсе; - среднерыночная цена подрядных работ;

- контрактная цена подрядных работ на предыдущем аналогичном конкурсе.

Сравнительная эффективность, рассчитанная относительно средней цены товара, предложенной поставщиками, отражает результативность конкурса в пределах его участников. При этом во всех случаях она должна быть положительной, то есть контрактная цена не может превышать среднюю цену.

Сравнительная эффективность, рассчитанная относительно среднерыночной цены товара, применяется в случаях, когда продукция носит массовый характер и имеется в свободной продаже.

Сравнительная эффективность, рассчитанная относительно предыдущего конкурса, характеризует динамику работы заказчика по проведению конкурсов. При этом контрактная цена товара предыдущего конкурса используется с учетом инфляции относительно контрактной цены по результатам проведенного конкурса, эффективность которого рассчитывается.

Абсолютное значение сравнительной эффективности определяется следующим образом (тыс.руб.) :

$$\mathcal{E}_a = (C_c - C_k) \times K, \quad (3.12)$$

где:

C_c - цена сравнения; C_k - цена контракта по результатам конкурса; K - объем подрядных работ, закупленных на конкурсе.

Относительное значение эффективности (%) можно определить по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_0 = (C_c - C_k) / C_k * 100 \quad (3.13)$$

Ниже в таблице 3.1 приведен пример расчета сравнительной эффективности при подрядных торгах

Табл. 3.1 – Сравнительная эффективность при запросе ценовых котировок для выполнения работ по ремонту мягкой кровли

| Наименование показателей | Номер строки | значение |
|--|--------------|------------|
| 1 | 2 | 3 |
| Стоимость работ согласно локальной смете при заключении государственного контракта | 1 | 178793руб. |
| Средняя стоимость работ, предложенная участниками подрядных конкурсов | 2 | 183314руб. |
| Сравнительная эффективность относительно средней цены | 3 | 4521 руб. |
| То же в % стр. 3:стр.1 x 100 | 4 | 2,5 % |

Далее остановимся на особенностях подрядных конкурсов и анализе тенденций их развития.

Мировая практика осуществления инвестиционных проектов в условиях рыночной экономики свидетельствует о необходимости проведения подрядных конкурсов для конкурсного отбора участников их реализации [137].

Преимущество конкурсов по сравнению с прямыми двусторонними контрактами заключается в создании конкуренции при размещении заказа на выполнение работ и услуг, возможности привлечения нескольких подрядчиков и поставщиков при их солидарной ответственности за весь комплекс работ, услуг, поставок. Такая форма договоров предоставляет заказчикам возможность выбора наиболее выгодных предложений с точки зрения как цены, так и других условий - сроков выполнения работ, их качества и т. д.

Ранее упоминалось, что в России принят ряд законодательных актов, предусматривающих проведение подрядных конкурсов при инвестиционной деятельности. Так, согласно Закону Российской Федерации об инвестиционной деятельности" (раздел II ст. 5. п. 2) инвестор независимо от источников финансирования должен (может) привлекать участников инвестиционной деятельности преимущественно на конкурсной основе, в том числе через торги подряда, а по республиканским государственным инвестициям только на конкурсной основе.

В настоящее время торги широко используются на рынке строительных услуг, особенно при строительстве жилых домов, автомобильных дорог, мостов, портовых сооружений, гостиниц и других объектов.

Основными социально-экономическими результатами перехода на систему конкурсов является оптимизация стоимости и продолжительности строительства, структуры строительных организаций, численности и квалификационного состава работающих.

В подавляющем большинстве случаев договорная цена на строительство, складывающаяся в результате состязательности подрядчиков, субподрядчиков, поставщиков оборудования и конструкций, оказывается на 5-30% ниже [129]. Принимаемые при этом организациями, выигравшими торги, обязательства по срокам строительства являются дополнительной гарантией своевременного ввода объектов в эксплуатацию.

Участие в торгах является серьезным стимулом для развития строительных организаций и промышленных предприятий, так как победителем может стать только тот, у кого лучше организованы производство и труд, более высокий уровень организации управления.

Следует отметить, что в настоящее время в строительстве происходят интенсивное развитие предметной специализации организаций, разукрупнение монопольных структур, создание самостоятельных малых и средних фирм и компаний. Существенно возрастает доля работ, выполняемых строительными организациями за пределами мест их дислокации. Стимулятором технического прогресса и развития отечественного строительства является конкуренция со стороны зарубежных строительных фирм. Кроме того, система конкурсов является активным механизмом интеграции отечественного строительного комплекса в мировой строительный рынок.

Формы и методы организации конкурсов на подряд и процедура их проведения зависят от предмета конкурсов (получение подряда на проектирование и строительство, поставка технологического оборудования, конструкций и т. д.).

С точки зрения организации и техники торги являются одной из разновидностей сделки с использованием механизма предложения и акцепта. Если двусторонние сделки состоят в основном из этих двух актов, то торги включают в себя несколько этапов, на каждом из которых происходит составление или подписание соответствующих документов: предложение или приглашение к торгам, представление претендентами заказчику своих предложений (оферт), определение победителя конкурсов, подписание контракта с победителем конкурсов [137]

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

Перечислим 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;

-большие возможности представления альтернативных предложений в целях снижения сроков строительства, снижения размера аванса, повышения качества строительства и снижения затрат при эксплуатации сооружаемых зданий и сооружений;

-необходимость и реальная возможность предконкурсного определения предполагаемой рыночной цены подрядных работ;

-использование различных видов цены контракта (твердой, базисной, установленной на определенную дату и др.);

-многообразие показателей для оценки предложений;

-использование различных модификаций форм контрактов, договоров подряда;

-возможность дифференциации различного вида временных ограничений и др. [36]

Одним из важных отличий подрядных работ и услуг в строительстве от товаров является то, что первых нет в наличии в момент проведения конкурсов, а это влечет за собой существенно более значительные риски при принятии решений.

Ниже в таблице 3.2. приведены данные по подрядным торгам в субъектах РФ за 2002 г [23]

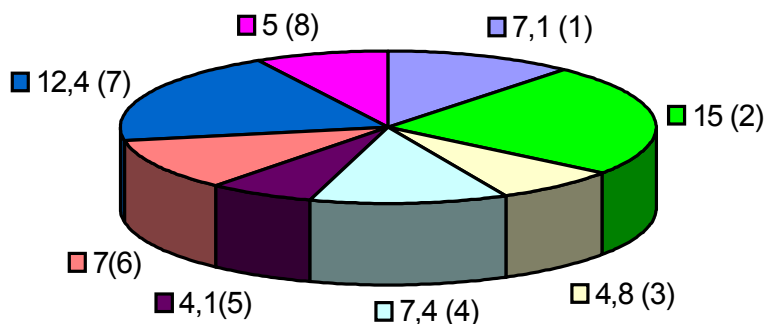
Для анализа статистики подрядных конкурсов целесообразно представить ключевую информацию, приведенную в табл. 3.3. на рис.3.7

Полезно сравнить динамику экономического эффекта от проведения подрядных конкурсов со временем (см.табл. 3.3).

В 2002 году произошел существенный скачок экономической эффективности. Среди возможных причин этого можно назвать дальнейшее развитие системы государственного строительного заказа, в частности более качественная экспертиза заявок. (Следует обратить внимание на значительный разброс экономической эффективности при проведении подрядных конкурсов, о котором упоминалось выше (5-30%). Это вызвано сложностью самого предмета подрядных конкурсов и большим риском ошибки. Например, выбор проекта только с ориентиром на его минимальную цену, может привести к значительному удорожанию самого объекта.) Может быть речь идет о 5-летней цикличности экономического эффекта, но достоверная оценка невозможна, так как имеем* один цикл. Несомненно, что это следствие состояния всей экономической системы РФ.

Таблица 3.2 – Данные по проведенным подрядным торгам по субъектам РФ за 2002 г.[137]

| наименование | Кол-во подрядных конкурсов | Расчета. Стоимость заказчика, млн. руб. | Общая стоимость подряда по результатам конкурсов, млн. руб. | Экономическая эффективность от проведенных конкурсов, | | Общее число претендентов |
|---------------------------------------|----------------------------|---|---|---|------|--------------------------|
| | | | | Млн.р | % | |
| Российская Федерация | 57756 | 171654,3 | 159514,5 | 12139,8 | 7,1 | 155674 |
| 1. Северо- Западный федеральный округ | 16183 | 24654,9 | 20944,8 | 3710,1 | 15,0 | 43387 |
| г.Санкт-Петербург | 14600 | 18685,5 | 16333,6 | 2351,9 | 12,6 | 39798 |
| Ленинградская обл. | 247 | 2742,1 | 1806,1 | 935,3 | 34,1 | 522 |
| Республика Карелия | 102 | 251,8 | 240 | 11,8 | 4,7 | 243 |
| Республика Коми | 29 | 222,7 | 167,6 | 55,1 | 24,7 | 68 |
| Архангельская обл. | 74 | 217,7 | 205,8 | 11..9 | 6,2 | 225 |
| В том числе Ненецкий АО | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Вологодская обл. | 101 | 1004,6 | 680,1 | 324,5 | 32,3 | 160 |
| Мурманская обл. | 730 | 826,9 | 817,3 | 9,6 | 1,2 | 1431 |
| Калининградская обл. | 90 | 539,5 | 2,6 | 536,9 | 0,1 | 543 |
| Новгородская обл. | 4 | 2,6 | 2,6 | 0 | 0 | 0 |
| Псковская обл. | 206 | 161,4 | 153,5 | 7,9 | 4,9 | 387 |
| 2. Центральны и федеральный округ | 13362 | 60669,9 | 57739,4 | 2930,5 | 4,8 | 3925 0 |
| 3. Южный федеральный округ | 8336 | 16506,5 | 15286,8 | 1219,7 | 7,4 | 2369 9 |
| 4. Приволжский федеральный округ | 10938 | 30768,4 | 29496,6 | 1271,8 | 4,1 | 2884 5 |
| 5. Уральский Федеральный округ | 3909 | 20159,8 | 18751,6 | 1408,2 | 7,0 | 1013 3 |
| 6. Сибирский федеральный округ | 3387 | 8830,7 | 7737,2 | 1093,5 | 12,4 | 6141 |
| 7. Дальневосточный федеральный округ | 1661 | 10064,1 | 9558,2 | 505,9 | 5,0 | 4219 |



- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Российская федерация | 6. Уральский федеральный округ |
| 2. Северо-западный федеральный округ | 7. Сибирский федеральный округ |
| 3. Центральный федеральный округ | 8. Дальневосточный федеральный округ |
| 4. Южный федеральный округ | |
| 5. Приволжский федеральный округ | |

Рис.3.7. Эффективность подрядных конкурсов в РФ (2002 г.)

Отрадно, что в Северо-Западном округе - максимальная экономическая эффективность по РФ - 15%. Однако, настораживают цифры в Ленинградской области и республике Коми : их достоверность сомнительна. Особенно тревожит существенная разница в экономических эффективностях при проведении подрядных конкурсов в Санкт-Петербурге (12,6%) и Ленинградской области (34,1%). Тем более, что такой важный показатель для оценки уровня конкуренции как среднее количество участников в подрядных конкурсах: в Санкт-Петербурге (2,7) и Ленинградской области (2,1), свидетельствует, что в Ленинградской области уровень конкуренции при проведении подрядных конкурсов в пороговой зоне: по законодательству необходим минимум два участника для проведения открытого конкурса. Подобная ситуация требует согласованных действий обоих субъектов Федерации, потому что для качественного развития и взаимодействия экономических систем обоих необходимо соответствие их показателей.

Из этой таблицы видно, что наиболее распространены - открытый конкурс и запрос ценовых котировок. Это вполне согласуется со спецификой этих процедур выбора исполнителей государственного строительного заказа. Дополнительным подтверждением целесообразности запроса ценовых котировок является отнесение этой процедуры к конкурсным в новом Проекте Закона о госзакупках в РФ.

Таблица 3.3 – Количество проведенных подрядных конкурсов в РФ за 1997-2001 гг. [66]

| год | Количество проведенных подрядных конкурсов | Рост по отношению к предыдущему году, раз | Экономическая эффективность, % к стоимости подрядных конкурсов (лотов) |
|------|--|---|--|
| 1997 | 2228 | 2,2 | ... |
| 1998 | 6665 | 3,0 | 8,4 |
| 1999 | 11432 | 1,7 | 8,0 |
| 2000 | 27901 | 2,6 | 7,4 |
| 2001 | 51073 | 1,8 | 4,4 |
| 2002 | 57756 | 1,1 | 7,1 |

Весьма показательна для государственного строительного заказа его структура на основе процедуры конкурса, которая приведена ниже в таблице 3.4.

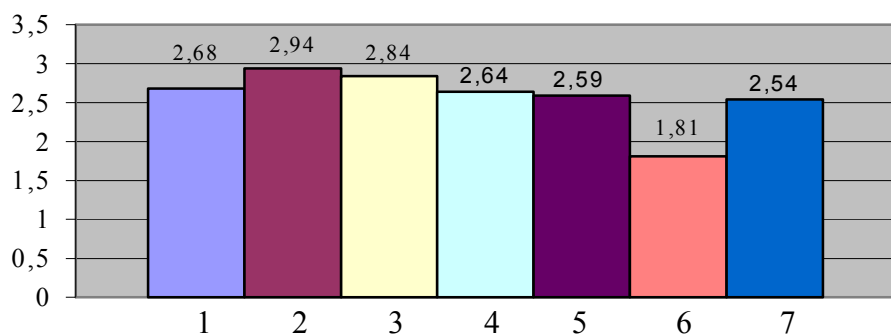
Таблица 3.4.–Использование конкурсов при закупках подрядных работ в РФ за 2002 г. [23]

| Показатель | Бюджет федерального уровня | Бюджет уровня субъекта РФ | Бюджет муниципального уровня | Всего | В % к 2001 году |
|---|----------------------------|---------------------------|------------------------------|--------|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1 Проведено подрядных конкурсов: | 7633 | 24566 | 33190 | 65389 | 128 |
| В том числе: | | | | | |
| открытые | 3372 | 5392 | 6516 | 15280 | 127,3 |
| закрытые | 109 | 484 | 2008 | 2601 | 99,3 |
| Специализированные закрытые | | | | | |
| Запрос ценовых котировок | 3725 | 10888 | 168000 | 31413 | 170,5 |
| Закупка у единственного источника | 427 | 7802 | 7866 | 16095 | 89,3 |
| 2. Количество заключенных контрактов | 7236 | 29464 | 42719 | 79419 | 124,9 |
| 3 Общее количество участников конкурсов | 22654 | 63645 | 92029 | 178328 | 147,5 |

Окончание таблицы –3.4

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|------------|-------------|-------------|------------|-------|
| 4. Количество подрячков- победителей | 7650 | 21174 | 39043 | 73867 | 125,7 |
| 5. Общая стоимость лотов (тыс.руб) | 78660153 | 88642386 | 85979796 | 253282335 | 164,9 |
| 6. Общая стоимость заключенных контрактов (тыс.руб) | 65872937 | 78745146 | 80825733 | 225443816 | 156,4 |
| 7. Общая стоимость лотов, не приведших к заключению контрактов (тыс. руб.) | 9405063 | 2008985 | 958831 | 12372879 | 273,5 |
| 8. Затраты госзаказчиков (тыс.руб) | 2436 | 14231 | 42138 | 58805 | 137,8 |
| 9. Экономическая эффективность, тыс.руб/% | 337917/4,3 | 7874024/8,9 | 4153094/4,8 | 15406835/6 | |

Численное значение данного показателя (рис.3.8) свидетельствует, что, несмотря на рост, система государственного строительного заказа далека от оптимального режима. По оценкам из практики проведения подрядных конкурсов [119] оптимальное количество участников в подрядных торгах колеблется около величины 5-6. Данное количество участников позволяет обеспечить минимум две вещи:



- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Северо-западный федеральный округ | 5. Уральский федеральный округ |
| 2. Центральный федеральный округ | 6. Сибирский федеральный округ |
| 3. Южный федеральный округ | 7. Дальневосточный федеральный округ |
| 4. Приволжский федеральный округ | |

Рис. 3.8. Среднее количество участников в подрядных конкурсах по РФ

- поддерживать конкурентную среду на достаточном уровне при размещении государственного строительного заказа;

обеспечить компенсацию затрат в связи с проведением подрядных конкурсов (посредством распространения конкурсной документации за плату).

В заключении главы следует отметить, что как показывает статистические данные и по мнению представителей многих регионов РФ система государственного заказа Санкт-Петербурга является показательным примером развития механизмов стабилизации экономики в регионе как по полноте охвата проблемы программными средствами, так и по насыщенности методической и нормативной документацией.

ГЛАВА 4. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СТРОИТЕЛЬНЫМ ЗАКАЗОМ

4.1. Государственный строительный заказ – элемент бюджетной системы региона

Государственный заказ является важнейшим элементом государственного регулирования бюджетных расходов, направляемых на обеспечение жизнедеятельности региона.

Успешное решение проблем государственного заказа, с одной стороны, позволяет в большей мере обеспечивать выполнение обязательств бюджетной системы перед бюджетополучателями, с другой - увеличить ее вес как заказчика товаров, работ и услуг, что способствует развитию реального сектора экономики [104].

Анализ практики свидетельствует о необходимости формирования регионального государственного заказа на основе прогнозных оценок расходов бюджета. В целом, в процессе проектирования бюджета образуется перечень целей расходования бюджетных средств путем приобретения продукции. Совокупность такой продукции и дает сводный перечень регионального государственного заказа.

Исходя из этого, представляется логичным, что в законодательный орган региона вместе с проектом закона о бюджете должен представляться проект государственного заказа в качестве обоснования расходной части бюджета.

Например, в соответствии со статьей 2 закона «О заказе Санкт-Петербурга», сводный перечень регионального государственного заказа формируется одновременно с проектом городского бюджета на соответствующий финансовый год и утверждается в качестве приложения к закону «О бюджете». В этом случае поставщик получает возможность узнать о потребностях города в товарах, работах и услугах на год вперед, что позволяет ему планировать свое участие в тех или иных конкурсах. [91].

Естественно, что процесс формирования регионального государственного заказа должен начинаться с определения целей, для достижения которых требуются конкретные государственные закупки. Их можно назвать государственными целями региона.

Например, в Санкт-Петербурге принимается закон, содержащий систему целей развития города на перспективу в 3 - 5 лет и на предстоящий год. Утвержденная система целей является основанием для формирования проекта бюджета, разработки целевых программ, текущей оценки актуальности и целесообразности расходования средств городского бюджета.

В соответствии с законами Петербурга «О ежегодном послании губернатора Санкт-Петербурга» и «Об основах стратегического планирования развития Санкт-Петербурга», в этом документе должны быть:

- характеристика состояния экономики и социального комплекса Петербурга;
- обоснование стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики, а также направлений реализации целей;
- перечень важнейших целевых показателей.

Система целей позволяет выделить элементы, подлежащие реализации в предстоящем бюджетном году. На их основе становится возможным сформулировать целевые статьи расходования бюджетных средств.

При этом неизбежно возникают ограничения, связанные, в первую очередь, с финансовыми возможностями регионального бюджета. Поэтому необходимо:

- во-первых, проранжировать каждую цель системы по степени влияния конкретной проблемы на достижение вышестоящей цели;
- во-вторых, определить, какую продукцию следует приобрести для реализации той или иной цели, сколько для этого потребуется финансовых средств. В результате становится возможным сформировать сводный перечень, в котором каждый товар, работа или услуга занимает свое место в зависимости от степени важности соответствующей цели;
- в-третьих, выделить перечень наиболее важных целей, на реализацию которых прогнозируемых средств окажется достаточным. На этой основе из сводного перечня следует выделить перечень товаров, работ, услуг, приобретение которых может быть обеспечено прогнозируемыми доходами бюджета.

Основными участниками процесса проектирования бюджета и формирования регионального государственного заказа являются:

- органы исполнительной власти, ответственные за бюджет и региональный государственный заказ. К ним относятся орган, исполняющий бюджет (Комитет финансов), и орган, ответственный за экономическую политику (Комитет экономики);
- главные распорядители бюджетных средств;
- распорядители бюджетных средств;
- получатели бюджетных средств.

Существующий алгоритм формирования государственного заказа в рамках бюджетного процесса можно представить следующим образом (рисунок 3.1).

1. Орган, ответственный за экономическую политику, представляет органу, исполняющему бюджет, показатели прогноза экономического развития региона на следующий год.

2. Орган, исполняющий бюджет, прогнозирует доходы бюджета, определяет и направляет главным распорядителям бюджетных средств контрольные цифры расходной части бюджета.

3. Главные распорядители бюджетных средств направляют подведомственным распорядителям или получателям бюджетных средств контрольные цифры расходов по каждому из них.

4. Распорядители бюджетных средств направляют подведомственным получателям бюджетных средств контрольные цифры расходов по каждому из них.

5. Получатели бюджетных средств представляют распорядителям или главным распорядителям бюджетных средств уточненные перечни целей расходования средств и перечни продукции, планируемой к закупке.

6. Распорядители бюджетных средств представляют главным распорядителям бюджетных средств уточненные перечни целей расходования средств и перечни продукции, планируемой к закупке.

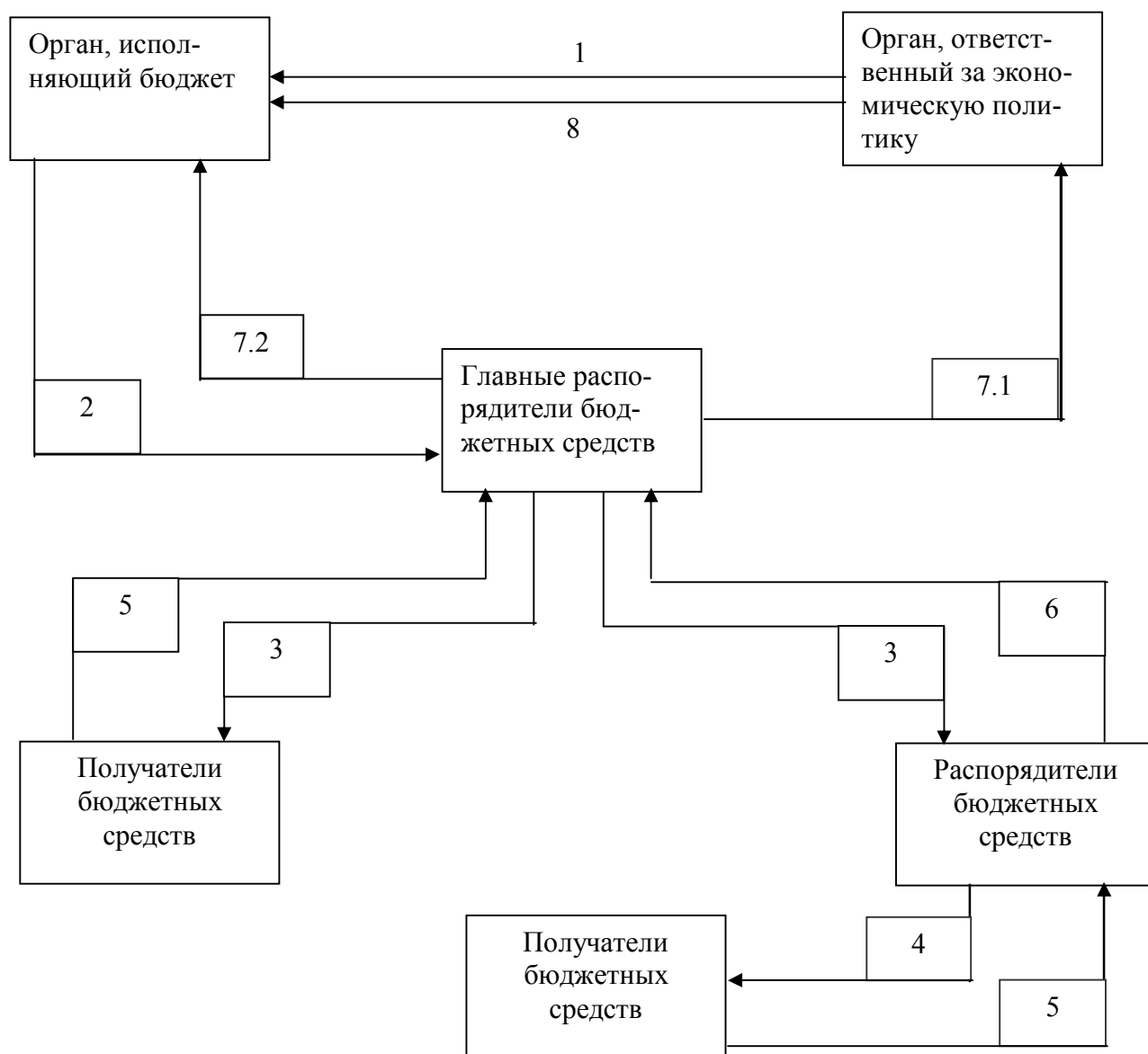


Рис. 4.1. Алгоритм формирования государственного заказа в рамках бюджетного процесса.

7. Главные распорядители бюджетных средств представляют:

7.1 органу, исполняющему бюджет, - уточненные перечни целей расходования средств;

7.2 органу, ответственному за экономическую политику, - обобщенные перечни продукции, планируемой к закупке (ведомственные перечни регионального государственного заказа).

8. Орган, ответственный за экономическую политику, представляет сводный перечень регионального государственного заказа органу, исполняющему бюджет, для использования его в качестве обоснования расходной части бюджета.

В дальнейшем процессе рассмотрения, принятия и исполнения бюджета могут меняться статьи расходования бюджетных средств. Это влечет за собой необходимость корректив сводного перечня регионального государственного заказа.

Вместе с тем, бюджет должен быть лишь финансовым инструментом, обеспечивающим достижение целей региональной социально-экономической политики. Эффективное управление региональной экономикой требует прежде всего соответствия между объемами финансирования отраслей регионального хозяйства и поставленными перед ними задачами. В связи с этим важно увязать систему целей региональной политики с реальными технико-экономическими параметрами работы отраслей регионального хозяйства.

Бюджет не может в полном объеме выполнять подобную функцию из-за его односторонней ориентации на достижение финансовых результатов. Следовательно, есть все основания считать, что в условиях переходной экономики бюджетный процесс требует специальных адаптационных механизмов.

На наш взгляд, необходимо разрабатывать планы отраслей, финансируемых из регионального бюджета и внебюджетных фондов. Если регион вкладывает свои ресурсы. То имеет право устанавливать соответствующие плановые задания и оценивать их выполнение.

К основным целям таких планов следует отнести:

- обеспечение сбалансированного функционирования различных сфер жизнедеятельности региона;

- повышение обоснованности маневрирования ограниченными финансовыми и иными ресурсами региона в процессе выполнения или корректировки регионального бюджета;

- усиление действенности контроля за достижением установленных показателей работы отраслей регионального хозяйства, финансируемых из регионального бюджета и внебюджетных фондов.

Как известно, территориальное планирование включает процессы разработки, утверждения, исполнения, корректировки планов и их использования в управлении развитием экономики региона (в т.ч. ее территориальных и отраслевых подсистем). При этом процесс регионального планирования должен основываться на определенных принципах, основные из которых приведены в таблице 4.1

Сводный план региона должен разрабатываться по отраслям и сферам регионального хозяйства, финансируемым из регионального бюджета и внебюджетных фондов рисунок 3.2 Взаимосвязь показателей бюджета и плана.

Таблица 4.1 – Основные принципы разработки плана.

| № | Принципы | Содержание |
|---|--------------------|--|
| 1 | Приоритетность | Отражение в плане целей социально-экономического развития и требуемых структурных изменений. |
| 2 | Вариантность | Анализ различных вариантов плана и выбор наиболее эффективного из них. |
| 3 | Сбалансированность | Согласование финансовых, экономических, социальных, технико-экономических показателей развития региона и его отраслей. |
| 4 | Адресность | Обеспечение жесткой связи между планируемыми показателями и объемами бюджетного финансирования. |

По каждому разделу сводного плана указываются:

- орган исполнительной власти, ответственный за разработку и реализацию сводного плана;
- объекты финансирования;
- главные распорядители средств регионального бюджета.

По каждому главному распорядителю средств приводится состав целевых статей бюджетных расходов. При этом по конкретной целевой статье указываются стандарты и укрупненные плановые показатели объекта финансирования для обеспечения текущего функционирования, капитальных вложений и капитального ремонта.

В методическом аспекте прежде всего важно обеспечить взаимосвязь бюджета и плана. Это достигается совпадением объектов планирования и бюджетного финансирования. Основные зависимости, возникающие при этом, представлены на рисунке 4.2.

Как видно из рисунка, плановые показатели по каждому объекту финансирования соответствуют целевым статьям регионального бюджета по линии «сводный план региона - региональный бюджет».

Для того, чтобы согласовать сводный план и бюджет региона с отраслевыми планами и бюджетами, необходимо выделить базовые элементы бюджетного финансирования. Например, для строительства таким элементом является объект недвижимости, для среднего образования - школа, для здравоохранения - больница или поликлиника и т.д.

Отраслевые органы исполнительной власти должны определять качественные характеристики и количество базовых элементов исходя из объемов финансирования по целевой статье и сводного плана региона.



Рисунок 4.2 – Взаимосвязь показателей бюджета и плана

Каждому базовому элементу соответствуют частные целевые статьи, не отражаемые в региональном бюджете, но составляющие бюджет отрасли. При таком подходе все плановые показатели распределяются по основным направлениям расходования бюджетных средств. Тем самым создаются условия, чтобы объемы расходования бюджетных средств отвечали достижению установленных показателей деятельности их получателей.

В этом случае каждое ведомство - получатель бюджетных средств твердо будет знать, что от степени достижения плановых заданий зависит объем бюджетного финансирования. В результате значительно улучшается организация исполнения бюджетных расходов.

С другой стороны, эффективность расходования средств в значительной степени зависит от реакции на поступающие сведения об эффективности осуществляемых бюджетных расходов. При отсутствии же плана затруднительно отслеживать эти процессы и оперативно реагировать на случаи неэффективного расходования ведомствами бюджетных средств.

Первоначальный вариант годового регионального плана должен составляться параллельно с разработкой проекта бюджета или даже опережать его. Годовой план должен утверждаться одновременно с подписанием закона о регио-

нальном бюджете. В течение бюджетного года региональный план должен корректироваться с учетом изменений обязательств, уточнения прогноза доходов и изменений приоритетов.

Методика планирования отраслей регионального хозяйства, на наш взгляд, должна включать несколько этапов.

На первом этапе Комитетом экономического развития промышленной политики и развития на основании государственных целей региона устанавливаются предварительные плановые задания для отраслевых комитетов.

На втором этапе по каждой отрасли регионального хозяйства осуществляется согласование статьи регионального бюджета и частных целевых статей.

В качестве примера возьмем статью бюджета «строительство». Она, в свою очередь, включает в себя целевые статьи, выделяемые для компенсации затрат:

- по инженерному оборудованию территории строительства (строительство внеплощадочных сетей и дорог);
- по разработке проектно-сметной документации;
- по приобретению материалов и оборудования поставки заказчика.

По каждой целевой статье рассчитываются плановые объемы бюджетных расходов по всем элементам финансирования. При этом расчеты объема финансирования частных целевых статей осуществляются по формуле:

$$Z_{ст} = K \times G \times Z_{б} \times G \times Д \quad (4.1)$$

где $Z_{ст}$ - затраты по частной целевой статье;

K - количество одинаковых базовых элементов финансирования;

$Z_{б}$ - стоимость одного базового элемента;

$Д$ - доля участия бюджета в расходах на базовый элемент.

При этом затраты по частной целевой статье или стоимость одного базового элемента могут быть:

- рыночными (т.е. определяться на основе конкурсного метода);
- сметно-нормативными (т.е. с регулируемым тарифами естественных монополий или сметными нормативами для государственных учреждений и предприятий).

На третьем этапе разработки плана проводится согласование финансово-бюджетных и натуральных показателей по каждой целевой статье. При этом по каждому базовому элементу финансирования указываются характеристики и показатели, укрупненные показатели, стандарты.

На четвертом этапе разработки плана - составляется план по объекту финансирования. Стандарты и укрупненные плановые показатели приводятся в плане отдельно по текущему финансированию, по капитальным вложениям и по капитальному ремонту.

По итогам планово-расчетной работы отраслевые органы представляют в Комитет финансов:

- распределение расходов по целевым и экономическим статьям;

- перечень мероприятий (программ), предлагаемых для включения в бюджет города;

доходные источники главного распорядителя бюджетных средств;

ресурсы главного распорядителя бюджетных средств (численность, площадь используемых помещений, стоимость основных фондов).

На основе представленных материалов Комитет финансов приступает к формированию бюджета субъекта федерации, разрабатывая лимиты финансирования.

Причем важное значение имеет согласование лимитов финансирования, с одной стороны, и отраслевых планов - с другой. Здесь существенно усиливается значение эффективного взаимодействия экономических и финансовых органов администрации с отраслевыми комитетами при согласовании натуральных и финансовых показателей.

На следующем этапе, исходя из объемов бюджетного финансирования и установленных плановых результатов деятельности, по каждой отрасли определяется потребность в товарах, работах и услугах. На этой основе рассчитывается предполагаемый объем государственных закупок.

На наш взгляд, дополнение бюджетного процесса механизмом планирования отраслей регионального хозяйства позволяет повысить степень полноты и своевременности финансирования государственных закупок. Именно на основе сбалансированного плана можно гораздо точнее и полнее обосновать расходы на закупку и поставку продукции для нужд региона.

Это обеспечивает согласованное и комплексное решение отраслевых и региональных задач, а также улучшает предконтрактную проработку размещения государственных заказов на предстоящий год. Тем самым уменьшаются недостатки механизма государственных закупок, связанные с дефицитностью и нестабильностью бюджетного финансирования.

В этом случае успешно решаются такие проблемы регионального государственного заказа, как:

- объективное и обоснованное определение целей расходования бюджетных средств;
- достоверное планирование расходов на закупку требуемой продукции;
- возможность расширения принципов регионального государственного заказа за рамки финансовых ресурсов регионального бюджета;
- планирование потребления продукции в составе подрядных работ.

4.2 Управление государственным строительным заказом

Как упоминалось выше предоставленный самому себе рынок имеет тенденцию к скачкообразному изменению в долгосрочной перспективе, а в краткосрочной: к монополизации; эта ситуация весьма невыгодна ни обществу и как

ни парадоксально и монополисту, ибо в конце концов это приведет к существенному отставанию развития общества.

В экономической системе с принципиально различными миссиями, необходимы достаточно крупные структуры чтобы не было генетической вырождаемости целей при их слиянии. При этом они должны быть заинтересованы в совместном сосуществовании (симбиоз). В этом случае экономическая система будет находиться в стабильном состоянии устойчивого развития, что соответствует целям существования ее субъектов. Этой роли вполне соответствует государство и спектр различных организаций вне государственного сектора. Если государство свои цели формирует согласно интересам всего общества (вполне надежный ориентир для долгосрочной перспективы существования), то интересы каждой негосударственной структуры более ограничены. Например, в коммерческом секторе весь спектр организаций от корпораций до небольших предприятий заинтересован в получении прибыли. Однако для этого необходимы рынки сбыта. Регулируя динамику рынков сбыта, государство обеспечивает стабилизацию экономической системы с учетом интересов всех субъектов [120-125]. Более определенно эта регуляция проявляется в том случае, когда оно само формирует рынок спроса (госзакупки), который привлекает многих предпринимателей. Характерным примером является государственный строительный заказ в регионе, который составляет значительную долю всего государственного заказа, а в силу специфики строительной продукции определяет долгосрочные перспективы развития региона.

Ввиду того, что создаваемая строительная продукция тесно связана с землей и не может быть перемещена без значительного ущерба, то любые экономические исследования, связанные с размещением государственного строительного заказа, носят региональный характер для обеспечения системного подхода [120]. Система управления государственным строительным заказом определяет устойчивость развития всей экономической системы региона, чем обеспечивает стабилизацию экономического и социального развития региона [24-32] и в немалой степени экономическую безопасность [24-27].

Под управлением государственным заказом понимается деятельность субъекта управления для реализации конкретных целей. Практически эта деятельность опосредуется механизмом управления, который является агрегированным элементом системы управления регионом.

Термин «система управления государственным строительным заказом» еще не получил распространения в качестве общепринятого понятия. В теоретическом плане это ведет к локализации исследований и их ограничению разработкой частных аспектов государственных закупок, в практическом - к приоритетному решению конкретных региональных задач без учета глобальных целей. Однако лишь при системном подходе к анализу и синтезу

управления можно формировать и развивать государственный строительный заказ, исходя из единых методологических принципов, лежащих в основе функционирования данной системы управления.

За последние годы учеными и специалистами была проделана определенная работа по дальнейшему развитию теории и практики управления государ-

ственным заказом. Это нашло отражение в результатах исследований, проведенных на базе различных наук - экономической теории, теории управления и отраслевых экономик [2, 17, 22] .

Системный подход [29] предполагает, в частности, создание некоторой абстрактной конструкции, отражающей существенные части, свойства и отношения исследуемого объекта как целого. В этом смысле исследуемая с некоторой заранее установленной точки зрения система приобретает характер модели. Это можно отнести и к системе управления государственными закупками.

Описание любой системы управления предполагает рассмотрение субъекта, объекта, целей и механизма управления (рис.4.3.).

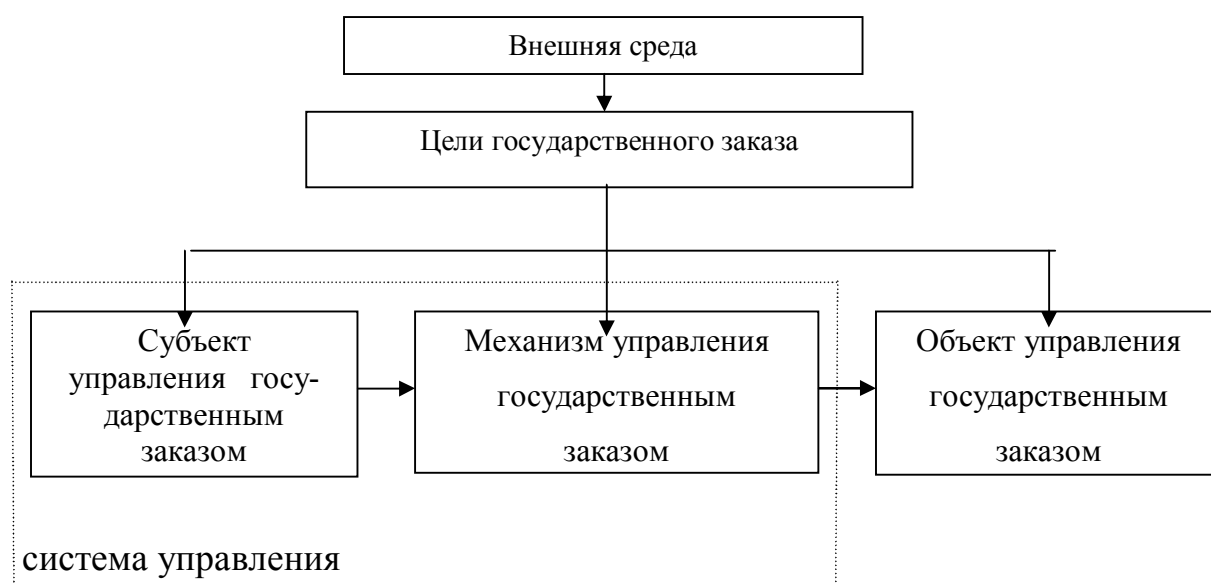


Рисунок. 4.3 – Система управления государственным заказом

Объектом управления в данной системе являются процессы формирования, размещения и исполнения государственного заказа. Субъектами управления государственными закупками являются органы государственного управления общей, специальной и отраслевой компетенции, а также предприятия, организации и различные общественные организации[38].

В основе разработки любой системы управления должно быть выделение и согласование с внешней средой соответствующих целей управления. На практике это связано с разработкой «дерева целей». Применительно к государственным закупкам целесообразно принять следующую иерархию целей.

Одной из основных целей управления государственными строительным заказом является содействие социально-экономическому развитию региона.[18-83] Эта цель относится к числу глобальных и может быть разделена на подцели, связанные:

- с осуществлением закупок для нужд региона;
- с обеспечением эффективного расходования бюджетных средств;
- с организацией процедур расходования бюджетных средств на основе гласности и открытости.

– поиск синергетических факторов развития экономики региона, одним из которых является государственный строительный заказ.

– Общность целей управления является условием, отражающим возможность выделения управления государственным строительным заказом в качестве самостоятельного объекта исследования в рамках повышения социально-экономической эффективности инвестиционно-строительного комплекса [15-82].

Требования более полной реализации целей, стоящих перед системой, положены в основу разработки механизма управления. При этом характеристика механизма управления касается его общих черт, с одной стороны, и возможности применения конкретных его элементов и специфических механизмов для управления более узкими сферами, процессами и т.д. – с другой.

Если существующий механизм управления не позволяет системе управления в полной мере реализовать цели, то необходимо совершенствовать саму систему управления для решения возникающих проблем. Это достигается путем существенной перестройки и обновления существующих ее элементов или создания новых.

Поэтому под механизмом управления следует понимать агрегированную совокупность принципов, методов, функций и мотивов, обеспечивающих, с одной стороны, необходимую адаптивность и взаимосвязь между объектом и субъектом управления, а с другой, – трансформацию влияния внешней среды в вырабатываемые и принимаемые в системе управления решения.

При таком рассмотрении механизм управления отличается от системы управления тем, что в нем, как в ее неотъемлемой части, должны быть только те элементы, которые быстро адаптируют процесс принятия управленческих решений и сами решения к условиям внешней среды и требованиям объектов управления.

Ниже приведена схема стабилизации региональной экономики на основе государственного заказа (рисунок 4.4).

Рассмотрим элементы структуры механизма управления государственными закупками на региональном уровне.

Организационной основой механизма управления являются органы и уровни управления. Органы управления предназначены для выполнения определенных внешних функций управления. Их состав определяется целями региональной системы управления [40-113].

Формирование организационной основы и согласование интересов ее элементов является сложным процессом, включающим в себя большое количество итерационных этапов. Исходя из системы целей региона, данный подход к формированию организационной основы механизма управления предполагает:



Рисунок 4.4 – Стабилизация экономики региона на основе системы управления госзакупками

- формирование и ранжирование конечных целей деятельности системы;
- разработку на их основе мероприятий по достижению каждой цели;
- определение требований внешней среды к системе управления.

Организационная основа механизма управления является его наиболее устойчивым, но не статичным элементом. Без этого элемента невозможно функционирование механизма управления.

В более узком, прикладном аспекте, организационная основа механизма управления представляет собой форму распределения задач и полномочий между отдельными лицами (непосредственными исполнителями) и группами лиц (структурными подразделениями).

Функционирование механизма управления государственными закупками обеспечивается взаимодействием органов общей, специальной и отраслевой компетенции и общественных формирований с предприятиями, организациями и учреждениями, задействованными в процедурах государственного заказа.

На региональном уровне можно выделить органы законодательной и исполнительной власти, а также органы местного самоуправления.

Важное место в механизме управления занимают функциональные подсистемы, реализующие функции управления. При этом подразумевается, что функция управления – это обособившаяся часть управленческой деятельности, конкретная форма целенаправленного воздействия на социально-экономические процессы в целях получения определенного конечного результата.

Необходимость выделения функциональных подсистем носит объективный характер и связана с разделением широкого круга задач и с участием в этом процессе различных органов управления, имеющих свое специфическое назначение и функционирующих относительно самостоятельно.

В основе функциональных подсистем лежат два вида функции – основные и обеспечивающие.

Первые являются внешними относительно управленческих решений. К ним относятся организация, планирование, контроль, учет, анализ, координация и регулирование. С помощью этих функций органы управления, принимая управленческие решения, устраняют неопределенность в состоянии управляемого процесса или объекта[25-41]. В нашем случае – делают «определенным» движение государственного заказа в процессе закупок.

Система основных функций по управлению государственными закупками охватывает полный жизненный цикл государственного заказа и включает в себя такие функции, как:

- определение необходимости государственных закупок;
- определение структуры сводного перечня государственного заказа, уровня государственного заказа, количества и структуры главных распорядителей бюджетных средств;
- разработку и выбор технологий государственных закупок;

- ресурсное обеспечение государственных закупок;
- формирование государственного заказа;
- экспертизу сводного перечня государственного заказа органами законодательной власти при работе по утверждению регионального бюджета;
- оформление окончательного варианта государственного заказа в соответствии с установленными законодательством требованиями;
- доведение государственного заказа до бюджетополучателей и потенциальных поставщиков;
- размещение государственного заказа;
- дополнительное ресурсное обеспечение для организации работы по исполнению государственного заказа;
- исполнение государственного заказа;
- корректировку государственного заказа и контроль его исполнения;
- оценку степени выполнения государственного заказа по итогам бюджетного периода, оформление окончательной отчетности по государственному заказу.

Обеспечивающие функции носят подчиненный характер относительно управленческих решений. Они являются внутренними и призваны оказывать информационную поддержку принимаемым решениям. К ним относятся регистрация, сбор, передача, хранение, обработка (вычисление), тиражирование (размножение) и выдача информации [66].

С их помощью формируется единственное или ограниченное число управленческих решений. Их реализация требует применения экономико-математических методов, а также средств вычислительной и коммуникационной техники. Это позволяет выполнять многовариантные расчеты и трудоемкие решения.

В процессе управления осуществляется воздействие субъекта управления на объект управления. Вид и характер такого воздействия может быть различным, однако при этом формируются устойчивые и широко применяемые способы и приемы воздействия на объект управления для достижения поставленных целей. Их принято называть методами управления.

В научной литературе прежде всего выделяют экономические, организационные, правовые, социально-политические и психологические методы управления.

Экономические методы управления представляют собой способы достижения цели на основе материальной заинтересованности всех органов и уровней управления региона в эффективных государственных закупках. В отличие от организационных, они предполагают не прямое, а косвенное воздействие на объект управления. Их конкретными формами являются хозрасчет, ценообразование, бюджетирование и т.п.

Под организационными методами управления принято понимать способы воздействия на процессы формирования, размещения и исполнения государственного заказа, основанные на применении органами управления волевого (т.е. административного) принуждения. Таким образом, применение организацион-

ных методов требует жесткого «вертикального» подчинения объекта субъекту управления и основано на системе нормативных актов, регламентирующих принятие соответствующих управленческих решений.

Под правовыми методами понимается совокупность общегосударственных и внутрисубъектных правовых норм, законов и законодательных актов, с помощью которых добиваются исполнения соответствующих целей и задач управления. Однако в настоящее время отсутствие общей устойчивой правовой культуры в стране значительно снижает широту и эффективность применения этих методов в управлении государственными закупками на региональном уровне.

Социально-политические методы основаны на моральном и идеологическом воздействии на работников. Важное значение при применении воспитательных методов играют средства массовой информации, социологические исследования.

Психологические методы управления или методы прямого воздействия очень эффективны, но законодательно не обеспечены.

Практическая работа по управлению государственными закупками должна основываться на определенных принципах.

Под принципами управления понимаются общие, устойчивые правила сознательной деятельности людей в процессе управления, обусловленные действием объективных законов. Принципами управления объединяют как закономерности развития объекта управления, так и практическую деятельность людей в процессе управления. С одной стороны, принципы управления формируются с учетом развития объекта управления в рамках системы управления, с другой – на основе практики, охватывая наиболее эффективные моменты управленческой деятельности. Принципы управления не зависят от специфики решаемых задач и должны быть учтены при принятии любого управленческого решения. Так, основными общими принципами управления являются плановость, научность, системность, сочетание федерального и регионального управления, сочетание централизации и децентрализации управления [71-115].

Применительно к механизму управления государственным строительным заказом, основными принципами, как уже отмечалось ранее, являются эффективность, системность, разумный протекционизм, адаптивность и открытость.

Кроме того, предложенный выше механизм управления может быть наполнен конкретным содержанием на основе взаимодействия Комитета по строительству администрации Санкт-Петербурга инвестиционно-строительного комплекса региона.

Разработанная структура механизма управления позволяет представить развитие системы государственного строительного заказа в логической последовательности связанных друг с другом общей целью элементов, каждый из которых ориентирован на решение конкретных, специфических задач.

В свою очередь представленная модель гибкого механизма управления позволяет обратиться к важному вопросу стабилизации экономики на основе государственного строительного заказа. Например, такой важный показатель

государственного строительного заказа как ритмичность сдачи объектов (в частности, жилья) по сути означает стабильность рынка [22]. По этому показателю Санкт-Петербург существенно опережает многие регионы.

Помимо этого, как уже говорилось, одной из основных целей государственного регулирования является устойчивое развитие экономики региона [52-59].

Стандартная аргументация в виде статистических данных с выявлением тенденций изменения тех или иных показателей обычно не касается глубокого механизма взаимодействия сложных систем, а тем более прогноза их взаимодействия [54-57]. Поэтому обратимся к теории взаимодействия нелинейных систем - синергетике.

Перед разработкой модели следует особо выделить следующие моменты:

-государственный заказ составляет существенную долю ВВП Санкт-Петербурга (около 10%);

- государственный строительный заказ является частью системы государственного заказа;

- государственный строительный заказ является значительным элементом системы государственного заказа;

- изменения в подсистеме государственного строительного заказа сказываются на всем государственном заказе и всей экономике региона;

- инвестиционно-строительный комплекс составляет значительную часть экономики региона;

- при переходе к рынку имел место разрыв среднего звена управления инвестиционно-строительным комплексом;

- эту нишу осваивают общественные организации инвестиционно-строительного комплекса и корпоративные структуры (ФСГ);

- перспективы развития региона в значительной степени определяют органы государственной власти (Стратегический план Санкт-Петербурга);

- формируемый Комитетом по строительству Администрации Санкт-Петербурга государственный строительный заказ совместим по товарному профилю с рынком сбыта инвестиционно-строительного комплекса;

- государственный строительный заказ, размещаемый посредством подрядных конкурсов, обладает свойствами процесса и в этом смысле подобен многоэтапному жизненному циклу строительной продукции;

Кроме того, следует выделить свойства государственного маркетинга при размещении государственного строительного заказа, которые существенны для вида маркетинга поставщика из инвестиционно-строительного комплекса:

- бюджет конкретных подрядных конкурсов определен;

- госзаказчик фиксирует внимание на цене;

- необходимость снижения затрат в сфере технологии для уменьшения издержек производства;

- подробные ведомости работ и четкое техническое описание требуемой строительной продукции не позволяют использовать инструмент дифференциации;

- для открытых подрядных конкурсов не имеют значения ни реклама, ни методы личной продажи.

А теперь обратимся к механизму взаимодействия госзаказчика (Комитет по строительству) с участниками инвестиционно-строительного комплекса при размещении государственного строительного заказа на основе синергетики.

В экономике распространено мнение, что синергетический эффект сводится к простой формуле: экономический результат деятельности корпорации больше или меньше по сравнению от экономическими результатами деятельности составляющих ее организаций по отдельности. Но это только следствие, а не суть деятельности самоорганизующихся систем, каковыми являются и система государственного государственного строительного заказа и инвестиционно- строительный комплекс региона.

Отличие нелинейной системы от линейной состоит в качестве управления: для линейной – возможен прогноз развития с какой угодно точностью, для нелинейных – зависит от специфики взаимодействия с окружающей средой.

Основными свойствами нелинейных систем, значимыми для их существования (развития) является формирование стабильной окружающей среды (стабилизация динамического режима), что предполагает:

- поток энергии извне; (финансирование)
- расход энергии (затраты) на образование продукции.

На рисунке 4.5. видно, что для госзаказчика Комитет по строительству Санкт-Петербурга и участников инвестиционно-строительного комплекса региона выполнены условия стабилизации окружающей среды:

Для госзаказчика (Комитет по строительству Администрации Санкт-Петербурга):финансирование, формирование и размещение государственного строительного заказа

Для участника инвестиционно-строительного комплекса (строительная организация): размещение госзаказа посредством подрядных конкурсов (инвестиции) - исполнение государственных контрактов.

В настоящее время можно говорить о реальности симбиоза государственного заказчика и субъектов ИСК. Основная проблема состоит в поиске эффективной формы их взаимодействия.

Взаимодействие Комитета по строительству и субъектов ИСК обладает характерным свойством нелинейных систем вследствие трудностей прогноза развития и конкретности механизма управления, определяемого спецификой строительной продукции, что доказывает целесообразность введения агрегирующего термина ГСЗ.

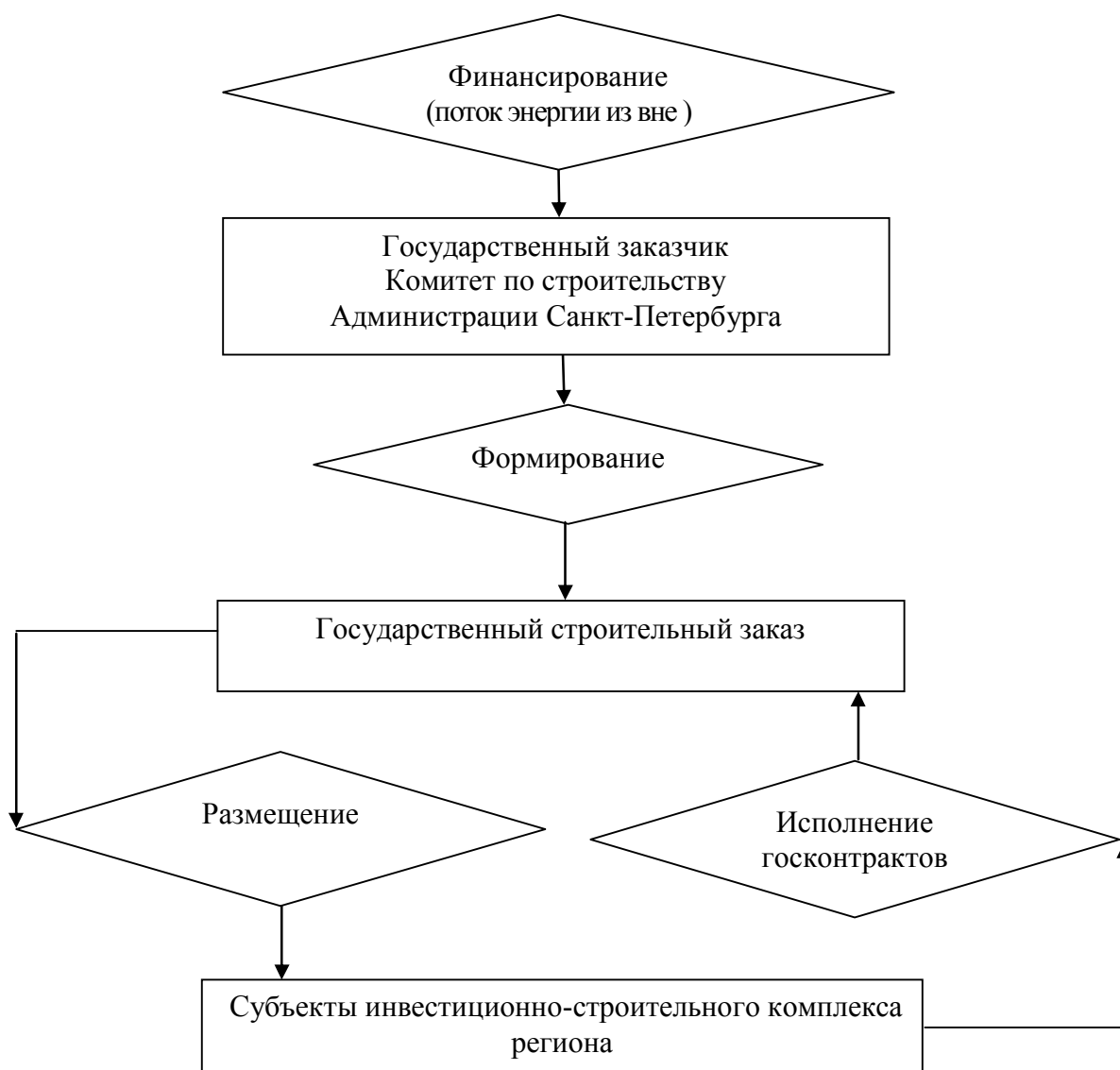


Рисунок 4.5 – Взаимодействие структур в системе государственного строительного заказа региона

4.3 Маркетинговая концепция государственного строительного заказа региона

Как свидетельствует проведенный анализ проблем развития государственного строительного заказа, организационно-управленческие факторы являются одними из ключевых для повышения эффективности государственных закупок.

Очевидно, решение проблем управления государственным строительным заказом должно опираться на технологический подход. В этом случае управляющие воздействия представляются не в виде набора разрозненных действий

(функций, этапов), а как целостный процесс, направленный на получение конкретного конечного результата. Подобные принципы широко внедряются на практике и, в частности, нашли свое отражение в методологии реинжиниринга [69-81]. Технологичность применительно к экономике означает возможность контроля с целью ее стабилизации, «точечность» операций.

В литературе, при наличии общих подходов, имеются различные определения сущности процессов. Так, по мнению М.Хаммера и Дж.Чампи, под процессом необходимо понимать набор операций, которые, вместе, взятые дают определенный результат Т. Давенпорт определяет процесс как специфическую упорядоченность во времени и в пространстве работ, заданий, с указанием начала и конца и точным определением входов и выходов [69].

Важно учитывать, что процессы не тождественны функциям. Функция отражает зависимость (изменения) одного явления по мере изменения другого [69]. Процесс же характеризуется, прежде всего, последовательностью смены явлений, состояний и т.п.[69].

Аналогичный подход к разграничению процессов и функций предлагают также Ю.Масленченков и Ю.Тронин. По их мнению, процесс представляет собой набор взаимосвязанных процедур. В свою очередь, процедура - это функция, задача [81].

Для того, чтобы рассматривать государственный строительный заказ как процесс, необходимо охарактеризовать последовательность всех связанных с ним действий, т.е. его жизненный цикл - одного из важных понятий маркетинга.

Обычно в исследованиях по проблемам государственного заказа выделяется три основных его элемента: формирование, размещение и исполнение [8]. С точки зрения динамики такой подход явно недостаточен. Для характеристики государственного заказа как процесса представляется целесообразным применить концепцию этапов жизненного цикла (таблица 4.2).

Предлагаемая схема охватывает полный цикл государственного строительного заказа. Рассмотрим ее подробнее.

1. На первом этапе важно определить потребность в применении принципов государственного заказа. Речь идет о маркетинговых исследованиях для определения необходимости финансирования из регионального бюджета на принципах государственного заказа затрат для удовлетворения тех или иных региональных потребностей.

2. На втором этапе необходимо определить структуру сводного перечня государственного заказа. Кроме того, важным компонентом "конструкции" государственного заказа является количество его уровней (например, субъект федерации, район, муниципальное образование), количество и структура главных распорядителей бюджетных средств.

3. Разрабатываются и выбираются технологии государственного заказа, включающие в себя способы организации закупок (конкурсы, методы ценовых котировок и "у единого источника"), а также формы расчетов.

В настоящее время в регионах фактически заложены основы конкурсной системы размещения государственного заказа. Однако процедуры и способы отбора предприятий-производителей и поставщиков, используемые государственными заказчиками при закупках продукции, требуют дальнейшего совершенствования и развития.

Таблица 4.2 – Жизненный цикл государственного строительного заказа

| № | Этапы жизненного цикла | Элементы процесса государственного строительного заказа |
|----|---|---|
| 1 | Маркетинг | Определение потребности и сегментов рынка спроса государственного строительного заказа |
| 2 | Проектирование и разработка структуры | Определение: - структуры сводного перечня государственного строительного заказа; - уровней государственного строительного заказа; - количества и структуры главных распорядителей бюджетных средств |
| 3 | Технологическая подготовка | Разработка и выбор технологий и процедур государственного строительного заказа |
| 4 | Снабжение | Ресурсное обеспечение системы государственного строительного заказа |
| 5 | Производство | Формирование государственного строительного заказа |
| 6 | Контроль качества | Экспертиза сформированного государственного строительного заказа |
| 7 | Маркировка | Оформление государственного строительного заказа |
| 8 | Коммуникация | Доведение государственного строительного заказа до бюджетополучателей и потенциальных поставщиков |
| 9 | Реализация и распределение | Размещение государственного заказа строительного |
| 10 | Монтаж | Дополнительное ресурсное обеспечение для организации работы по исполнению государственного строительного заказа |
| 11 | Эксплуатация (потребление) | Исполнение государственного заказа строительного |
| 12 | Техническая помощь и техническое обслуживание | Корректировка государственного строительного заказа, контроль его исполнения |
| 13 | Утилизация после использования | Оценка степени выполнения государственного строительного заказа и оформление окончательной отчетности |

Основными задачами развития конкурсных процедур являются:

- совершенствование методического обеспечения организации и проведения конкурсных процедур;
- повышение уровня подготовки как государственных заказчиков, так и

претендентов на получение государственных заказов;

- проведение укрупненных конкурсов. Это позволяет перевести организацию конкурсной системы отбора поставщиков на более высокий профессиональный уровень и получить экономию бюджетных средств на подготовку конкурсной документации, организацию и проведение конкурсов, снизить риски неисполнения государственного контракта;

- разработка образцов конкурсной документации для проведения конкурсов с учетом различных возможных условий закупки;

- организация постоянно действующих консультаций для предприятий и организаций по участию в конкурсах на закупку продукции для государственных нужд;

- отработка механизма проведения электронных конкурсов в системе Интернет;

- создание базы исполнения контрактов, отражающей историю взаимоотношений заказчиков и исполнителей.

4. Осуществляется ресурсное обеспечение разработки системы государственного заказа, включая правовое, кадровое, информационное, организационно-техническое, программное, научно-методическое и материально-техническое обеспечение.

5. На этом этапе осуществляется собственно формирование государственного заказа, т.е. реализуется комплекс мероприятий по созданию сводного перечня регионального заказа.

Государственные заказчики должны определить платежеспособную (обеспеченную средствами бюджета) потребность в продукции на текущий финансовый год. Для этого осуществляется сбор информации от каждого подведомственного или подчиненного потребителя, финансируемого через заказчиков. На основании поступившей от каждого государственного заказчика информации рассчитывается обобщенная платежеспособная потребность в продукции на текущий финансовый год.

Все заказчики, являющиеся прямыми получателями бюджетных средств и определенные ведомственной структурой расходов бюджета, разрабатывают по установленной форме годовые (с поквартальной разбивкой), планы закупок продукции для государственных нужд на следующий финансовый год.

6. Проводится обсуждение и экспертиза государственного строительного заказа органами законодательной власти в рамках работы по утверждению регионального бюджета. Это предполагает внесение дополнительных корректив и поправок в бюджетные заявки государственных заказчиков на следующий финансовый год.

7. Окончательный вариант государственного строительного заказа оформляется по установленным законодательством требованиям и переводится на различные виды носителей информации.

8. Государственный строительный заказ доводится до бюджетополучателей, государственных структур и предприятий. Для заблаговременного уведом-

ления потенциальных поставщиков о региональных потребностях государственный заказ после его утверждения подлежит опубликованию в средствах массовой информации, в том числе в электронных СМИ (Интернет)

9. Размещение государственного строительного заказа представляет собой комплекс мероприятий, проводимых государственным заказчиком с целью заключения (с использованием той или иной процедуры) государственного контракта и организации, и проведения подрядных конкурсов на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве в соответствии со сводным перечнем регионального заказа.

При заключении договоров на выполнение строительно-монтажных работ, поставку товаров, оказание услуг важно обеспечить соответствующие взаимные гарантии.

Кроме того, все заключаемые государственными заказчиками контракты регистрируются в Реестре контрактов.

10. В случае необходимости осуществляется дополнительное правовое, кадровое, информационное, организационно-техническое, программно-методическое и материально-техническое обеспечение для организации работы по исполнению государственного заказа.

11. Комплекс мероприятий по исполнению совокупности всех государственных контрактов, заключенных государственными заказчиками на соответствующий финансовый год, представляет собой исполнение регионального государственного заказа.

12. Проводится корректировка государственного заказа и контроль его исполнения, в том числе через систему казначейства. Важным при этом являются:

- координация процесса закупок и методологическое руководство со стороны единого уполномоченного органа;
- отслеживание реального исполнения плана закупок для государственных нужд каждым государственным заказчиком;
- анализ выполнения бюджета в текущем финансовом году;
- определение экономической эффективности деятельности государственных заказчиков.

13. Оценивается степень выполнения государственного заказа по итогам бюджетного периода, оформляется полная отчетность по государственному заказу и документация для его сдачи в архив.

В целом, применение технологического подхода позволяет:

- полнее выделять и отслеживать ключевые параметры регионального государственного заказа;
- разрабатывать и внедрять эффективные системы регионального государственного заказа;
- обеспечивать единую направленность мероприятий по совершенствованию системы регионального государственного заказа.

В конечном итоге такой подход призван повысить эффективность государственного заказа как важного инструмента управления регионом.

Рассмотрение государственного строительного заказа в виде технологии в рамках маркетинговой концепции полезно сопоставить с аналогичной технологией результатов деятельности строительной организации от жизненного цикла строительной продукции, которая приведена ниже на таблица 4.3 [3].

Таблица 4.3 – Зависимость результатов строительной организации от этапов цикла создания и реализации .строительной продукции (работ, услуг)

| Этапы | Цели | Показатель результата |
|---|---|--|
| Маркетинг и мониторинг строительных рынков | Выявление потребности на строительных рынках и временное сокращение развития данной стадии | Показатель (или их совокупность, соответствующие стратегии строительной фирмы) |
| Проектирование | Разработка конкурентоспособной строительной продукции (работ, услуг) | То же |
| Планово-подготовительные работы | Организация выпуска строительной продукции (работ, услуг) | То же |
| Строительство, выпуск конечной строительной продукции (работ, услуг) | Углубленное проникновение на рынков | Конкурентоспособность продукта |
| | | Занимаемая доля рынка |
| Реализация строительной продукции (работ, услуг) | Увеличение прибыли. Обеспечение конкурентоспособности строительной продукции (работ, услуг) | Прибыль. Конкурентоспособность строительной продукции (работ, услуг) |
| Эксплуатация строительной продукции (работ, услуг) | Обеспечение гарантийного периода строительной продукции (работ, услуг) | Повышение конкурентного статуса строительной фирмы |
| Завершающая стадия жизненного цикла строительной продукции (работ, услуг) | Быстрый уход с рынка и замена устаревшей продукции новой | Показатель (или их совокупность, соответствующий стратегии строительной фирмы) |

Нетрудно видеть аналогию при сравнении «жизненного цикла государственного строительного заказа» и «жизненного цикла строительной продукции». Данная совместимость является основанием для успешного взаимодействия государственных органов управления (Комитет по строительству Администрации) с инвестиционно - строительным комплексом Санкт-Петербурга при размещении государственного строительного заказа.

Для обоснования использования маркетинговой концепции для оценки перспектив взаимодействия инвестиционно-строительного комплекса с государственными органами управления (Комитет по строительству) при исполнении

государственного строительного заказа обратимся к особенностям маркетинга в строительной сфере.

Маркетинговая концепция управления строительными организациями в ИСК представляет собой совокупность целей управления их бизнесом с ориентиром на производство и реализацию строительных товаров, услуг и работ в зависимости от характеристик потребительского спроса и рыночной конъюнктуры. Наиболее интересна концепция управления, базирующаяся на моделировании платежеспособного спроса. Она выражает современное содержание маркетинга применительно к условиям насыщенного рынка и активной конкурентной среды, защищенной от монопольного положения государственным регулированием, в частности антимонопольным законодательством.

Фундаментальным принципом маркетинга является подход, предполагающий интеграцию двух видов деятельности - всестороннего изучения структуры, процессов и закономерностей потребительского спроса и активного воздействия на рынок, а также существующий спрос, формирование потребительских предпочтений.

Современный маркетинг предлагает еще одну - сервисную концепцию. Специфика сервисной концепции маркетинга - концентрация внимания на оказании услуг по обслуживанию процесса эксплуатации товара в течение всего срока его службы. Ее использование целесообразно в агропромышленном строительстве, коттеджном домостроении, строительстве малоэтажных секционных домов и специализированных сооружений. Строительная организация может ориентировать свою деятельность на эксплуатацию зданий, сооружений, систем и оборудования, проведение ремонтных работ и модернизации по мере физического и морального износа [20].

Сервисное производство подчеркивает единство процесса производства и последующей эксплуатации продукта, охватывая весь период его жизненного цикла, вплоть до исчерпания резервов физического и морального износа. Сервисные услуги следует отличать от услуг, предоставляемых непродуцированной сферой. Услуга непродуцированной сферы представляет собой особый вид товара и формируется в рамках определенного цикла, который может рассматриваться как производственный. Сервисное производство выступает как дополнительный элемент, который при определенных условиях может доминировать в цепочке "производство - потребление". На международных рынках часто сервисные услуги становятся источником конкурентного преимущества.

Идея сервисной концепции маркетинга в ИСК была реализована строительным объединением "ЛенСпецСМУ". Так, например, отдельную крупную нишу в структуре ССМО "ЛенСпецСМУ" занимает группа предприятий, выполняющих только функцию предоставления сервисных услуг (ООО "Товарищество собственников жилья "РЭМЭКС"). В составе холдинга планируется создать более 50 таких организаций.

Сервисную концепцию маркетинга осваивают также "Петротрест", а в области сельского строительства - ОАО "ПСО "Леноблагрострой".

Отсутствие достаточного для масштабной производственной деятельности капитала, развитой материально-технической базы, снабжения сырьем, материалами, оборудованием и т.д. не позволяет небольшим строительным организациям успешно конкурировать с крупными производителями. Они вынуждены ориентироваться преимущественно на методы ценовой конкуренции, что в условиях роста себестоимости продукции, услуг или работ, характерного для переходной экономики, не всегда удается. Одним из резервов активизации этой деятельности является расширение ассортимента ряда производимой строительной продукции, услуг, работ и повышение их качества.

Строительная организация может оказывать услуги по техническому обслуживанию, эксплуатации, текущему и выборочному капитальному ремонту в качестве самостоятельных компонентов ассортимента ряда. При этом создаются условия для реализации преимуществ стратегии дифференциации и диверсификации продукции с помощью более глубокого проникновения на рынок.

В конкретных условиях рыночной конъюнктуры могут сложиться предпосылки для узкопрофильной ориентации строительной организации (например, ремонтные и эксплуатационные услуги). Такая ориентация оправдана при наличии сегмента, нуждающегося в этих услугах. При освоении узкого сегмента строительная организация может столкнуться с резким обострением конкуренции, риском, связанным с быстрым насыщением потребностей или ухудшением финансового состояния потребителей. Однако маневренность организации позволяет компенсировать негативное влияние этих факторов за счет сокращения сроков переуплотнения и концентрации на других сервисных услугах.

Выбор концепции маркетинга зависит от профиля строительства и масштабов строительных организаций. Зависимость между этими факторами исследована в экономической литературе [3].

Отдельно следует остановиться на маркетинге, связанном с жилищным строительством. Специфика маркетинга в жилищном строительстве связана с особенностями самого производственного процесса в данной отрасли. Во-первых, объекты жилищного строительства производятся непосредственно там, где они будут использоваться. Во-вторых, с развитием конкуренции домостроительное производство все больше будет сориентировано на удовлетворение индивидуальных запросов населения, направленных на то, чтобы жилье обладало особыми потребительскими свойствами, которые отвечают. Чтобы реализовать основной принцип маркетинга - производить продукцию, соответствующую требованиям потребителей, важно обеспечить взаимосвязку качества продукции и необходимого объема продаж и прибыли.

В соответствии с международными стандартами "жизненный цикл" продукции состоит из 11 этапов (так называемая петля качества) [4] (см. рис.4.6). Применительно к объекту данного исследования можно выделить девять ук-

рупненных структурных элементов "жизненного цикла" строительной продукции (Представленная на рис. схема позволяет сделать ряд выводов).

Во-первых, единство процесса производства, реализации и эксплуатации строительной продукции требует отражения при формировании системы управления организации и является дополнительным основанием для использования сервисной концепции предпринимательства.



Рисунок 4.6 – "Петля качества" строительной продукции

Во-вторых, маркетинговые воздействия, используемые на стадии реализации, не завершают производство, а являются началом процесса, когда характер и масштабы производства задаются условиями рынка, спроса, конкуренции и уже существующего товарного предложения [53].

Ориентация предпринимательской деятельности на долгосрочную перспективу предполагает наличие устойчивых маркетинговых коммуникаций, в первую очередь взаимосвязей между производителями и потребителями строительной продукции. Маркетинговая деятельность при этом характеризуется как маркетинг отношений [3], вытесняющий маркетинг операций, основанный на принципе "одна сделка за раз" и не имеющий долговременных стратегических основ.

Концепция отношений (или коммуникативности) строится на упорядоченном обмене информацией, создании и поддержании необходимых связей и контактов с различными субъектами рыночной среды. Коммуникация считается эффективной, если цели партнеров совпадают.

Договорная политика предполагает проведение мероприятий по согласованию условий договоров подряда. К таким мероприятиям, как правило, относят ценовую политику, систему скидок и надбавок, условия предоставления строительной продукции или выполнения работ и услуг и их оплаты, а также кредитную политику.

Цель распределительной политики - своевременная поставка строительной продукции или выполнение строительных работ и услуг для потребителя. Она включает анализ и обоснование каналов сбыта, маркетинг-логистику, политику конкурсов и, средств сбыта, размещения производительных сил, местонахождения потребителей и рынков, поставок, складирования готовой продукции и т.д.

Задача коммуникативной политики - организация взаимодействия строительной фирмы со всеми субъектами маркетинговой системы для обеспечения стабильной и эффективной деятельности по формированию спроса и продвижению строительной продукции, работ и услуг на рынке с целью удовлетворения потребностей потребителей и получения прибыли [3].

На практике в строительной отрасли преимущественное развитие получают элементы товарной политики, так как успех предпринимательской деятельности этих организаций зависит от условий спроса, особенно от платежеспособности и финансовой обеспеченности носителей этого спроса. Смещение центра тяжести в сторону товарной политики не означает отказа от других элементов комплексного маркетинга. Важно подчеркнуть, что коммуникативная политика строительной организации не только формирует способы рекламы и стимулирования процесса реализации строительной продукции, но и выстраивает систему коммуникаций между деловыми партнерами, позволяющую создать долговременные хозяйственные связи и эффективно решать вопросы инвестиционного обеспечения проектов.

Изложенные выше особенно маркетингового подхода в инвестиционно-строительном комплексе являются основой для эффективного размещения в нем государственного строительного заказа Комитетом по строительству Администрации Санкт-Петербурга.

Характерный аргумент совместимости двух «продуктов» можно представить в графическом виде:

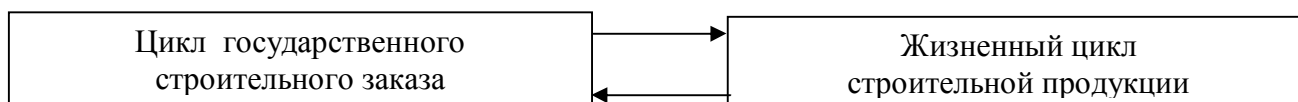


Рисунок 4.7 – Совместимость характера потребности (ГСЗ) и строительной продукции

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 проанализируем 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 %¹.

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.

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.

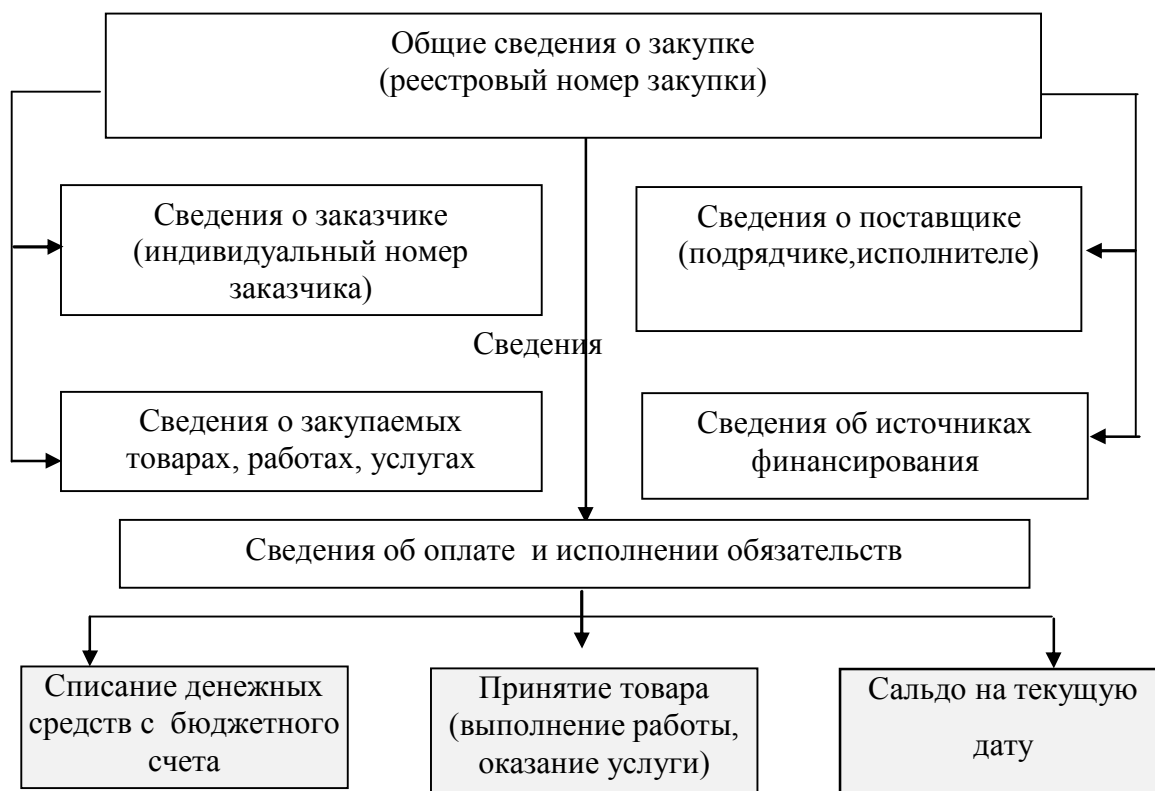


Рисунок 5.1 – Структурная схема информации Реестра по отдельной закупке

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, совершенная 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 бюджетополучателей 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 пере-

числение 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 |

| № | Параметр | Клиринговые расчеты | Целевое финансирование |
|---|---|--|--|
| 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 заказчиком, 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 карточки.

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:

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

где

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

V_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;

β_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:

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

где

$V_{\text{общ}}$ - 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:

$$Z_i = C_i - \Delta \Pi_i \times T - (\Pi + \Delta \Pi_i) \times \Delta T_i \quad (5.3)$$

где

Z_i приведённые затраты;

C_i – предложенная стоимость (цена) строительства;

T – расчётный срок функционирования объекта;

ΔT_i - предложенное участниками конкурса ускорение ввода объекта в эксплуатацию;

Π_i - базисная величина среднегодовой прибыли после ввода объекта в эксплуатацию по оценке заказчика;

$\Delta \Pi_i$ - 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 Минэкономки 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», внесенного на рассмотрение в Государственную Думу в феврале 2003 г., это об-

стоятельство 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, который 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.

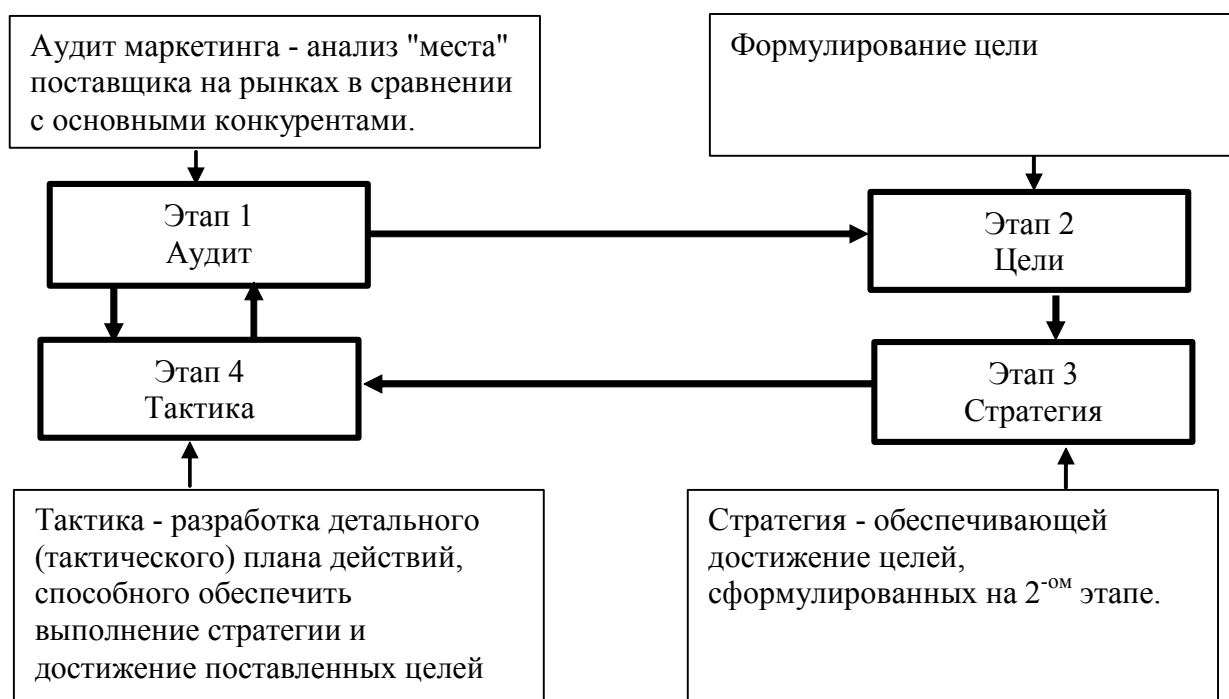


Рисунок 5.3 – Процесс планирования маркетинга

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.

Стратегия - обеспечивающей достижение целей, сформулированных на 2^{-ом} 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.

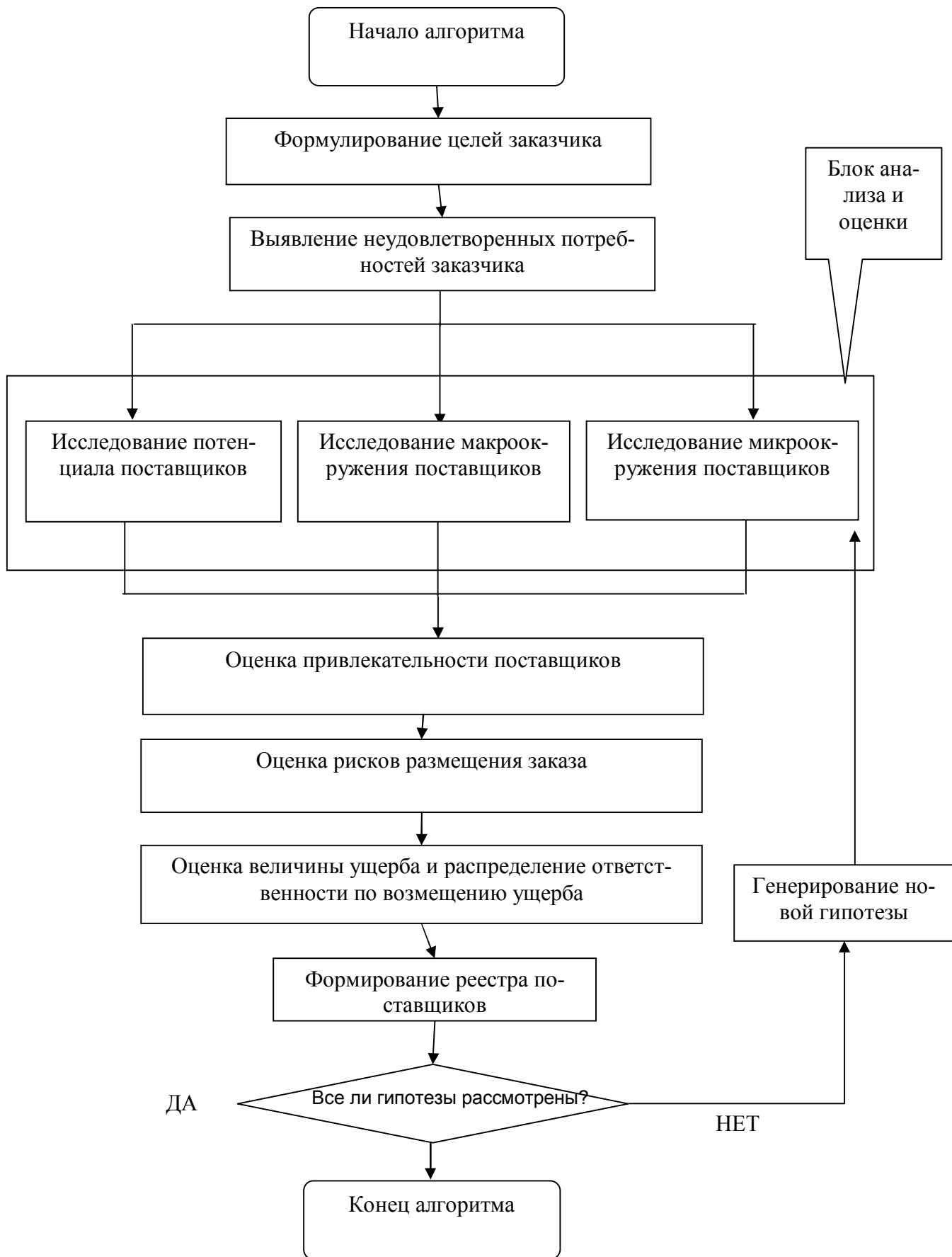


Рисунок 5.4 – Алгоритм маркетинговых исследований
159

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.

ГЛАВА 6. ТЕХНОЛОГИИ ПРОВЕДЕНИЯ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ

6.1 Конкурсные процедуры государственного заказа в строительстве

Основным методом закупок для государственных нужд является конкурс, или торги. При стоимости закупки свыше 2500 МРОТ все иные методы могут быть применены только в исключительных случаях, предусмотренных законодательством.

Основные понятия конкурсных процедур приведены в таблице 6.1.

Практика показывает, что наибольшую опасность представляет как раз занижение цены контракта на конкурсе по сравнению с объективно необходимыми затратами на выполнение поставки. Это особенно опасно при заключении контракта на выполнение подрядных работ, поскольку может привести к срыву сроков работ и/или к увеличению конечной цены контракта. Занижение претендентом цены контракта может быть либо умышленным с целью любой ценой выиграть конкурс, либо вследствие недостаточной квалификации претендента и не учета им реальных условий конкурса.

Таблица 6.1 – Основные понятия конкурсной процедуры и пояснения к ним

| Понятия | Пояснения |
|-----------------------------|--|
| 1 | 2 |
| Конкурс | Форма размещения заказов на выполнение работ (оказание услуг, поставку товаров), предусматривающая выбор исполнителя (поставщика, подрядчика) на основе соревнования представленных участниками торгов конкурсных заявок с точки зрения их соответствия критериям, содержащимся в конкурсной документации. |
| Предмет контракта | Конкретные виды работ, услуг или товаров, на выполнение или поставку которых проводятся торги (конкурс). |
| Объект конкурса | Производственный или непроизводственный объект, к которому относится предмет контракта. |
| Заказчик | Лицо, которое размещает заказ посредством торгов (конкурса). |
| Организатор конкурса | Заказчик или лицо, которому заказчиком поручено выполнение функций по проведению торгов. |
| Претендент | Юридическое лицо (индивидуальный предприниматель), решившие принять участие в конкурсе до момента регистрации конкурсной заявки. |
| Участник конкурса (оферент) | Лицо, подавшее конкурсную заявку и зарегистрированное как участник торгов. |
| Победитель конкурса | Участник торгов, чья конкурсная заявка признана выигравшей |

| | |
|--------------------------|---|
| Конкурсная комиссия (КК) | Коллегиальный рабочий орган, формируемый организатором конкурса (заказчиком) для определения победителя торгов. КК также проводит квалификационный отбор, вскрытие конвертов с конкурсными заявками, оценку и сопоставление заявок. |
| Конкурсная документация | Комплект документов, разрабатываемый от имени заказчика, содержащий исходную информацию о технических, коммерческих и иных характеристиках объекта и предмета торгов, а также об условиях и процедурах торгов. |
| Конкурсная заявка | Комплект документов, соответствующий требованиям конкурсной документации, направляемый на торги участником торгов. |

Увеличение стоимости собственно конкурса вызывается прежде всего необходимостью провести экспертизу многих предложений. Экспертиза связана с привлечением высокооплачиваемых экспертов-юристов, специалистов-сметчиков, экономистов, финансистов, экспертов в технических вопросах. Чем больше конкурсных заявок, тем больше объем материалов для экспертизы, тем больше срок и тем дороже проведение экспертизы.

При выборе метода закупки необходимо также учитывать и следующее. Подготовка конкурсной заявки - сложный процесс, требующий серьезных затрат времени участника торгов. Эти затраты представляют собой часть его накладных расходов участника. Естественно, что покрыть эти расходы он может только за счет средств, получаемых от заказов. Поэтому он вынужден учитывать эти средства в своих ценовых предложениях. Таким образом, взятые в совокупности исполнители или поставщики перекладывают стоимость подготовки конкурсных заявок на совокупность заказчиков, что для последних означает увеличение стоимости заключаемых контрактов. Это имеет значение, прежде всего, для государственных организаций, которые созданы с основной целью выполнения функций заказчика, например, на ремонтно-строительные работы. Поэтому количественный рост участников торгов, связанный с открытым характером их проведения, порождает две противоположные тенденции. С одной стороны, с ростом конкуренции увеличивается вероятность получения наименьшей реальной цены; с другой растут затраты на организацию конкурсов, и совокупная величина накладных расходов в отрасли, что ведет к увеличению цены контракта. Очевидно, что в таких условиях существует оптимум, т.е. количество участников конкурса, при котором общая общественная экономия достигает максимума. Опыт показал, что оптимальное количество участников торгов, по крайней мере на выполнение работ, соответствует приведенному в таблице 6.2.

Таблица 6.2 – Оптимальное количество участников торгов

| Предполагаемая цена контракта в МРОТ | Оптимальное количество участников конкурса |
|--------------------------------------|--|
| Больше 2500 до 10000 | 5 |
| Больше 10000 до 50000 | 6 |
| Больше 50000 до 200000 | 8 |
| Больше 200000 | 4-8 |

Одним из путей преодоления недостатков, присущих открытым торгам, является проведение конкурса в две стадии. Первая стадия такого конкурса называется предварительным отбором, или квалификационным отбором. В этом случае на первой стадии отбираются те претенденты, квалификация и опыт которых позволяют надеяться на то, что их предложения будут реальными и обоснованными. На второй стадии рассматриваются предложения только этих претендентов.

Таким образом, сохраняется открытость конкурса и отпадает необходимость экспертизы слишком большого числа предложений, а также снижается риск получения наиболее привлекательного (с минимальной ценой), но нереального, с точки зрения его реализации, предложения. Кроме того, снижаются общие накладные расходы на подготовку предложений участниками конкурса, поскольку на предварительный отбор не требуется представлять сметные (ценовые) расчеты, а отобранных участников конкурса гораздо меньше, чем первоначально заявившихся претендентов.

Закрытый конкурс - резко ограничивает конкуренцию и увеличивает возможности для злоупотребления при их проведении. Поэтому такие конкурсы допускаются только по согласованию с Минэкономразвития РФ (для закупок за счет федерального бюджета) или с уполномоченным органом в субъекте федерации и при определенных условиях. В общем эти условия таковы:

технически сложные работы (товары, услуги) производятся ограниченным кругом исполнителей (поставщиков);

предмет государственного контракта составляет государственную тайну
Для субъектов федерации сохраняются и более суровые ограничения:

предполагаемая цена контракта составляет менее 2500 МРОТ;

время и расходы, необходимые для рассмотрения большого числа заявок на участие в торгах, значительны по сравнению со стоимостью закупки работ, товаров или услуг.

К достоинствам закрытого конкурса следует отнести снижение риска участия и победы в конкурсе малоквалифицированного исполнителя (поставщика), возможность более точного прогнозирования затрат средств и времени на экспертизу заявок. При выборе этого метода закупок нужно иметь в виду, что он почти не дает экономии времени на проведение процедур, поскольку время, от-

водимое претендентам на подготовку конкурсных заявок одинаково как в открытом, так и в закрытом конкурсе.

К двухэтапному конкурсу можно обратиться, если заказчик не имеет возможности составить проектную документацию или четко определить технические характеристики продукции. Порядок подготовки и проведения двухэтапного конкурса представлены в приложении В. Условия проведения двухэтапного конкурса:

При выборе этого метода размещения заказа необходимо учитывать время, необходимое для согласования этого метода закупки в Минэкономразвития РФ, которое обязательно при расходовании средств федерального бюджета.

Конкурс с привлечением иностранных участников также могут проводиться только в ограниченных случаях. При закупках из федерального бюджета это возможно, только если данная продукция не производится в России или ее производство экономически нецелесообразно. Субъекты федерации могут обратиться к такому виду торгов, когда:

- существует объективная необходимость привлечения иностранных ресурсов, технологий либо целесообразна иностранная конкуренция;
- предполагаемая цена государственного контракта превышает два миллиона МРОТ.

Способ размещения заказа, именуемый закупка у единственного источника применяется в случае, если:

- имеется срочная потребность в закупке;
- срочная потребность в закупке возникла вследствие чрезвычайных обстоятельств;
- продукция (работы, товары, услуги) данного специального вида производится только одним поставщиком.

Выбор этого метода размещения заказа заказчик должен согласовать с уполномоченным органом исполнительной власти. Таким органом при расходовании федерального бюджета определено Минэкономразвития РФ; в субъектах федерации эту роль выполняют обычно комитеты (министерства) экономики правительств субъектов федерации. При этом заказчик должен показать, что срочная потребность в закупке не явилась следствием его упущений и медлительности.

По согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти может производиться запрос ценовых котировок на имеющуюся в наличии продукцию при предполагаемой стоимости контракта менее 2500 МРОТ.

Порядок, состав, условия подготовки и распространения конкурсной документации определяет заказчик или привлеченная им на договорной основе специализированная фирма (далее - организатор конкурса) (рисунок 6.1). Конкурсная документация разрабатывается организатором конкурса (рисунок 6.2). Как правило, конкурсная документация утверждается заказчиком, т.е. тем лицом, которое выступает стороной в государственном или муниципальном контракте. В практике встречается утверждение конкурсной документации руководителем вышестоящей инстанции заказчика. Министерства и ведомства федерального

уровня, органы исполнительной власти субъекта федерации своими распорядительными документами могут устанавливать внутренний порядок утверждения конкурсной документации и/или ее согласования.

| № этапа | Процедуры | Ответственное лицо | Отражение процедуры в документе |
|---------|--|--------------------------------|---------------------------------|
| 1 | Обеспечения финансирования | Заказчик | Бюджет |
| 2 | Выполнение поиска с целью установить возможное количество исполнителей | Заказчик | Отчёт о поиске |
| 3 | <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>Существует два или более возможных исполнителя</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>Существует только один источник продукции</p> </div> </div>  | | Приказ |
| 4 | <p>Принятие решения о конкурсе.</p> <p>Определяется:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Форма онкурса; 2. Конкурсная комиссия; 3. Организатор конкурса. | Заказчик | |
| 5 | Поручение организатору конкурса | Организатор конкурса | Проект КД |
| 6 | Согласование и утверждение конкурсной документации | Организатор конкурса, Заказчик | КД |

Рисунок 6.1 – Процесс подготовки конкурсной документации

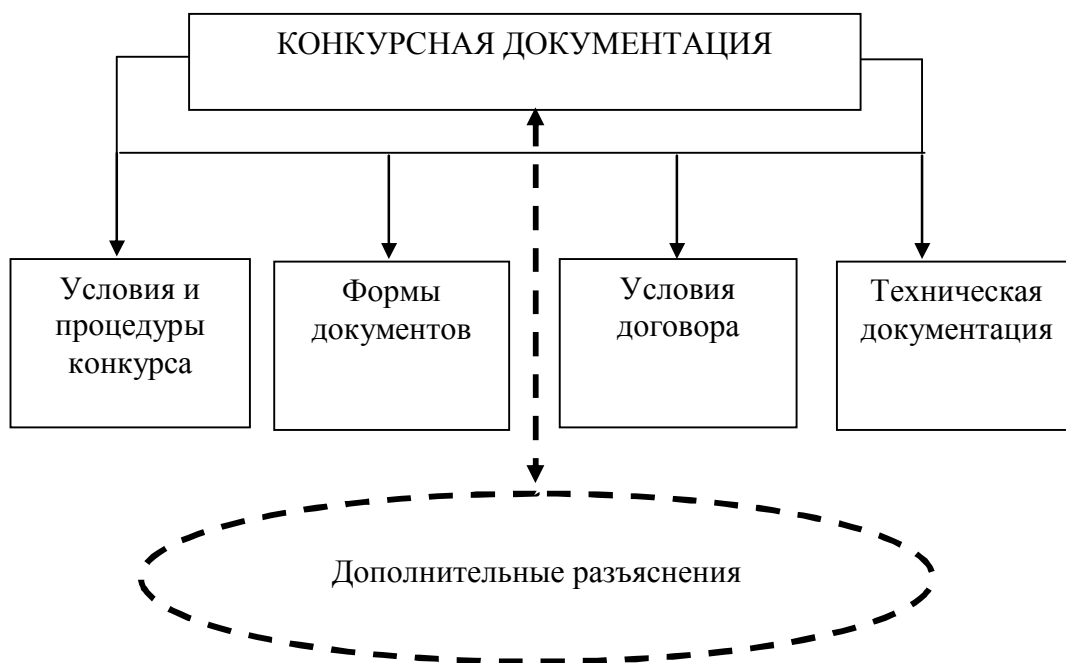


Рисунок – 6.2 Состав конкурсной документации

Этот порядок может включать перечень обязательных документов, включаемых в конкурсную документацию, правила их оформления, процедуры согласования и согласующие инстанции. Так, например, в Санкт-Петербурге конкурсная документация по закупкам за счет бюджета города должна согласовываться с экспертно-промышленным советом Администрации.

В зависимости от вида конкурса конкурсная документация предоставляется по запросу либо любому желающему (в случае открытого конкурса), либо только ограниченному кругу претендентов (установленному перед началом закрытого конкурса или по результатам предварительного квалификационного отбора). Конкурсная документация передается претенденту по его запросу за плату, если таковая установлена в приглашении к участию в Торгах. Плата, взимаемая организатором торгов за конкурсную документацию, не должна превышать затрат на ее изготовление (издание) и доставку. Плата за конкурсную документацию предусматривается в торгах на размещение заказа и в зарубежных странах и в международных торгах. Как правило, размер этой платы составляет там сумму, эквивалентную 50 - 200 долларов США. Практика в России показывает, что эта плата в среднем составляет 400 - 1000 руб.

Оформление части конкурсной документации (условиями и процедурами конкурса) возможно в двух вариантах:

1. Индивидуально для каждого конкурса;
2. С использованием общей и особой частей.

Второй вариант широко применяется в международной практике торгов. Достоинство его в том, что общая часть является неизменной для любого конкурса (по крайней мере, на одинаковые виды продукции). Особая часть представляет собой также неизменную форму, но содержание в ней может коррек-

тироваться по условиям конкретного конкурса. Оформление с использованием общей и особой частей использовано, например, в Методических рекомендациях Минэкономки РФ. В этих рекомендациях Особая часть названа «информационные карты конкурсной заявки».

Оформление с использованием общей и особой частей минимизирует сроки подготовки конкурсной документации и удобно для контроля конкурсной документации, что, собственно, и является причиной его широкого использования, например, Всемирным банком. Использование этого варианта удобно и для претендентов, поскольку сокращает время на изучение документации. Особенно эффективен этот вариант для однотипных конкурсов. Однако преимущества применения этого метода проявляются только тогда, когда заказчик, согласующие и утверждающие лица принимают философию метода, а именно то, что Общая часть и форма Особой частей должны быть неизменными. Внесение каких бы то ни было изменений в них меняет преимущества метода на недостатки, поскольку становится неизбежными повторения одной и той же информации в различных местах конкурсной документации и растет риск появления в ней противоречий. Тем не менее, поскольку использование «информационных карт» предусмотрено методическими рекомендациями Минэкономки, то наибольшее распространение в российской практике получил комбинированный метод оформления этой части конкурсной документации, т.е. она готовится индивидуально для каждого конкурса, но дополняется «информационными картами», играющими в этом случае роль реферата.

Заказчик обязан потребовать обеспечение Заявки на участие в торгах при предполагаемой цене контракта 2500 и более установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда. При меньшей предполагаемой цене контракта Заказчик вправе не требовать обеспечения Заявки.

Срок действия обеспечения Заявки должен устанавливаться в Конкурсной документации и быть больше, чем срок действия Заявки. Обусловлено это тем, что условия выплаты по гарантиям наступают с окончанием срока действия Заявки.

Смысл обеспечения Заявки состоит, во-первых, в усилении ответственности Претендента за решение принять участие в торгах, во-вторых, в ограничении количества Участников торгов теми, кто имеет финансовую возможность либо репутацию в деловом мире, позволяющую им представить либо залог (денежный депозит) либо гарантии финансового учреждения на значительную сумму. Таким образом, представление обеспечения Заявки свидетельствует о финансовой надежности предприятия-Претендента. С другой стороны, принимая решение об участии в торгах, Претендент заранее знает, что в случае принятия его предложения-Заявки, он должен будет подписать договор на выполнение работ. В случае, если Претендент передумает или не сможет выполнить необходимые условия для подписания договора, ему придется лишиться залога или выплатить Заказчику значительную сумму, или за него это сделает гарант с неизбежным последующим материальным уроном и ущербом для деловой репутации Претендента. Поэтому решение об участии в торгах оказывается взвешенным и окончательным. Это обстоятельство важно для Заказчика, поскольку

при отказе Победителя торгов от подписания контракта Заказчик теряет много времени на продолжение процедуры торгов.

Установление размера обеспечения Заявки должно исходить, с одной стороны, из смысла обеспечения Заявки, о чем сказано выше, а с другой - из того, что расходы Претендента на обеспечение (плата за гарантию банку или страховой компании, изъятие денег из собственных оборотных средств) учитываются Претендентом в его накладных расходах и соответственно включаются в цену Заявки. Исходя из последнего установлен верхний предел размера обеспечения Заявки: он не должен превышать 3 % предполагаемой цены договора (контракта).

При назначении конкретного размера обеспечения Заказчик должен исходить из того, что предполагаемая цена договора, определенная Заказчиком на основании средних рыночных цен, Претенденту не известна. Чтобы не ориентировать Претендента в отношении этой цены, размер обеспечения, приводимый в Конкурсной документации, устанавливается не в процентах, а в виде фиксированной круглой суммы. Такой подход пригоден для любого вида обеспечения (банковская гарантия, поручительство, залог), поскольку не дает преимуществ никому из Претендентов и не позволяет узнать о цене Заявки до вскрытия конверта с Заявкой.

Заказчик вправе предъявить свои требования в отношении того, кто может быть гарантом или поручителем. Заказчик не обязан принимать в качестве гаранта учреждение, которое ему не известно или финансовое состояние которого ему представляется не стабильным. Поэтому рекомендуется привести в Конкурсной документации список приемлемых для Заказчика гарантов. Это не значит, что Претендент не может принять в качестве гаранта или поручителя организацию, не поименованную в списке, однако он (Претендент) обязан согласовать это с Заказчиком. Заказчик, со своей стороны, должен с пониманием относиться к предложениям Претендентов, не отвергать их сходу, а при необходимости наводить справки о предлагаемых гарантах и поручителях через финансовые и консультативные организации, с которыми он сотрудничает, а также через ассоциации, профессиональные объединения и т.п. Заказчик должен знать, что даже в случае подтверждения им приемлемости гаранта или поручителя по запросу Претендента, он может отклонить обеспечение Заявки в последующем на том основании, что гарант (поручитель) стали неплатежеспособными или утратили кредитоспособность. Такую возможность рекомендуется указать в Конкурсной документации, чтобы предупредить Претендента и исключить в последующем нежелательные споры.

Если обеспечение исполнения контракта предусматривается, то в Конкурсной документации должны быть установлены требования к такому обеспечению в отношении его размера (рекомендуется 5-10 %), формы (обычно банковская гарантия), приемлемости гаранта и сроков представления обеспечения после определения Победителя торгов (не более 20 дней). При этом могут использоваться рекомендации предыдущего пункта.

В требованиях к обеспечению конкурсной заявки должна быть указана форма приемлемого обеспечения и приемлемые гаранты и/или поручители, если

заказчик может назвать таковых заранее. Это не лишает участника конкурса права предложить своего гаранта или поручителя, однако в этом случае он должен получить письменное согласие заказчика с тем, что этот гарант (поручитель) для заказчика приемлем.

6.2 Использование электронных технологий при размещении государственного строительного заказа на подрядных конкурсах

Прежде чем приступить к анализу электронных госзакупок, необходимо вкратце охарактеризовать опыт обычной электронной коммерческой торговли, так как существуют общие проблемы, которые необходимо принять во внимание при построении системы электронных госзакупок.

Мировой опыт. Для того, чтобы достаточно четко определить состояние, задачи и перспективы электронной торговли (ЭТ), важно установить ее место в общем процессе "электронизации" общественной, политической и экономической жизни.

В настоящее время в мире сложилось понятие электронного бизнеса (ЭБ), который в свою очередь подразделяется на электронную торговлю, электронную банковскую систему, электронное страхование. Наконец, электронную торговлю можно разделить на: торговлю потребительскими товарами; торговлю продукцией производственного назначения; торговлю ценными бумагами и валютой; проведение торгов (конкурсов) [81].

Как показала практика для реализации электронных технологий в бизнесе целесообразно использовать новую структуру предприятий в виде ERP-систем (Enterprise R Planing - система управления ресурсами предприятий), включающих управление закупками, производством, сбытом, складскими запасами, ресурсами.).

Большинство исследователей подчеркивает значение Интернета прекрасного средства общения, доступного вследствие резкого падения стоимости обработки и передачи информации. В свою очередь в характере деятельности фирм, использующих Интернет, произошел ряд существенных изменений.

Во-первых, расширились привычные границы деятельности. Предприятия и организации могут искать нужные им ресурсы по всему миру, а новые идеи и источники конкуренции могут возникнуть в любой точке планеты.

Во-вторых, управление организациями и предприятиями стало более прозрачным. Потребители могут следить за выполнением своих заказов, а поставщики - получать информацию непосредственно из баз данных своих клиентов.

В-третьих, значительно возросло значение стандартизации. С одной стороны, система единых информационных стандартов необходима для беспрепятственной передачи информации, с другой - она дает возможность снизить эксплуатационные затраты и упрощает оценку потребительского спроса.

О значимости ЭТ свидетельствует хотя бы тот факт, что в 1996 г. ООН был принят "Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле".

Оценки уровня и перспектив развития в России ЭТ типа В2С весьма противоречивы. С одной стороны, уже имеется определенный потенциал для развития этой формы торговли. Так, на начало 2001 г, в России имелось 3 млн. пользователей Интернета, которых в определенной степени можно рассматривать как потенциальных клиентов ЭТ. Однако более 50% из них приходится на Москву, еще около 10% - на Санкт-Петербург, что в значительной степени уменьшает ареал распространения ЭТ.

В 1999 г. основные прогнозы по развитию ЭТ в России были весьма оптимистичными. По некоторым оценкам, в ближайшие годы объем торговли В2С может возрасти до \$1 млрд., но достоверность этой оценки невелика.

Электронный бизнес предназначен для обслуживания организаций и предприятий, функционирующих в адекватной экономической и структурной среде. На западных предприятиях внедрение в Интернет предварялось достаточно длительным процессом автоматизации бизнеса, основой которого стали упомянутые ERP-системы. Автоматизация начиналась с наведения порядка в корпоративных финансах; затем в складских запасах; потом - в расчетах зарплаты и так далее, вплоть до управления производством и персоналом. А самое главное – отдельные блоки были интегрированы.

У нас практически нет организаций и предприятий, которые создали у себя полноценные ERP-процессы. И главная проблема здесь заключается не в высокой стоимости этого продукта, хотя не учитывать этот фактор нельзя.

В значительной степени, по оценкам специалистов, проблема заключается в непрозрачности отечественного бизнеса и отсутствии необходимой степени доверия между хозяйственными партнерами. В качестве одного из мощнейших факторов, препятствующих развитию электронной торговле можно назвать противодействие управленцев среднего звена. Дело в том, по сложившейся практике формирования хозяйственных связей именно они определяют партнеров по поставкам продукции. В этой сфере существует мощная система личной заинтересованности, нередко за каждый весомый заказ должен следовать соответствующий "откат" заказчику, (система электронного поиска партнеров и расчетов обеспечивает прозрачность формирования хозяйственных связей, тем самым, кардинально сужает установления "серых" схем взаимодействия управленцев, а это противоречит интересам подобной категории работников.

Но это же положение может стать стимулирующим фактором развития ЭТ. По мере приближения российского рынка к цивилизованным стандартам руководство компаний все больше внимания должно уделять повышению эффективности собственного бизнеса.

Процесс внедрения В2В-проектов, скорее всего, пойдет в России этапно. По оценке аналитиков, электронный бизнес в России в первую очередь будет развиваться в тех областях, где концентрируются большие финансовые потоки и высока степень стандартизации продукции (например, металлургия, нефтепродукты, ценные бумаги, финансовые инструменты). Инвестиционно строи-

тельный комплекс (ФСГ) при учете сложности самой строительной продукции – представляет благодатную почву для использования B2B– проектов

Юридические проблемы должна снять электронная цифровая подпись (ЭЦП), которая позволит четко идентифицировать автора документа и гарантировать неизменность информации по пути ее следования. ЭЦП заменяет все подписи и печать. По своей сути ЭЦП - это некая последовательность цифр, которая позволяет правильно идентифицировать автора, а также закрывает файл и защищает его от несанкционированных изменений (подтверждение аутентичности и целостности документа).

Что касается требований к ЭЦП, то в России, судя по последним правительственным документам, ориентируются на использование в ЭЦП криптографической техники открытого ключа

Следует отметить, что еще в 1994 г. цифровая подпись получила в России официальный правовой статус.

Подготовка закона "Об электронной цифровой подписи (ЭЦП)" началась в 1997г.. В марте 2001 г. правительство одобрило законопроект "Об электронной цифровой подписи".

Актуальность проблемы электронной подписи следует не только из юридических предпосылок. Она важна для защиты систем ЭТ от несанкционированного доступа. К сожалению, электронная коммерция все чаще сталкивается с разного рода компьютерными мошенниками. В результате недавно проведенного опроса 186 работающих в Интернете коммерческих фирм выяснилось, что в 2000 г. они потеряли из-за незаконных операций \$378 млн., то есть порядка \$2 млн. на компанию, а 70% фирм подверглись атакам хакеров.

Далее остановимся на международной практике электронных госзакупок.

Впервые вопрос о создании электронной системы закупок продукции для государственных нужд на самом высоком государственном уровне был поставлен в США в Меморандуме Президента США от 26 октября 1993 г. для глав исполнительных органов власти и президентского совета «Рационализация процесса закупок посредством электронной торговли».

Следует отметить, что, несмотря на некоторые сложности, были получены весомые результаты. Прежде всего, речь идет о военных закупках. Дело в том, что в США только 30% военного бюджета уходит непосредственно на нужды войск, а остальное расходуется на содержание бюрократического аппарата. Необходимо было коренным образом менять ситуацию. В 1998 г. Пентагон объявил о разработке программы создания электронной торговли EMALL с целью организации процесса закупки вооружения и предметов материально-технического обеспечения войск через Интернет.

Благодаря ЭТ предполагалось сократить от 30 до 40 промежуточных этапов закупки вооружения, сведя их не более чем к 10 операциям. Если в классической «бумажной» технологии при закупке продукции на сумму \$1000 от \$300 до \$400 шло на административные расходы, то в ЭТ эти расходы составят \$4. Ускоряется и процедура оформления заказов, которая составляет 1-3 месяца различных согласований.

Параллельно с развитием системы ЭТ Пентагон внедряет информационные технологии в традиционную систему закупок. За пять лет было оборудовано свыше 20 тыс. удаленных терминалов автоматизированной системы военных контрактов (SPS).

Примером поэтапного развития электронных торгов для государственных закупок в Европе может служить Франция.

Первый этап можно условно назвать информационным. Общая информация, касающаяся государственных закупок, была бесплатно выставлена на сайте Министерства экономики, финансов и промышленности в Интернете.

Второй этап - консультационный. Специфическая документация, соответствующая консультационному этапу, также размещается на сайте. Это уведомления о заключении договоров, информация о рынках и условиях обращения с информацией.

Третий этап - определение и введение в действие рынков. Более ранние фазы заключения договоров порождали избыточный объем обмена информацией: отправка списков потребностей, обратное отправление предложений, рыночное уведомление. Виртуализация (перевод документации на электронные носители) подобных операций предполагает определенные технические стандарты и условия: форматы электронных сообщений, протоколы обмена, а также применение специальных устройств, касающихся сверки информационных данных и законности электронной подписи.

Для получения желаемых результатов в области госзакупок, по мнению французских экспертов, необходимо обеспечить адаптацию государственных рынков к ЭТ.

С 2000 г. интерес к электронным торгам становится, можно сказать массовым - их стали развивать десятки стран, различающиеся по экономическому, политическому и социальному развитию, (США, ЕС, Австралия, Перу, Саудовская Аравия, и т.д.)

При этом во всех упомянутых странах последовательность поддержки системы электронных госторгов была более или менее однотипной:

- разработка стратегического плана;
- создание головного сервера торгов, корректировка законодателя
- создание программного обеспечения, обслуживающего весь электронных торгов - от подготовки документации, публикации извещений регистрации участников до подведения итогов и публикации результатов.

В России уже сложились определенные предпосылки развертывания отечественной системы электронных торгов для государственных нужд. Наиболее существенными из них можно назвать следующие: российский Интернет, российская электронная коммерция и существующие элементы электронных торгов для государственных нужд.

Большинство российских поставщиков - потенциальные участники электронных торгов для государственных нужд скорее всего, уже имеют выход в Интернет.

Властные структуры России обратили внимание на Интернет сравнительно недавно. В апреле 2001 г. на сайте Минэкономразвития РФ (<http://www.economy.gov.ru>) был опубликован проект федеральной целевой программы "Электронная Россия" на 2002-2010 гг, в скором времени принятой. В нем немало места отведено проблематике электронного Правительства России. Встречаются положения, непосредственно касающиеся электронных торгов для государственных нужд.

Следует отметить, что при создании системы электронных государственных закупок в России необходимо решить две независимые проблемы.

1. Проблема правомочности заключения договора в электронной форме, а именно: являются ли электронные документы достаточными для фиксации договора в требуемой гражданским законодательством письменной форме (проблема статуса электронного документа - его определение, понятие и доказательство его подлинности, проблему электронной подписи и электронной публикации).

2. Проблема субъекта договора или лица, принимающего решение (ЛПР). До появления средств автоматизации и высокоразвитых средств вычислительной техники (СВТ) в любых ситуациях решение принимал человек. Сегодня техника предоставляет возможности использовать себя не только как обработчика информации для ЛПР, но и как ЛПР. Всегда следует иметь в виду, что в перспективе, по мере совершенствования СВТ и их программного обеспечения, постановка проблемы принятия компьютером самостоятельных решений, связанных с закупками, неизбежна.

В российском Интернете уже функционируют сайты, так или иначе обслуживающие торги для государственных нужд. Прежде всего следует упомянуть Интернет-версию газеты "Конкурсные торги" (<http://www.gostorgi.ru>), сайте <http://www.bob.ru>. Федерального центра проектного финансирования

Соответствующий раздел проекта федеральной целевой программы "Электронная Россия" на 2002-2010 гг. предусматривает ряд мер по созданию отечественной системы ЭГЗ.

Программа определяет следующие цели системы ЭГЗ:

- снижение затрат на проведение государственных закупок продукции.
- повышение прозрачности государственных закупок продукции для уменьшения злоупотреблений при расходовании бюджетных средств;
- увеличение конкуренции при получении государственных заказов
- ускорение процедур проведения конкурсных торгов;
- постепенное вхождение России в глобальную мировую сеть электронной торговли.

Основными проблемами на этом пути являются следующие:

- в настоящее время в России не разработаны в необходимой мере основы законодательства в области электронной торговли;
- бухгалтерский учет и налогообложение электронной торговли обладает рядом специфических особенностей, которые не находят подтверждения в действующем законодательстве;

- личность партнера и подлинность электронных документов не всегда может быть установлена с достаточной степенью достоверности;
- согласование условий нестандартных контрактов при обмене электронными документами может быть затруднено по сравнению с обычным переговорным процессом;
- отсутствует инфраструктура бизнеса (транспорт, логистика, сервисные услуги и т.п.), соответствующая условиям глобализации и доступности электронной торговли;
- отсутствует соответствующая система оценки и измерения качества предлагаемой продукции, адекватная новым условиям торговли;
- значительны инвестиционные и технологические риски.

При внедрении в России системы электронных закупок для государственных нужд предстоит учесть следующие ключевые моменты, характеризующие мировые тенденции развития системы электронной торговли и государственных закупок:

в большинстве развитых стран, и в России в частности, в настоящее время сложилась определенная система государственных закупок, которая включает государственных заказчиков, поставщиков, контролирующие организации[28-108];

государственные закупки осуществляются в соответствии с определенными нормами, процедурами и правилами, установленными действующим законодательством и сложившейся деловой практикой;

технологические средства организации электронной торговли в настоящее время недостаточно развиты для быстрого внедрения глобальной системы электронной торговли;

техническая оснащенность рабочих мест государственных организаций, равно как и рабочих мест специалистов поставщиков, находится на низком уровне;

государственные служащие, равно как и специалисты посредников, далеко не всегда обладают достаточной квалификацией в сфере государственных закупок, в том числе посредством электронной торговли.

Разделяя мнение разработчиков программы, можно утверждать, что внедрение системы электронных закупок требует поэтапного ее встраивания в действующую систему государственных закупок с постепенным вытеснением неэлектронных – «бумажных» - способов закупок путем замещения отдельных процедур операций на их электронные аналоги

Основные этапы перевода системы государственных закупок на электронную основу должны включать:

объединение информации о государственных закупках в единую общедоступную базу данных;

создание подсистемы электронного документооборота системы государственных закупок;

перевод закупок простой стандартизированной продукции в электронную систему закупок;

перевод закупок сложной продукции в электронную систему закупок.

В целом можно констатировать, что движение по направлению к российским электронным торгам для государственных нужд уже началось.

Отказ от бумажного документооборота и перевод всех процедур открытого конкурса в электронную сферу сулит весьма значительный выигрыш как в плане экономии трудозатрат госзаказчика и поставщиков, так и в привлечении к конкурсу более широкого круга участников.

Следует отметить, что электронные технологии являются удобным инструментом для обеспечения взаимодействия госзаказчика с поставщиками инвестиционно-строительного комплекса при размещении государственного строительного заказа, при обеспечении стабильного сотрудничества в целях устойчивого развития экономики региона[61-63].

Ниже рассматриваются некоторые технологические аспекты системы электронных подрядных конкурсов.

Один из ключевых вопросов, который необходимо решить при проектировании алгоритма проведения конкурса, — роль головного сервера торгов. На этом сервере, прежде всего, размещаются тексты законодательных актов и ведомственных инструкций, регламентирующих государственные закупки.

Рано или поздно потребуется законодательное решение, утверждающее статус электронного извещения на головном сервере как необходимого, первичного. Конечно, традиционные печатные ("бумажные") извещения останутся вполне допустимыми и даже желательными (рис. 6.3), однако в каждом из них теперь обязательно должна будет указываться ссылка (URL) на первичное извещение в Интернете.

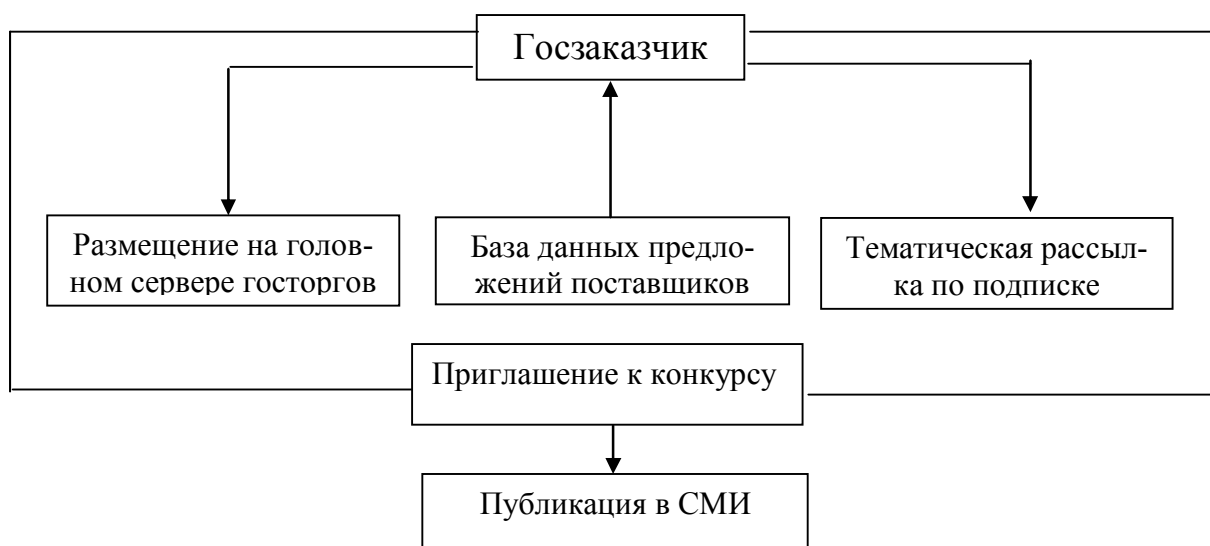


Рисунок 6.3 Извещение о результатах конкурса

На головном сервере также целесообразно организовать электронную публикацию конкурсной документации (в полном объеме

Далее головной сервер торгов может сыграть роль организующего начала и даже третейского судьи во взаимодействии между участниками конкурса и конкурсной комиссией.

Так, с его помощью неплохо реализуется процедура "вскрытия конвертов". Происходит аккумуляция поступающих заявки на головном сервере, посылая конкурсной комиссии лишь извещения о получении очередной заявки, содержащие оговоренный минимум информации. Тогда "вскрытие конвертов" реализуется как предоставления конкурсной комиссии доступа к полным текстам заявок.

Более того, головной сервер может в момент вскрытия конвертов огласить (то есть опубликовать в Интернете и разослать по почтовым адресам участников конкурса) всю ту информацию о составе участников конкурса, предоставление которой предусмотрено существующим законодательством. Впрочем, ничто не мешает участникам конкурса прибыть на традиционную процедуру вскрытия конвертов и непосредственно наблюдать, как комиссия считывает с головного сервера тексты поступивших заявок.

Головному серверу можно поручить отбраковку поступающих на конкурс заявок по формальным признакам, оговоренным в конкурсной документации. Если же заявка успешно прошла входной контроль, сервер высылает участнику конкурса по электронной почте квитанцию приема заявки. Прием заявок прекращается в момент, указанный в опубликованном извещении, и здесь независимый головной сервер незаменим: он способен совершенно непредвзято отследить этот момент.

Сервер может контролировать и прохождение поступающих запросов на разъяснение конкурсной документации. Выдав участнику конкурса квитанцию о приеме его вопроса, сервер проследит, чтобы конкурсная комиссия уложились в отведенный срок ответа на поставленный вопрос. Действующее законодательство предусматривает рассылку такого ответа всем участникам конкурса, подавшим заявки, и эту работу тоже может взять на себя головной сервер. Подобным же образом сервер способен контролировать процесс внесения изменений в конкурсную документацию и в поданные заявки.

Далее рассмотрим применение ЭТ для открытого конкурса по закупке подрядных работ для государственных нужд без предварительного квалификационного отбора поставщиков.

Проведение конкурса начинается с составления конкурсной документации извещения о конкурсе. Применение единого шаблона позволит, кроме того, выдерживать документацию различных конкурсов в одном и том же стиле, что заметно облегчит изучение такой документации поставщиками. Наконец, электронный шаблон создает предпосылки для автоматического обслуживания конкурса головным сервером торгов.

Наряду с документами, регламентирующими процедуру конкурса, в комплект подготавливаемой документации входит форма конкурсной заявки в виде электронного шаблона, предназначенного для заполнения поставщиком. Все только что перечисленные применительно к конкурсной документации преимущества шаблона в равной мере относятся и к шаблону заявки. Помимо этого, применение электронного шаблона заявки открывает возможность автоматической систематизации всей совокупности полученных заявок, что впослед-

ствии значительно облегчит деятельность конкурсной комиссии по отбору победителя.

Далее конкурсная документация, наряду с текстом извещения о конкурсе, направляется госзаказчиком на головной сервер торгов для публикации (рис. 6.4). Головной сервер публикует полученное извещение, размещает на своих страницах конкурсную документацию и открывает процесс получения заявок на участие в данном конкурсе.

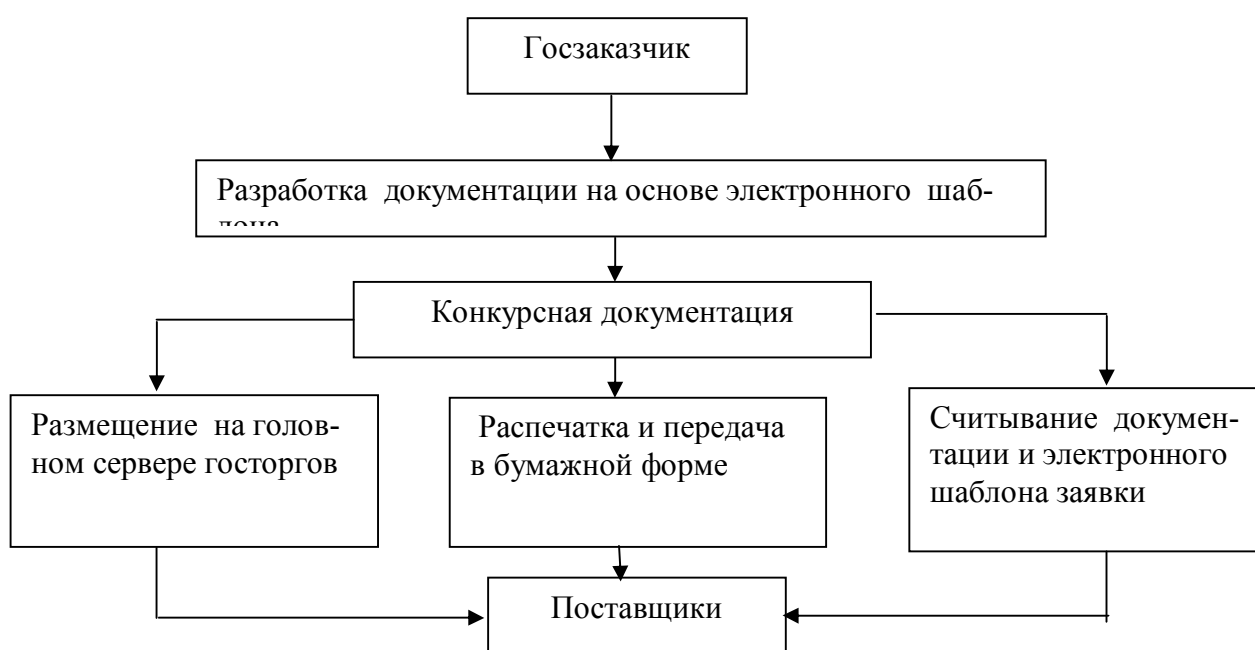


Рисунок 6.4 – Подготовка и распространение конкурсной документации

Поставщик находит на головном сервере торгов извещение о конкурсе, знакомится с конкурсной документацией, заполняет шаблон конкурсной заявки и передает сформированную заявку на головной сервер. Головной сервер проверяет корректность заполнения заявки и высылает поставщику либо диагностическое сообщение, объясняющее причину отклонения заявки, либо квитанцию, подтверждающую принятие заявки для участия в конкурсе. В последнем случае головной сервер, кроме того, высылает заказчику уведомление о поступлении очередной заявки.

Наряду с обработкой поступающих новых заявок головной сервер занимается обслуживанием запросов на разъяснение положений конкурсной документации и, возможно, организацией коррекции этой документации.

Наконец, объявленный в конкурсной документации окончательный срок подачи заявок истекает. В этот момент головной сервер прекращает прием новых заявок и в строгом соответствии с регламентом конкурсной документации в заданный день и час открывает госзаказчику доступ к текстам полученных заявок (рис. 6.5). В этот же день и час головной сервер публикует в Интернете и/или высылает всем участникам конкурса информацию обо всех поступивших

на конкурс заявках в объеме, предусмотренном действующим российским законодательством.



Рисунок – 6.5 Прохождение конкурсных заявок

Далее к работе приступает конкурсная комиссия, в результате чего выявляется победитель конкурса. Опубликовать информацию о победителе наиболее естественно на страницах все того же головного сервера торгов, для чего конкурсная комиссия посылает на сервер в оговоренные законом сроки соответствующее уведомление.

Предложенный выше алгоритм электронных торгов без аппарата электронной подписи и шифрования будет малоэффективен ибо, согласно существующему законодательству основное содержание конкурсных заявок не подлежит оглашению. Поэтому нельзя требовать от участника конкурса, чтобы он пересылал свою заявку в открытом виде через каналы Интернета: в таком случае содержание заявки сможет перехватить конкурент. Из этого затруднения позволяют выйти только согласованные между конкурсной комиссией и конкурсантами условия шифрования.

Электронная подпись - еще более важный атрибут электронных торгов. Без нее документооборот юридически обесценивается. Если какой-либо из циркулирующих по Интернету документов не подписан, каждый из участников торгов вправе оспорить его в суде или арбитраже, и суд, скорее всего, примет его сторону.

Рассмотрим вначале какие способы электронной подписи и шифрования уместны в алгоритме открытого конкурса.

В настоящее время, подавляющее большинство операций электронной коммерции во всем мире обслуживается так называемой криптографией с открытым ключом. Этот метод достаточно удобен и пригоден для организации российских электронных торгов для государственных нужд.

Криптография с открытым ключом подразумевает, что каждый участник торгов (заказчик, участники и головной сервер) владеет парой ключей: открытым и закрытым. Ключи в паре взаимно дополняют друг друга:

Теперь посмотрим, как работают элементы криптографии с открытым ключом применительно электронным торгам.

Госзаказчик, высылая на головной сервер извещение о конкурсе и конкурсную документацию, подписывает эти материалы. Если этот заказчик проводит конкурс впервые, от него потребуются и сертификат:

Получив сертификат, головной сервер обратится к сертификации, чтобы выяснить, не прекращено ли действие сертификата: если все в порядке, то опубликует полученные материалы.

Участник конкурса, высылая заявку, разумеется, со своей электронной подписью, прилагает свой сертификат подписи. Кроме того, если требуется защитить текст заявки от несанкционированного прочтения, участник конкурса шифрует этот текст открытым ключом заказчика, который сообщается ему в конкурсной документации. В результате текст заявки не сможет прочесть никто, кроме заказчика, владеющего вторым (закрытым) ключом.

Проверить, имеет ли силу сертификат конкурсанта, может и головной сервер торгов, и заказчик. Далее, после первого обмена сообщениями, сертификаты больше не потребуются, так как взаимодействующие стороны уже идентифицировали друг друга. В то же время электронные подписи применяются в переписке постоянно: таким образом, циркулирующие по Интернету документы приобретают юридическую силу.

Электронные и бумажные потоки конкурсных документов будут, сосуществовать достаточно долго (см. рис. 6.2, 6.4). Причин тому несколько: поэтапный ввод в эксплуатацию компонентов программного обеспечения электронных торгов, некоторое запаздывание российского законодательства об Интернете и, главное, постепенность перехода сообщества государственных поставщиков к электронному документообороту.

Следует отметить, что электронные технологии могли бы и на данном этапе, в рамках действующего законодательства сократить расходы в связи с проведением подрядных конкурсов. На основе принципа инверсии приоритета: простоту использования отдельные «электронные» этапы при «бумажном»

процессе подрядных конкурсов. Например, представление конкурсной документации может составлять сумму в несколько тысяч рублей и при наличии, скажем 5-6 участников – затраты по распространению конкурсной документации могут составлять до 50 % всех расходов в связи с процедурой подрядных конкурсов.

6.3 Сущность муниципального заказа¹

Переход с начала 90-х годов Российской Федерации к рыночному хозяйству ознаменовал начало эпохи господства конкуренции, без которой саморазвитие экономики невозможно. Именно поэтому одним из первых законов Российской Федерации, регулирующих хозяйственную жизнь общества, стал закон "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", который был принят в апреле 1991 г.

Особое место в системе рыночной экономики занимает рынок государственных и муниципальных закупок. Указом Президента РФ от 08.1997 г. № 305 « О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», утверждено «Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд». Оно стало первым законодательным актом, кардинально изменившим систему государственных закупок переводя ее на принципы конкуренции. В соответствии с данным положением открытый конкурс стал предпочтительным способом закупок.

Содержание понятия «Государственный заказ», его роль в развитии экономики региона, принципы его формирования, размещения и исполнения достаточно подробно раскрыты авторским коллективом ученых СПбГАСУ Ю.П. Панибратовым, В.С. Смирновым, И.П. Соколовым, С.Р. Тяжетдиновым, В.В. Лебедевым и В.И. Фроловым.[24] В своей работе они отметили – что процесс городского заказа является составной частью бюджетного процесса. Бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Формирование государственного заказа есть не что иное, как формирование натурально - вещественной формы расходов бюджета. Из этого утверждения можно сделать вывод, что формирование муниципально-го заказа есть не что иное, как формирование натурально - вещественной формы расходов муниципального бюджета.

Муниципальный заказ по своему юридическому статусу не является государственным заказом, поскольку муниципальные образования представляют собой не государственную власть, а форму местного самоуправления. Не смотря на это его роль в развитии экономики муниципального образования, прин-

¹ Материал подготовлен к.э.н. Иванов С.Н

ципы его формирования, размещения и исполнения во многом схожи с государственным заказом.

Федеральное законодательство пока не дало единой, четкой трактовки понятия – муниципальный заказ. Поэтому в практических разработках муниципальных образований и субъектов Федерации понятию муниципальный заказ придается самый разнообразный смысл.

Конституцией РФ и федеральным законодательством на местное самоуправление возлагаются обязанности по обеспечению жизненно важных потребностей населения. Являясь юридическим лицом, муниципальное образование обладает его правоспособностью: владеет, пользуется и распоряжается обособленным имуществом, заключает сделки и несет ответственность по ним. От имени муниципального образования и действуя в его интересах, уполномоченные на то Уставом органы местного самоуправления или муниципальные учреждения вступают в многочисленные договорные отношения в качестве заказчиков и потребителей товаров и услуг. Оплата заказов осуществляется из средств местного бюджета. В целом ряде случаев муниципальное образование в части, оплачиваемой из средств местного бюджета, выступает созаказчиком услуг, предоставляемых коммерческими организациями населению. Набор и объем заказываемых товаров и услуг ограничивается размером местного бюджета, утвержденного представительным органом и доведенного до населения через СМИ.

Таким образом, муниципальный заказ можно определить, как поручение хозяйствующему субъекту выполнить работу (предоставить услугу, поставить товар), предназначенную для удовлетворения потребностей муниципального образования, связанных с реализацией законодательно установленных предметов ведения местного самоуправления, и оплачиваемую из средств соответствующих расходных статей местного бюджета и муниципальных внебюджетных фондов.[118]

Как уже было указано ранее отсутствие Федерального Закона "О муниципальном заказе" и возложение разработки правил проведения открытого конкурса на представительные органы местного самоуправления привело в практических разработках муниципальных образований и субъектов Федерации к приданию самого разнообразного смысла не только понятию муниципальный заказ но и важнейшим элементам всей инфраструктуры рынка муниципальных закупок, а также разработке самых невероятных, искаженных и усеченных процедур проведения конкурсного отбора исполнителей муниципального заказа.

Целью проведения подобного конкурса является создание видимости активной деятельности по внедрению в практику более эффективных экономических форм и методов хозяйствования. Фактически были отобраны «нужные» подрядчики для выполнения всего объема капитальных работ муниципального образования на 2004 год и у чиновников отпала необходимость в разработке конкурсной документации, организации и проведении конкурсов обеспечивающих удовлетворение муниципальных нужд с минимальными затратами бюджетных средств.

Муниципальный заказ как и государственный заказ в своем движении проходит три стадии: формирование, размещение и исполнение.

Комплекс мероприятий, проводимых органами и должностными лицами местного самоуправления, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств с целью формирования и утверждения сводного перечня муниципальных нужд на предстоящий финансовый год, называется процессом формирования муниципального заказа.

Комплекс мероприятий, проводимых органами и должностными лицами местного самоуправления, заказчиками муниципального заказа, организаторами конкурсов и конкурсными комиссиями с целью поиска наилучшего исполнителя муниципального контракта называется процессом размещения муниципального заказа.

Взаимные действия заказчика муниципального заказа и поставщика (подрядчика, исполнителя) с момента заключения муниципального контракта до прекращения обязательств между сторонами называется процессом исполнения муниципального заказа.

Алгоритм процесса муниципального заказа можно представить следующим образом (рис 6.6).

Определение заказчиками своих нужд производится в следующей последовательности.

Комитет финансов составляет прогноз доходной части бюджета, рассчитывает и направляет распорядителям бюджетных средств контрольные цифры расходной части бюджета.

Распорядители совместно с получателями бюджетных средств составляют перечни муниципальных нужд и направляют в комитет ответственный за экономическую политику муниципального образования

Комитет ответственный за экономическую политику муниципального образования обобщает перечни муниципальных нужд, составляет проект сводного перечня муниципальных нужд и представляет его для рассмотрения представительным органом муниципального образования и утверждения главой администрации.

После принятия сводного перечня муниципальных нужд представительным органом муниципального и утверждения главой администрации он становится обязательным для исполнения для всех органов и должностных лиц местного самоуправления.

Заказчики муниципального заказа назначаются постановлением (распоряжением) главы администрации муниципального образования по представлению комитет ответственный за экономическую политику из состава структурных подразделений администрации либо муниципальных учреждений, муниципальных предприятий являющихся распорядителями (получателями) бюджетных средств и имеющих потребность в товарах (работах, услугах).

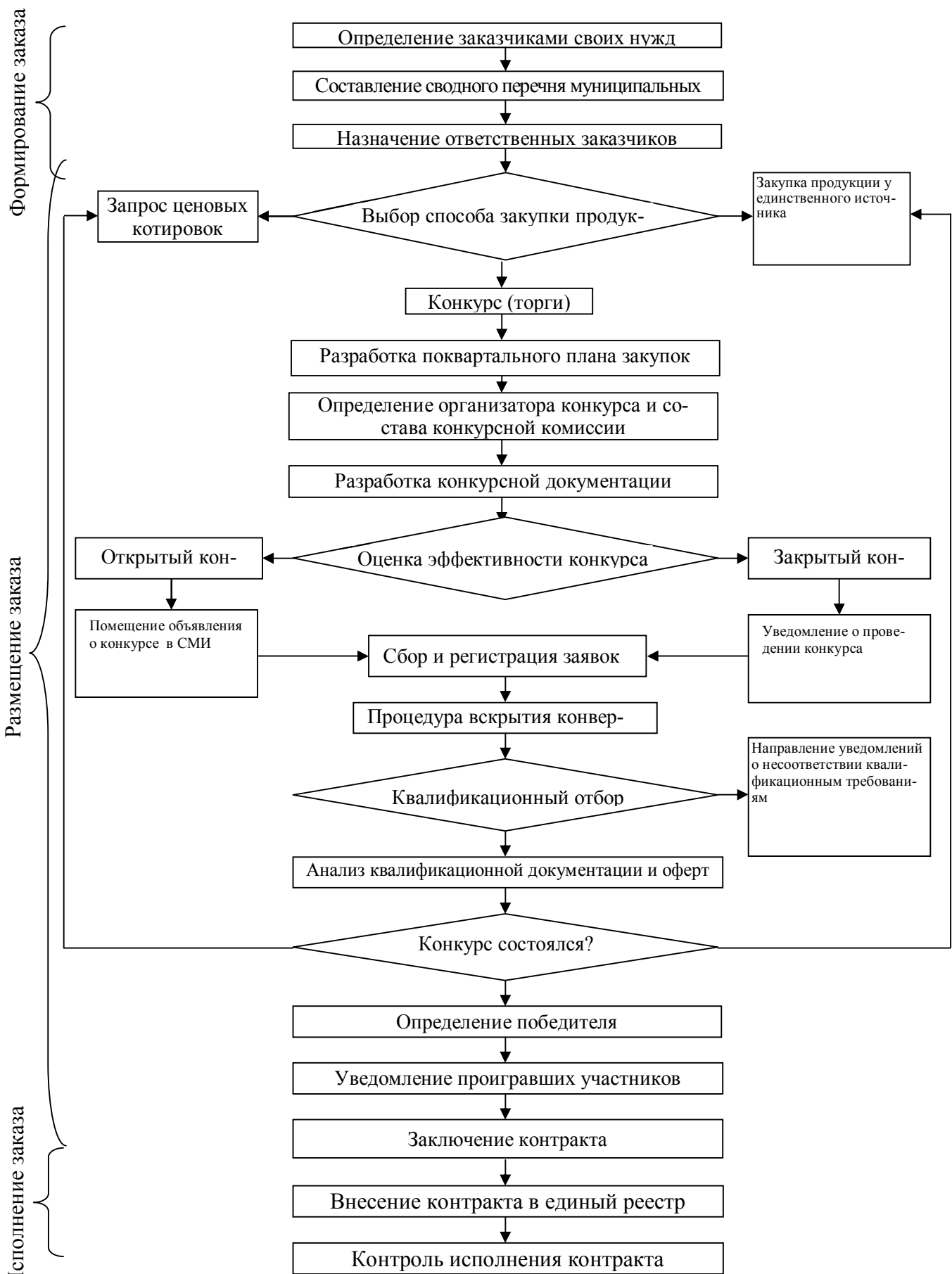


Рисунок 6.6 – Блок – схема алгоритма процесса муниципального заказа

Заказчики муниципального заказа выбирают определенный способ закупки, учитывая следующие факторы: времени (срочность закупки); состояние рынка товара, закупаемого для муниципальных нужд; объем закупаемой продукции; эффективность проведения конкурса (сопоставление затрат с результатами).

Выбор способа закупки продукции в зависимости от факторов и условий закупки можно представить в виде таблицы (табл. 6.3).

Таблица 6.3 – Факторный выбор способа закупки

| Факторы | Условия закупки | Способ закупки |
|--------------------------------------|--|--|
| Срочность | 1. Экстренная закупка 2. Плановая закупка | Единственный источник Открытый конкурс |
| Состояние рынка закупаемой продукции | 1. Монопольный поставщик 2. Ограниченный круг поставщиков 3. Развитый рынок | Единственный источник Закрытый конкурс Открытый конкурс |
| Объем закупки | 1. До 2000 МРОТ 2. Более 2000 МРОТ | Запрос ценовых котировок Закрытый конкурс Открытый конкурс |
| Расходы на конкурсные процедуры | 1. Сопоставимы с объемом закупки 2. Незначительны в сравнении с объемом закупки | Закрытый конкурс Открытый конкурс |

При выборе способа закупок запросом ценовых котировок – запрос ценовых котировок производится не менее чем у трех поставщиков. В случае, когда после соответствующего запроса установлено, что только два поставщика будут рассматриваться в качестве кандидатов на поставку требуемой продукции, запрос направляется этим поставщикам. Каждый поставщик, которому направляется запрос ценовых котировок, должен быть проинформирован о том, включаются ли в стоимость продукции расходы на транспортировку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей.

Каждый поставщик вправе представить только одну ценовую котировку, которая не может быть в последствии изменена. Между заказчиком и поставщиком не проводится никаких переговоров в отношении ценовой котировки, представленной данным поставщиком.

Выигравшим признается поставщик, который представил самую низкую ценовую котировку, удовлетворяющую потребностям заказчика.

Заказчик вправе размещать заказы на закупки продукции у единственного источника в порядке и в сроки определенные положением «О муниципальном заказе» муниципального образования в следующих случаях: если вследствие чрезвычайных обстоятельств возникла срочная потребность в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно с учетом затрат времени; если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отноше-

нии данной продукции и отсутствует ее равноценная замена; если проведенный с соблюдением всех норм и правил конкурс не состоялся.

Процедура проведения конкурсов достаточно трудоемка и занимает промежуток времени от 1 до 2 месяцев. Одновременно провести большое количество конкурсов невозможно. Поэтому у заказчиков муниципального заказа возникает необходимость в планировании проведения процедур закупок. Отсутствие планирования закупок приводит к несоблюдению законодательно установленных сроков конкурсных процедур, отказам заказчиков от проведения конкурсов и как следствие закупками продукции у единственного источника, которые не приводят к экономии бюджетных средств. Поэтому для получения экономического эффекта от закупочной деятельности необходимо разрабатывать тщательный поквартальный план закупок на планируемый год.

Организатором конкурса может быть заказчик муниципального заказа, однако на первой стадии формирования культуры размещения муниципального заказа, пока недостаточно квалифицированных кадров и нет практического опыта проведения конкурсов, а также в связи с относительно небольшим количеством лотов более целесообразно поручить проведение всех конкурсов муниципального образования одному муниципальному предприятию (единой службе заказчика) либо одной коммерческой организации.

Одной из наиболее важных и ответственных задач организатора конкурса является разработка конкурсной документации.

Конкурсная документация состоит из следующих основных документов: задания на исполнение муниципального контракта; условий и порядка проведения конкурса; критериев и порядка оценки квалификации претендентов согласно пункту; проекта муниципального контракта; формы оферты на выполнение муниципального контракта на условиях заказчика.

Конкурсная документация передается в комплекте претенденту после перечисления им взноса.

Конкурсная документация хранится в течение трех лет со дня проведения конкурса в архиве администрации муниципального образования.

После разработки конкурсной документации организатор конкурса на основании анализа фактора – расходы на конкурсные процедуры (табл. 1) принимает решение о выборе способа закупки: открытый конкурс; закрытый конкурс.

При выборе способа закупки открытым конкурсом помещает объявления о конкурсе в СМИ.

При выборе способа закупки закрытым конкурсом выбирает участников конкурса и направляет им уведомления о проведении конкурса.

Еще одним важным элементом размещения муниципального заказа возложенным на организатора конкурса является процедура сбор и регистрация заявок.

Заявка на участие в конкурсе оформляется в письменном виде, скрепляется подписью и представляется в запечатанном конверте в порядке и способом, которые указаны в конкурсной документации. Организатор конкурса по запросу поставщика выдает ему расписку с указанием даты и времени получения заявки.

Для размещения муниципального заказа в муниципальном образовании создается постоянно действующая конкурсная комиссия.

Персональный состав конкурсной комиссии и ее председатель утверждаются постановлением главы администрации муниципального образования. В состав комиссии в обязательном порядке включаются: заместители главы администрации муниципального образования, курирующие бюджетные учреждения и муниципальные предприятия, финансируемые из городского бюджета; депутаты представительного органа местного самоуправления (по согласованию); представители финансовых, экономических и других структурных подразделений администрации муниципального образования.

Конкурсная комиссия осуществляет свою деятельность на основании утвержденного представительным органом местного самоуправления положения.

Основными задачами конкурсной комиссии являются:

обеспечение процедуры вскрытия конвертов, с предложениями участников конкурса заключить договор на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг на условиях, определенных в конкурсной документации;

проведение квалификационного отбора и принятия решения о дальнейшем участии в конкурсе данного участника конкурса;

уведомление проигравших участников конкурса.

Если после процедуры квалификационного отбора не осталось участников конкурса либо остался один участник конкурса, то конкурс считается не состоявшимся и заказчик размещает заказы на закупки продукции у единственного источника.

Если после процедуры квалификационного отбора остались два и более участников конкурса, то по результатам анализа квалификационной документации определяется победитель конкурса.

Если после процедуры квалификационного отбора и анализа квалификационной документации два участника конкурса набрали одинаковое максимальное из всех количество баллов (голосов), то победитель конкурса определяется запросом ценовых котировок у этих двух участников конкурса.

Победитель конкурса в течении пяти дней должен заключить муниципальный контракт который определяет права и обязанности заказчика и поставщика (подрядчика) по закупке продукции для муниципальных нужд, а также ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципального контракта.

Основанием для заключения муниципального контракта является протокол конкурсной комиссии, которым определяется поставщик.

Муниципальным контрактом предусматриваются конкретные сроки исполнения обязательств и конкретный поставщик продукции, закупаемой для муниципальных нужд (подрядчик на выполнение работ, оказание услуг).

Муниципальным контрактом предусматривается обязательная уплата неустойки в случае нарушения поставщиком (подрядчиком) условий данного контракта.

Заказчик муниципального заказа обязан вести реестр муниципального заказа, в котором должны быть отражены следующие сведения: краткое наимено-

вание закупаемых товаров, работ, услуг; наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг; цена и дата закупки.

Контроль за полнотой и правильностью ведения реестра муниципального заказа осуществляет комитет ответственный за экономическую политику муниципального образования.

Заказчик муниципальный заказа осуществляет контроль за исполнением поставщиком муниципального контракта без вмешательства в его хозяйственную деятельность.

Порядок организации контроля и учета выполнения муниципального контракта.

Заказчики муниципального заказа:

для организации текущего контроля исполнения условий контрактов своевременно назначают должностных лиц, несущих персональную ответственность за организацию и ведение текущего контроля;

определяют порядок взаимодействия сторон договора (муниципального контракта);

обеспечивают соблюдение правил сдачи-приемки продукции и правил оформления отчетных документов в соответствии с действующим законом, правилами, инструкциями и условиями контракта;

систематически осуществляют контроль за работой лиц, ответственных за приемку продукции по количеству и качеству;

при возникновении спора с поставщиком по поводу несоответствия качества поставляемой продукции условиям контракта привлекают независимых экспертов;

обеспечивают своевременное составление и оформление расчетных и иных документов (актов сверки, приемки, исполнения и т.д.), а также формирование комиссий (рабочих, приемочных и т.д.);

обеспечивают оперативное доведение до комитета ответственного за экономическую политику муниципального образования информации о ходе выполнения муниципального контракта сторонами и несут ответственность за ее достоверность.

Комитет ответственный за экономическую политику муниципального образования:

обеспечивает ведение единого банка данных об исполнении контрактов;

разрабатывает проекты нормативных документов и методических материалов, определяющих порядок взаимодействия заинтересованных сторон и обмена оперативной информацией;

ежеквартально обобщает результаты деятельности муниципальных заказчиков, участвует в распространении передового опыта;

проводит выборочный контроль исполнения заключенных контрактов, готовит предложения главе администрации муниципального образования о принятии мер к лицам, виновным в нарушении условий контрактов.

Представительный орган местного самоуправления осуществляет контроль за использованием бюджетных средств, предназначенных для выполнения муниципального заказа на основании предоставляемых ежеквартально комитет

ответственным за экономическую политику муниципального образования сведений о выполненных муниципальных заказах, финансирование которых проводилось в рамках заключенных контрактов.

Таким образом, процедуру формирования, размещения и исполнения муниципального заказа можно назвать процессом муниципального заказа, который, должен являться составной частью бюджетного процесса муниципального образования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. При проведении подрядных торгов (конкурсов) на государственные заказы имеются существенные отклонения плановых бюджетов различных уровней управления РФ от практических расходов

2. Существующая нормативно-правовая база организации государственных заказов на подрядные работы в большей степени учитывает интересы заказчика, чем других участников подрядных торгов (конкурсов).

3. В настоящее время в системе управления государственными закупками сформировался государственный строительный заказ в Санкт-Петербурге, который можно определить в виде перечня строительных товаров, работ и услуг, планируемых к закупке госзаказчиками за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации обычно в течение соответствующего бюджетного года.

В экономической системе региона государственный строительный заказ выполняет ряд важнейших функции, способствуя активному взаимодействию между государственными структурами региона и организациями инвестиционно-строительного комплекса, долгосрочным устойчивым взаимоотношениям. К основным из этих функций относятся производственно-потребительская, стимулирующая, контрольно-учетная функция, функция ценового регулирования, а также стратегическая функция.

4. Основными принципами формирования и размещения государственного строительного заказа в регионе являются:

- эффективность;
- системность;
- разумный протекционизм;
- адаптивность;
- открытость.

5. Концепция государственного строительного заказа является одним из инструментов государственного регулирования экономики и позволяет реализовать эффективную форму взаимодействия госзаказчика (Комитет по строительству) и организаций инвестиционно-строительного комплекса, учитывая продолжительный жизненный цикл и специфику строительной продукции.

6. Государственный строительный заказ, размещаемый в инвестиционно-строительном комплексе, является важнейшим элементом государственного регулирования бюджетных расходов, направляемых на обеспечение жизнедеятельности региона.

7. Система ГСЗ носит децентрализованный характер. Это связано с большим количеством бюджетополучателей, имеющих функции государственных заказчиков, что приводит к дополнительным затратам на организацию конкурсных процедур.

8. В рамках теории самоорганизующихся систем (синергетики) одним из результатов взаимодействия госзаказчика и инвестиционно-строительного ком-

плекса является стабилизация экономики региона при том обеспечивается возможность гибкого управления их формой взаимодействия в сфере госзакупок - государственным строительным заказом.

9. Требования к формированию информационной базы в области строительства должны исходить из необходимости формирования информационной среды для решения задач информационно-аналитического обеспечения инвестиционно-строительной деятельности и создания механизмов взаимодействия государственных учреждений и субъектов рынка.

10. Информационно-аналитическое обеспечение подрядных торгов (конкурсов), которое позволяет создавать региональные программные комплексы по оперативному учету объектов и субъектов инвестиционной деятельности; оценке конкурсных предложений на подрядные работы; формированию региональной справочной системы инвестиционно-строительной деятельности; формированию инвестиционно-строительных программ региона; системному администрированию баз данных и прикладных задач.

11. Для снижения затрат при проведении подрядных торгов целесообразно использовать бурно развивающиеся электронные технологии (в частности, снижаются затраты при разработке технической документации) в виде поэтапного перехода от «бумажных» подрядных торгов к электронным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алтунджи В.С., Гинзбург А.В. Применение информационных технологий при проведении конкурсов в московском строительстве
2. Архипов В. Почему подрядные торги не приводят к большей эффективности.// общественные науки и современность, 1995, №2
3. Асаул А.Н. Сервисная концепция маркетинга в строительстве // Экономика строительства, М., 1997, №10
4. Асаул А.Н., Батрак А. В. Корпоративные структуры в региональном инвестиционно-строительном комплексе. М.: Изд-во АСВ; СПб.: СПбГАСУ, 2001. – 168 с.
5. Асаул А.Н., Денисова И.В. Интеграция строительных фирм в форме сетевых индустриальных организаций // Регион: политика, экономика, социология.-2001, №1
6. Асаул А.Н., Иванов С.Н. Современные проблемы и тенденции формирования системы управления инвестиционно-строительным комплексом // Научные труды. Выпуск III.Международная академия менеджмента, М., 2002 с.37-50
7. Бабан – Луценко А.И., Кандыба А.В. Основные принципы формирования и функционирования системы городского заказа Санкт –Петербурга
8. Багиев Г.Л., Томилов В.В., Чернышева З.А., Маркетинг и культура предпринимательства СПб. Изд-во УЭиФ, 1999.
9. Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М.: Профиздат, 2001.
10. Бартищев И.М., Костин Г.В., Поморов А.А., Куевда Г.А., Романов П.В. и др. Концепция выхода из кризиса и перехода к устойчивому социально-экономическому развитию региона ()
11. Бек У. от индустриального общества к обществу риска//THESIS.1994 №5
12. Белов А.В. Подрядные торги в Российской Федерации в 2002г. // Экономика строительства – 2003-№8
13. Белоус А.Б. Пути повышения управляемости строительной фирмы в условиях нестабильной среды (дис.на соиск. уч. ст. к.э.н.)
14. Беляев А.В. Подрядные торги Российской Федерации в 2002г.// Экономика строительства -2003 №3
15. Богатко А.Н. Основы экономического анализа хозяйствующего субъекта. М. Финансы и статистика. 1999.23с.
16. Болотников Г.И. Подрядные торги и ценовая политика в строительном комплексе // Промышленное строительство, 1994. №10.
17. Бондаренко Н.И. Методология системного подхода к решению проблем. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 1997.

18. Братищев И.М., Костин Г.В., Поморов А.А., Куевда Г.А., Романов П.В и др. Концепция выхода из кризиса и перехода к устойчивому социально-экономическому развитию региона (области, края, республики).–М.: Государственная дума,1997.
19. Бродский М.Н., Бродский Г.М., Костенко С.И., Ливеровский А.А. Городской заказ – фактор развития промышленности Санкт-Петербурга (проблемы, поиски, решения) // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – СПб.: 1999, № 4
20. Бушуев Б.С. Использование зарубежного при формировании новых экономических структур и рынка в строительстве//Экономика строительства, М.,1997, №10
21. Варламов Н.В., Панибратов Ю.П., Яковлев В.А. Теоретические основы организации и проведения подрядных торгов в строительстве и городском хозяйстве. – М., 1999.
22. Вахмистров А.И., Асаул Н.А., Роль корпоративных объединений в системе управления региональным строительным комплексом стройиздат СПб. Санкт-Петербург.2003
23. Гизатуллин Х.Н., Павлов К.В., Патоэкономика – экономика кризисных состояний.//Общественные науки и современность,1995, №2
24. Глазьев С.Ю. Основные обеспечения экономической безопасности страны – альтернативный реформационный курс. // Российский экономический журнал, 1997, № 1.
25. Глебов В.Н., Попков В.П., Гниденко И.Г. Информационная поддержка принятия управленческих решений. // Труды СПбИА. Отделение судостроения, 1998, т. 2.
26. Горбунов А.А. и др. Экономические аспекты инвестирования региональной экономики.// Ин-т соц.эк проблем РАН СПб. Отд-е Рос.Акад. Инвест. и экономики строительства. Сп.б.1996 104 с.
27. Горбунов А.А., Иванов С.Н., Асаул А.Н. Формирование региональных строительных комплексов в транзитной экономике/ под ред. А.А. Горбунова СПб, 1996г.
28. Городской заказ Санкт-Петербурга: на пути правового урегулирования (поиски и возможные решения) // Городской заказ Санкт-Петербурга. Информационно-аналитический бюллетень, № 3 (6), 1999
29. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс. Под ред. Т.Г.Морозовой и А.В.Пикулькина. – М.: Финстатинформ, 1997.
30. Государственный заказ Санкт-Петербурга: формирование размещение и исполнение: Уч.пос./под ред Ю.П. Панибратова; СПбГАСУ–СПб,-213с-
31. Гражданский Кодекс Российской Федерации - М., СПб., Изд. Торговый дом “Герда”, 1998.
32. Губанов С. Перспектива – переход к государственно-корпоративной экономике. // Экономист, 1998, № 6.
33. Давлицаров А. Городской заказ стал прозрачным // Новое время, 1998, 24 декабря.

34. Даллагало Б. Есть ли будущее у макропланирования в Восточной Европе? // Российский экономический журнал, 1992, №№ 3-4.
35. Дидковский В.М. Организационное и экономическое обеспечение подготовки и проведения подрядных торгов // Экономика строительства – 2003-№8
36. Дидковский В.М. Совершенствование организации конкурсных торгов в строительстве. // Экономика строительства, 2001, №6.
37. Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 1992.
38. Дорогов Н. Обоснование выбора экономической стратегии региона. // Проблемы теории и практики управления, 1998, №3.
39. Дудкин В. Американский и западноевропейский подходы к индикативному планированию: возможен ли синтез на российской почве? // Российский экономический журнал, 1997, № 10.
40. Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование – механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. // Российский экономический журнал, 1998, №2
41. Евграшин А. Из практики французского индикативного планирования. // Российский экономический журнал, 1998, № 2.
42. Евланов Л.Г. Принятие решений в условиях неопределенности. Учебное пособие. – М.: Статистика, 1996.
43. Евланов Л.Г. Экспертные оценки в управлении. – М.: Экономика, 1996.
44. Закон Санкт-Петербурга от 20 мая 1999г. № 91-18 «О заказе Санкт-Петербурга»
45. Земляков Д. Макропрограммирование в рыночной экономике (материалы к лекциям и семинарам). // Российский экономический журнал, 1996, № 11-12.
46. Иванов Е. Индикативное планирование развития экономики. // Экономист, 1993, № 9.
47. Иванова Е.А. Французское программирование: эволюция механизма разработки планов (препринт). – Л.
48. Илларионов А. Бремя государства. // Вопросы экономики, 1996, № 9.
49. История государства и права. Словарь-справочник. Отв. ред. М.И.Сизиков. – М.: Юридическая литература, 1997.
50. Каплан Л.М. Обзор инвестиционно-строительного комплекса за 2000. // Стройинформ. СПб. 2001.– №4
51. Каспар А. Экономика в будущем. Выход из тупика. Пер с нем. – М.: Тривант, 1997.
52. Катастрофы и переходы: опыт социально-экономического развития. Под ред. Ю.М.Осипова, И.Н.Шургиной. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1994.
53. Кириленко А.В. Организация маркетинговой деятельности как фактор повышения конкурентоспособности строительной компании (дисс. на соиск.уч. степени к.э.н.) СПбГАСУ, 2002.

54. Классики кейнсианства. Т. 2. Хансен. Экономические циклы и национальный доход. Ч. III-IV. Пер., сост. А.Г.Худокормов. – М.: Экономика, 1997.
55. Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества: экономическая роль и тенденции развития. – М.: Наука, 1988.
56. Ковалева Г.А. Информатизационный аспект формирования территориального заказа. // Информационное обеспечение рынков товаров и услуг – 2000. Сборник материалов второй научно-практической конференции «Информационное обеспечение рынков товаров и услуг». Под ред. В.А.Шумаева. – М.: 2000.
57. Ковалева Г.А. Основные особенности перехода регионов на принципы самоуправления и самофинансирования в современных условиях. – М.: ИНЭП РАН, 1992.
58. Когут А.Е. Повышение эффективности экономических реформ в России.– СПб.: ИСЭП РАН, 1992.
59. Комаров И. Федеральные целевые программы: опыт разработки и осуществления. // Экономист, 1998, № 1.
60. Комков Н. Организационно-экономический механизм управления научно-техническими программами и целевыми проектами. // Экономика и методические методы, 1991, т. 27, вып. III.
61. Комплексный план развития сферы обслуживания населения . Под ред. Рутгайзера В.М.//Вопросы экономики, 1996, № 3
62. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. – М.: Экономика, 1989.
63. Красковский Ю.В. Пути совершенствования бюджетного процесса в Санкт-Петербурге. // Материалы первого пленарного заседания Постоянно действующей научно-практической конференции по проблемам социально-экономического развития Санкт-Петербурга. – СПб.: 2000.
64. Красковский Ю.В. Совершенствование регулирования экономики региона в переходный период. // Известия СПбГУЭФ, 2000, № 2.
65. Лаврентьева Л.Ф. Информационные аспекты регулирования рынков товаров и услуг. // Информационное обеспечение рынков товаров и услуг – 2000. Сборник материалов второй научно-практической конференции «Информационное обеспечение рынков товаров и услуг». Под. Ред. В.А. Шумаева. – М.: 2000.
66. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Программные методы регулирования регионального развития. // Российский экономический журнал, 1996, № 2.
67. Липсиц И.В. Экономике нужны целевые государственные ориентиры. // Экономист, 1995, № 3.
68. Львов Д.С. Курс социально-экономического возрождения России. – М.: 1994.
69. Масличенков Ю., Тронин Ю. Реинжиниринг бизнес процессов. -Бизнес и банки,1997.№6, с.4

70. Медницкий В.Г. Анализ истории планирования с точки зрения теории оптимальных цен. // Экономика и математические методы, 1993, т. 29, вып. IV.
71. Менакир П.А. Экономическое развитие региона: программный подход. – М.: Наука, 1993.
72. Мерсиянов А.А., Чибисов И.Е., Курышев В.В., Петухова В.В, Вершинина Г.В., Нестерова Н.В. Городской заказ в условиях экономических реформ. // Под ред. д.э.н. М.Н.Михайлова – СПб.: УСПб ИМС, Лаборатория региональной диагностики СПб УЭФ, 2000. – 48 с.
73. Методические рекомендации по организации перехода региона на территориальное самоуправление самофинансирование. Территориальное самоуправление и самофинансирование области, края, города, административного района. – Л.: ЛЭА «Пелен», 1990, вып. 2.
74. Методические рекомендации по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации. – М.: Концепт, 1999. Утверждены Межведомственной комиссией по подрядным торгам при Госстрое России (Протокол от 5 октября 1999 г. № 12).
75. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М.: Наука, 1989.
76. Мутиев Г.Г. Рынок средств производства в системе региональной экономики. – М.: Наука, 1995.
77. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. Под ред. А.Г.Свинаренко. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 360 с.
78. О поставках продукции и товаров для государственных нужд. Закон РФ от 28.05.92 г., № 2869-1.
79. Опыт экономических реформ в развитых странах. – М.: Наука, 1993.
80. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд (под ред. В.И.Смирнова). Москва, 2001.
81. Организация и проведение подрядных торгов на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве (авторы : Н.В.Варламов, Ю.П.Панибратов, А.М. Симановский, А.И.Солодкий, Р.Б. Шакиров, В.А, Яковлев; под общей ред. В.А. Яковлева) СПб. СПбГАСУ, 2000.
82. Ординян В.С. Методология государственного регулирования инвестиционно-строительной деятельности в условиях рынка М.КомТех.1999.234с.
83. Ординян В.С.Айдаров Л.А. Маркетинг в системе государственного регулирования инвестиционно-строительной сферы. М.-КомТех.-1999.124с.
84. Орт А.И. Инвестиционно-строительный комплекс Санкт-Петербурга проблемы и перспективы развития. -СПб: Изд-во МФИН.2000
85. Ослунд А. Россия: рождение рыночной экономики. – М.: Республика, 1996.
86. Основы инновационного менеджмента: теория и практика./ под. ред. Завлина П.Н. и др. Экономика.2000г.

87. От кризиса к росту (опыт стран с переходящей экономикой). Под ред. М.А.Дерябиной. – М.: «Эдиториал УРСС», 1998.

88. Пансков В.Г. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений. // Российский экономический журнал, 1998, № 11

89. Парканский А.Б., Федорович В.А. и др. США: государство и рынок, М. Наука, 1991

90. Перспективы денежного и не денежного исполнения бюджетов в России //Финансы,1998, № 5,6, с.12-14, 25-28

91. Плущевская Ю., Старикова Л. Исследование финансовых потоков в российской экономике. // Вопросы экономики, 1997, № 12.

92. Плышевский Б. Территориальные проблемы формирования рынка. // Плановое хозяйство, 1991, № 1.

93. Поляк Г.Б. Региональные финансы и рыночная экономика. – М.: Финансы, 1993.

94. Понизов В. О системе минимальных государственных социальных стандартов. // Общество и экономика, 1998, № 6.

95. Попов Г.Х., Косов Н.С. Программно-целевой метод в управлении и планировании. М.: Экономика, 1980.

96. Постановление администрации Брянской области от 23.06.2000 г. № 280 «Об областном заказе на поставку продукции за счет средств областного бюджета для государственных нужд организаций строительного комплекса области, управления культуры администрации области и ОАО «Брянсктоппром» на 2000 год».

97. Постановление главы администрации Владимирской области от 06.04.2000 г. № 231 «Об энергетическом заказе энергоснабжающих организаций Владимирской области».

98. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года № 941 «О мерах по совершенствованию функционирования федеральной контрактной системы».

99. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1996 года № 523 «Об участии субъектов малого предпринимательства в производстве и поставке продукции и товаров (услуг) для федеральных государственных нужд».

100. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1997 года № 1062 «Об утверждении положения о звании «Поставщик продукции для государственных нужд России».

101. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 года № 1005 «О реализации федерального закона о государственном оборонном заказе».

102. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1994 года № 594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

103. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 1222 «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов)».

104. Постановление правительства Удмуртской республики от 17.04.2000 г. № 402 «О государственных заказах на геологическое изучение недр на территории Удмуртской республики в 2000 году».

105. Потапова Л.И. Методика отбора претендентов для участия в торгах // Экономика строительства. – 1995.

106. Приказ Министерства экономики Российской Федерации от 30 сентября 1997 г. N 117

107. Проблемы совершенствования и автоматизации управления городом. Сборник научных трудов. Под ред. Ю.М.Черкасова. – М.: НПО АСУ «Москва», 1990.

108. Протасова Н.П., Сибиряков С.А., Хурсевич С.Н. Проблемы формирования, размещения и финансирования государственного заказа и методы их решения. – М.: 2000.

109. Пяткин А. Прогнозы, целевые программы, государственный план. // Плановое хозяйство, 1991, № 5.

110. Ракитский Б. Стратегия социальной политики в обществе переходного типа. // Проблемы теории и практики управления, 1995, № 5.

111. Распоряжение главы администрации Белгородской области от 14.02.2000 г. № 68 «Об областном государственном заказе на выполнение строительно-монтажных и дорожных работ, производство строительных материалов и оборудования для объектов местных программ капитального и дорожного строительства администрации области на 2000 год».

112. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики (рекомендации международной научно-практической конференции, проведенной Советом Федерации и Институтом экономики РАН). // Российский экономический журнал, 1997, № 4.

113. Романова А.И. экономическая устойчивость производственного предприятия. Постановка проблемы. Изв. вузов Строительство 2002 №7.-С62-67

114. Российской Федерации от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации».

115. Селитренников Л., Трещевский Ю. Постановка целей государственного регулирования - основа экономической политики. // Проблемы теории и практики управления, 1998, № 3.

116. Семашкевич Л. Производству необходимы ориентиры индикативного плана. // Экономист, 1997, № 11.

117. Сенчагов В. О японском опыте управления. // Вопросы экономики, 1990, № 5.

118. Силаев Е.Д. Эффективность экономики региона. – М.: Наука, 1994.

119. Симоновский А.М. Проблемы в практике проведения подрядных торгов. // Экономика строительства, 2002, №10.

120. Синягов А. Вопросы создания систем управления регионом // Экономист, 1995., №8
121. Системные проблемы России. Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Под ред. Д.С. Львова. М.: Экономика, 1999.
122. Сутягин В. Соотношение научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития. // Проблемы прогнозирования, 1998, № 1.
123. Тажетдинов С.Р. Государственные закупки Санкт-Петербурга в системе экономических показателей развития региона. Инф.-аналит. Бюллетень. Городской заказ Санкт-Петербурга. 2002, №6 (45), с.10-14
124. Тамбовцев В.Л. Государство и экономика.– М.: Магистр, 1997.
125. Татаркин А. социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений региона.// Вопросы экономики, 1993, №6
126. Теория и практика муниципального заказа. Сборник статей и практических материалов под редакцией Э. Маркварта. Санкт-Петербург, 2000 г.
127. Территориальное планирование. Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1989.
128. Тихонов А.А. Региональная компьютерная система «бюджет// Информационное обеспечение рынок товаров и услуг – 2000. Сборник материалов второй научно-практической конференции «Информационное обеспечение рынков товаров и услуг». Под ред. В.А.Шумаева. – М.: 2000.
129. Тодаро М.П. Экономическое развитие. Пер. с англ. – М.: Экономический факультет МГУ - ЮНИТИ, 1997.
130. Уваров С. А. Логистика: общая концепция, теория и практика – СПб, ИНВЕСТ-НП, 1996, 232 с.
131. Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».
132. Федеральная целевая программа социально-экономического развития Тюменской области. М.; Тюмень, 1997.
133. Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 1999 года № 97 -ФЗ “О конкурсах на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”.
134. Фокин Ю. Границы планового воздействия на хозяйственную деятельность. // Экономист, 1993, № 8.
135. Хорольд Н., Фирон Майкл Р. Управление снабжением и запасами СПб, Полигон - 1999.
136. Хурсевич С.Н., Сибиряков С.А. Неденежное исполнение бюджетов // Рынок ценных бумаг. – М., 1999, № 5 .
137. Шакиров Р.Б. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в строительстве:-М Изд-во Ассоциации строительных вузов,2002.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Основные нормативные и методические документы, регламентирующие деятельность субъектов инвестиционно-строительного процесса

Документы общего назначения

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Главы 4, 23, 27- 29. Часть вторая. Глава 37«Подряд» и Глава 48 «Страхование».
 2. Земельный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ).
 3. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 2.01.2000 г. № 28-ФЗ.
 4. Закон РФ «О плате за землю» от 11.10.1991 г. № 1738-1 (в редакции от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ).
 5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 22.04.1998 г.
 6. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 1 и часть 2.
 7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 45-ФЗ (в редакции от 5.08.2000 г.).
 8. Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 г.№ 60-ФЗ.
 9. Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации и закупке продукции для государственных нужд».
 10. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета».
 11. Указ Президента Российской Федерации от 08.12.1998 г. № 1556 «О федеральном казначействе».
 12. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (в редакции от 15.04.98).
 13. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ.
 14. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ними» от 21.07.1997г.с изменениями от 05.03.2001г. № 20-ФЗ, от 12.04.2001г. № 36-ФЗ, от 11.04.2002г. № 36-ФЗ
- Об организации инвестиционно-строительной деятельности*
15. Закон РСФСР от 26.06.1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ.
 16. Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9.07.1999 г. № 160-ФЗ.
 17. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации» от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ.

Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ (с изменениями от 02.01.2000 г. № 22-ФЗ).

18. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 «О порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

19. СП 11-101-95. Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство зданий и сооружений (Утвержден постановл. Минстроя России от 30.06.1995 г. № 18-63).

20. Временное положение о финансировании и кредитовании капитального строительства на территории Российской Федерации (Утверждено постановлением Правительства РФ от 21.03.1994 г. № 220) в редакции постановления Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 216.

21. Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет федерального бюджета».

22. Положение о Государственном комитете Российской Федерации о строительстве и жилищно-коммунальному комплексу (Утверждено постановлением Правительства РФ от 24.11.1999 г. № 1289).

23. Положение о заказчике-застройщике (едином заказчике, дирекции строящегося предприятия) и техническом надзоре (Утверждено постановлением Госстроя СССР по согласованию с Госпланом СССР, Минфином СССР, Госкомтруда СССР и Промстройбанком СССР от 2.02.1988 г. № 16).

24. Распоряжение Правительства РФ от 29.08.1994 г. № 1389-р. «О полномочиях первоначального заказчика объекта».

25. Положение о заказчике при строительстве объектов для государственных нужд на территории Российской Федерации (Утверждено постановлением Госстроя России от 8 июня 2001 г. № 58).

26. МДС 11-15.2001. Методическое пособие по организации деятельности государственного заказчика на строительство и заказчика-застройщика.

27. Инвестиционно-строительная деятельность заказчиков-застройщиков. Учебное пособие. Москва: ГАСИС, 2002

28. Постановление Госстроя России от 21.03.2001 г. № 33. «О нормативах затрат на службу заказчика-застройщика, осуществляющего строительство за счет средств федерального бюджета».

29. Постановление Госстроя России от 13.02.2003 г. № 17 «О нормативах затрат на содержание службы заказчика-застройщика при строительстве объектов для государственных нужд за счет средств федерального бюджета на 2003-2004 гг.».

30. Методическое пособие по расчету затрат на службу заказчика (Письмо Минстроя России от 13.12.1995 г. № ВБ-29/12-347).

31. СНиП 10-01-94. Система нормативных документов в строительстве. Основные положения.

32. Постановление Правительства РФ от 10.03.2000 г. № 221 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения».

33. МДС 11-1.99. Методические рекомендации о порядке выдачи разрешений на строительство. Госстрой России – М.: ГУЛ ЦПП, 2000.

34. Об утверждении Перечня нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности (Приказ Госкомэкологии России от 25.09.1997 г. № 397).

35. СНиП 11-101-95. Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений (Утверждена постановлением Минстроя России от 30.06.1995 г. № 18-64).

36. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экспертизы».

37. Постановление Правительства РФ от 27.12.2000 г. № 1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной предпроектной и проектной документации».

38. РДС 11-201-95. Инструкция о порядке проведения государственной экспертизы проектов в строительстве (Утверждена постановлением Минстроя России от 24.04.1995 г. № 18-39).

39. СП 11-110-99. Авторский надзор за строительством зданий и сооружений (Утвержден постановлением Госстроя России от 10.06.1999 г. № 44).

40. Порядок проведения проверок соблюдения требований стандартов и технических условий на предприятиях стройиндустрии и промышленности строительных материалов (Приказ Минстроя России от 10.1.1992 г. № 250).

41. Инструкция о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, по вопросам, отнесенным к компетенции Госстроя России (Приказ Госстроя России от 2.03.1994 года № 17-14).

42. Рекомендации по созданию систем качества в строительном-монтажных организациях (на базе стандартов ИСО 9000) МДС 12-1.98. Центр по международным системам качества, М.: ГУЛ ЦИИ 1, 2001.

43. Пособие для работников Госархстройнадзора России по осуществлению контроля за качеством строительном-монтажных работ. М.: Центр проектной продукции в строительстве. 1997.

44. Нормативные требования к качеству строительном-монтажных работ. Справочное пособие (Одобрено Главной инспекцией Госархстройнадзора России и Общероссийским фондом «Центр качества Строительства»).

45. Руководство по контролю качества строительном-монтажных работ. С.-П.: Издательство КН. 1998/

46. Федеральный закон «Об административной ответственности предприятий, учреждений и объединений за правонарушения в области строительства» от 16.11.1997. Г. № 44-ФЗ.

47. Положение о порядке наложения штрафов за правонарушения в области строительства (Утверждено постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 27.07.1993 г. № 729).

Об организации и проведении подрядных конкурсов

48. Федеральный закон о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6.05.1999 г. № 97-ФЗ.

49. Положение о подрядных торгах в Российской Федерации (утверждено распоряжением Госкомимущества России и Госстроем России от 3.04.1993г. №660-р/18-7).

50. Постановление Правительства РФ от 03.09.1998 г. № 1022 "О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд .

51. Постановление Правительства РФ от 13.10.1999 г. № 1160 «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения».

52. Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд (Утверждены Председателем Госстроя России и согласованы Первым заместителем Министра экономики Российской Федерации 06.05.1997 г. № БЕ-18-9 / АС-158).

53. Методические рекомендации по процедуре подрядных торгов. Минстрой России. М.: ГУЛ ЦПП, 1997.

54. Методические рекомендации по определению стоимости затрат, связанных с проведением подрядных торгов в Российской Федерации. (Утверждены Межведомственной комиссией по подрядным торгам при Госстрое России (протокол № 11 от 12.02.1999 г.).

55. МДС 80-17.01. Методические рекомендации о порядке проведения конкурсов на выполнение работ, оказание услуг в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве в Российской Федерации (ГосстройРоссии). М., 2001.

О лицензировании

56. Федеральный закон « О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8.08.2001 г. № 128-ФЗ (с изменениями от 13.03.2002 г. № 28-ФЗ).

57. Постановление Правительства РФ от 21.03.2002 г. № 174 «О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства».

58. Положение о надзоре за соблюдением лицензионных требований и условий по видам строительной деятельности, отнесенных к компетенции Госстроя РФ (Утверждено Госстроем России 3.11.2001 г.).

59. Временный классификатор работ и услуг в составе видов деятельности, лицензирование которых отнесено к полномочиям Госстроя России (Согласован Председателем Госстроя России 11.08.2001 г.).

О договорах в строительстве

60. Типовой договор на передачу государственным заказчиком своих функций заказчику при строительстве объектов для государственных нужд, финансируемых за счет федерального бюджета. Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет. С.-П., 2002.

61. Руководство по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации (Письмо Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 10.06.1992 г. № БФ-558/15; согласовано с Минэкономки России и Минфином России).

62. Методические рекомендации по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации. (Рассмотрены и рекомендованы к применению Научно-техническим советом Госстроя России). М.: Концепт, 1999.

63. Условия контракта на сооружение объектов гражданского строительства. Международная федерация инженеров-консультантов (FIDIC). Четвертое издание 1987г. Исправлено и дополнено в 1988г. и в 1992г. («Красная книга»).

64. Типовой договор между заказчиком и консультантом на оказание услуг. Международная федерация инженеров-консультантов (FIDIC). («Белая книга»).

65. Условия контракта на проектирование, строительство и сдачу объектов "под ключ". Международная федерация инженеров-консультантов (FIDIC). («Оранжевая книга»).

66. Условия контракта на электромонтажные работы и работы по монтажу механического оборудования.

Международная федерация инженеров-консультантов (FIDIC). («Желтая книга»).

67. Условия контракта на строительство для строительных и инженерных работ по проекту заказчика. Международная федерация инженеров-консультантов (FIDIC). Первое издание 1999 г.

68. А. Шаханов. Договор долевого участия в строительстве. Практическое пособие. С.-П.: LEX STAR. 2001.

О приемке в эксплуатацию построенных объектов

69. СНиП 3.01.04-87. «Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов. Основные положения».

70. «Разъяснение порядка применения действующих нормативных документов по приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов» (Письмо Госстроя России от 05.11.2001 г. № ЛБ-6062/9).

71. Форма № КС-11 «Акт приемки законченного строительством объекта»

Форма № КС-14 «Акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией» и другие унифицированные формы первичной учетной документации (утверждены постановлением Госкомстата России от 30.10.1997 г. № 71а с изменениями от 11.11.1999 г. № 100).

О бухгалтерском учете и отчетности

72. Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ.

73. Положение о ведении бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации (утв. приказом Минфина России от 29.07.1998 г. № 34н).

74. Положение по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» -ЛБУ 4/99, утвержденное приказом Минфина России от 06.07.1999 г. № 43н.

75. Положение по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций. Письмо Минфина от 30.12.1993г. № 160.

76. Положение по бухгалтерскому учету «Учет договоров (контрактов) на капитальное строительство» (ЛБУ 2/94).

77. Об учете операций по финансированию капитальных вложений за счет средств бюджетов Российской Федерации и местных бюджетов. Письмо Минфина России и Центрального Банка Российской Федерации 06.01.1998 г. № 3-Е1-6; 132-У.

78. МДС 81-1.99. Методические указания по определению стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации. (Утверждены постановлением Госстроя России от 26.04.1999г. № 31).

79. Указание об объеме форм бухгалтерской отчетности (Приказ Минфина России от 13.01.2000 г. № 4н).

80. Указание о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности (утверждено приказом Минфина России от 13.01.2000 г. № 4н).

81. Методические рекомендации о порядке формирования показателей бухгалтерской отчетности организации (утверждены приказом Минфина России от 28.06.2000 г. № 60н).

О статистической отчетности

82. Закон Российской Федерации от 13.05.1992 г. № 2761-1 «Об ответственности за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности».

83. Инструкция по заполнению форм федерального государственного статистического наблюдения по капитальному строительству (утверждена Постановлением Госкомстата России от 03.10.1996 г. № 123с изменениями от 21.10.1998 г. № 100).

84. Форма №П-2 «Сведения об инвестициях») (утв. Постановлением Госкомстата России от 16.09.97 №63 в редакции постановлений Госкомстата России от 8.09.97 №65 и от 23.10.97 №71).

85. Форма № 11 «Сведения о наличии и движении основных фондов (средств) и других нефинансовых активов» (утверждена постановлением Госкомстата России от 08.01.98 №1).

86. Форма № 2-КС (стройка) «Сведения о строительстве и вводе в действие объектов» (утв. Постановлением Госкомстата России от 08.08.97 № 54).

87. Форма № С-1 «Сведения о вводе в эксплуатацию зданий, сооружений и реализации инвестиционных проектов (постановление Госкомстата России от 21.10.98 № 100).

88. Форма № С – 2 «Сведения о ходе строительства важнейших объектов».

О налогообложении

89. Письмо Минфина России от 3.05.1996 г. № 04-03-11 «О налогообложении».

90. Письмо Госналогслужбы России от 17.06.1996г. № -1-09/27 «О налоге на добавленную стоимость».

91. Писма Госналогслужбы России от 04.10.1996г. № 03-1-09/34 и от 23.04.1998г. № 03-1-09/34 «О налоге на добавленную стоимость»

92. Письмо МНС России от 12.09.2000 г. № 03-1-09/34 «О налоге на добавленную стоимость».

93. Письмо МНС России от 10.09.2001 г. № 03—09/2737/15-Э582 «О порядке принятия к вычету налога на добавленную стоимость при проведении модернизации или реконструкции основных средств».

94. Письмо МНС России от 22.10.200 г. № 03-1-09/3104/15-АВ183 «О налоге на добавленную стоимость».

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Данные по проведенным подрядным торгам и неконкурсным
процедурам размещения торгов федеральными органами исполнительной власти за 2001г

| Наименование министерств и ведомств | Всего | В т.ч. по видам: | | | | Расчетная стоимость заказчика, млн. руб. | Общая стоимость подряда и затрат по результатам торгов, млн.руб. | Экономический эффект от проведенных торгов | | Общее число претендентов |
|-------------------------------------|-------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|--|--|--|-----|--------------------------|
| | | открытые конкурсы | закрытые конкурсы | Запросы котировок | У единственного источника | | | млн.руб. | % | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Всего | 12551 | 3457 | 652 | 3634 | 4808 | 38456,3 | 36846,6 | 1618,7 | 4,2 | 26595 |
| В том числе | | | | | | | | | | |
| Минатом России | 5 | – | 5 | – | – | 404,9 | 395,6 | 9,3 | 2,3 | 14 |
| МВД России | 247 | 56 | 5 | 171 | 15 | 272,4 | 266,6 | 5,8 | 2,1 | 653 |
| МИД России | 24 | – | 24 | – | – | 1660,4 | 1660,4 | – | – | 87 |
| Минкультуры России | 75 | 46 | 3 | 17 | 9 | 230,4 | 224,2 | 6,2 | 2,7 | 154 |
| МНС России | 7440 | 595 | 521 | 1711 | 4613 | 4250,7 | 4250,7 | – | – | 12890 |
| Минпромнауки России | 4 | 1 | – | – | 3 | 211,7 | 201,7 | 10 | 4,7 | – |
| Минфедерации России | 1 | 1 | – | – | – | 3,8 | 3,8 | – | – | – |
| Минобороны России | 98 | 96 | – | 2 | – | 786,4 | 786,4 | – | – | – |
| МППР России | 9 | 5 | 3 | | 1 | 16,5 | 16,5 | – | – | – |

| | | | | | | | | | | |
|---|------|------|----|-----|----|---------|---------|--------|------|------|
| Минтранс России | 2812 | 2346 | 5 | 440 | 21 | 19687,7 | 18575,1 | 1112,6 | 5,7 | – |
| Минэкономразвития России | 14 | 5 | 1 | 1 | 7 | 515,9 | 515,9 | – | – | – |
| Госкомспорта России | 1 | 1 | – | – | – | 2,43 | 1,1 | 1,35 | 55,5 | – |
| Госстандарт России | 6 | | – | 4 | 2 | 4,2 | 4,2 | – | – | – |
| Госкомстат России | 3 | 2 | – | – | 1 | 4,3 | 4,3 | – | – | 16 |
| Госстрой России | 4 | 4 | – | – | – | 201,3 | 161,5 | 39,8 | 19,8 | 35 |
| ГТК России | 158 | 24 | 5 | 129 | – | 77,4 | 67,0 | 10,4 | 13,4 | 477 |
| Гидромет России | 3 | 1 | – | 2 | – | 0,8 | 0,8 | – | – | 7 |
| Федеральная архивная служба России | 50 | 4 | 8 | 36 | 2 | 18,9 | 9,4 | 9,5 | 50,2 | 110 |
| Федеральная служба налоговой полиции РФ | 18 | 13 | – | 5 | – | 65,9 | 65,9 | – | | 48 |
| ФОО России | 245 | - | 70 | 162 | – | 120,0 | 111,6 | 8,4 | 7 | 676 |
| Роспатент | 5 | 4 | 1 | | – | 95,1 | 95,1 | – | – | 14 |
| Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности | 17 | - | - | 17 | – | 0,803 | 0,803 | – | – | 51 |
| Управление делами Президента РФ | 19 | 16 | - | | – | 9248,4 | 8853,4 | 395,0 | 4,3 | 71 |
| Федеральное управление медико-биологических и экстремальных проблем при Министерстве здравоохранения РФ | 1 | – | – | 1 | – | 3,9 | 3,9 | – | – | 3 |
| Судебный департамент при верховном суде РФ | 1261 | 235 | - | 908 | – | 524,4 | 524,4 | – | – | 3756 |
| Государственный академический Большой театр России | 1 | 1 | – | – | – | 41,8 | 33,7 | 8,1 | 19,3 | 47 |
| Курская область | 1 | 1 | - | | – | 9,8 | 7,4 | 2,5 | 25,5 | 2 |

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Данные по проведенным подрядным торгам в разрезе регионов
Российской Федерации за 2001г.

| Наименование | Количество проведенных подрядных торгов | Расчетная стоимость заказчика млн. руб | Общая стоимость подряда по результатам торгов | Экономический эффект от проведенных торгов | | Общее число претендентов |
|--------------------------------------|--|---|--|---|------|-----------------------------|
| | | | | 5 | 6 | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Российская Федерация | 38522 | 112471,5 | 107293,4 | 5178,2 | 4,6 | 94293 |
| Центральный Федеральный округ | 7117 | 37930 | 36365,8 | 1564,7 | 4,1 | 23540 |
| Белгородская область | 893 | 1846,6 | 1695,9 | 150,7 | 8,2 | 1731 |
| Брянская область | 872 | 597,1 | 525,0 | 72,1 | 12,1 | 1395 |
| Владимирская область | 985 | 245,3 | 243,1 | 2,2 | 0,9 | 3108 |
| Воронежская область | 337 | 498,2 | 498,2 | 0,0 | 0,0 | 726 |
| Ивановская область | 32 | 87,7 | 84,9 | 2,8 | 3,2 | 133 |
| Калужская область | 61 | 123,3 | 119,5 | 3,7 | 3,0 | 179 |
| Костромская область | 150 | 98,9 | 98,9 | 0,0 | 0,0 | 349 |
| Курская область | 18 | 32,2 | 32,2 | 0,0 | 0,0 | 39 |
| Липецкая область | 675 | 473,1 | 461,2 | 11,9 | 2,5 | 1585 |
| г. Москва | 1813 | 29809,9 | 28770,9 | 1039,0 | 3,5 | 11042 |
| Московская область | 219 | 1342,2 | 1106,5 | 235,7 | 17,6 | 400 |
| Орловская область | 65 | 140,3 | 140,0 | 0,3 | 0,2 | 143 |
| Рязанская область | 298 | 497,7 | 479,9 | 17,8 | 3,6 | 791 |
| Смоленская область | | | | - | | |
| Тамбовская область | 424 | 825,0 | 816,3 | 8,8 | 1,1 | 1136 |
| Тверская область | 61 | 197,7 | 195,2 | 2,5 | 1,2 | 133 |
| Тульская область | 95 | 682,3 | 680,7 | 1,6 | 0,2 | 213 |
| Ярославская область | 119 | 433,1 | 417,5 | 15,6 | 3,6 | 437 |
| Северо-Западный федеральный округ | 9485 | 13455,5 | 12551,0 | 904,5 | 6,7 | |
| г. Санкт-Петербург | 8188 | 10501,3 | 9745,8 | 755,6 | 7,2 | 19215 |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|------|---------|---------|-------|------|-------|
| Ленинградская область | 86 | 817,1 | 722,5 | 94,6 | 11,6 | 183 |
| Республика Карелия | 137 | 120,0 | 117,0 | 3,0 | 2,5 | 338 |
| Республика Коми | 20 | 122,6 | 120,5 | 2,2 | 1,8 | 53 |
| Архангельская область | | | | - | | |
| в том числе Ненецкий АО | 1 | 129,4 | 129,4 | 0,0 | 0,0 | 2 |
| Вологодская область | 77 | 249,5 | 244,3 | 5,2 | 2,1 | 132 |
| Мурманская область | 781 | 848,0 | 821,2 | 26,7 | 3,2 | 1478 |
| Калининградская область | 43 | 352,4 | 348,6 | 3,8 | 1,1 | 334 |
| Новгородская область | 7 | 7,0 | 7,0 | 0,0 | 0,1 | 21 |
| Псковская область | 145 | 308,2 | 294,8 | 13,4 | 4,3 | 249 |
| Южный федеральный округ | 8128 | 9749,4 | 8382,4 | 367,0 | 3,8 | 195 |
| Республика Адыгея | 10 | 9,4 | 9,4 | 0,0 | 0,0 | 32 |
| Республика Дагестан | 69 | 309,6 | 304,3 | 5,3 | 1,7 | 127 |
| Республика Ингушетия | 68 | 372,6 | 354,8 | 17,8 | 4,8 | 417 |
| Кабардино-Балкарская республика | 15 | 208,3 | 204,4 | 3,9 | 1,8 | 23 |
| Карачаево-Черкесская республика | 34 | 93,4 | 92,4 | 1,0 | 1,1 | 108 |
| Республика Северная Осетия Алания | нДб | 210,9 | 206,4 | 4,5 | 2,1 | 41 |
| Краснодарский край | 3281 | 3166,3 | 3100,0 | 66,3 | 2,1 | 6943 |
| Ставропольский край | 234 | 514,4 | 509,5 | 4,8 | 0,9 | 622 |
| Ростовская область | 3916 | 3266,8 | 3087,3 | 179,5 | 5,5 | 9893 |
| Республика Калмыкия | 30 | 604,8 | 575,0 | 29,7 | 4,9 | 48 |
| Астраханская область | 389 | 857,3 | 805,2 | 52,1 | 6,1 | 1032 |
| Волгоградская область | 66 | 135,7 | 133,6 | 2,1 | 1,5 | 265 |
| Приволжский федеральный округ | 8960 | 20662,6 | 20363,6 | 498,9 | 2,4 | 19048 |
| Республика Татарстан | 2423 | 4531,7 | 4526,5 | 5,2 | 0,1 | 2558 |
| Республика Башкортостан | 1780 | 2183,4 | 2131,8 | 51,7 | 2,4 | 3782 |
| Удмуртская Республика | 750 | 410,5 | 393,9 | 16,6 | 4,0 | 815 |
| Оренбургская область | 130 | 370,6 | 369,8 | 0,8 | 0,2 | 423 |
| Пермская область | 801 | 1662,6 | 1601,2 | 61,4 | 3,7 | 2354 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|-------------------------------------|------|---------|---------|--------|------|------|
| в том числе | | | | | | |
| Коми-Пермяцкий АО | 1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2 |
| Пензенская область | 596 | 369,3 | 361,5 | 7,8 | 2,1 | 1366 |
| Самарская область | 1373 | 5290,8 | 1748,5 | 3542,3 | 67,0 | 3587 |
| Саратовская область | 197 | 1569,9 | 1569,9 | 0,1 | 0,0 | 640 |
| Республика Марий Эл | 139 | 89,3 | 88,5 | 0,8 | 0,9 | 331 |
| Республика Мордовия | 75 | 189,6 | 181,6 | 8,0 | 4,2 | 220 |
| Чувашская республика | 415 | 1328,4 | 1328,4 | 0,0 | 0,0 | 1075 |
| Кировская область | 82 | 198,7 | 183,0 | 15,7 | 7,9 | 127 |
| Нижегородская область | 196 | 2650,4 | 2553,1 | 97,3 | 3,7 | 1755 |
| Ульяновская область | 3 | 17,3 | 17,2 | 0,0 | 0,2 | 15 |
| Уральский федеральный округ | 2263 | 17795,3 | 17300,1 | 495,2 | 2,8 | 4787 |
| Курганская область | 7 | 15,6 | 9,8 | 5,8 | 37,3 | 34 |
| Свердловская область | 188 | 2418,8 | 2356,6 | 62,3 | 2,6 | 831 |
| Челябинская область | 27 | 802,6 | 802,6 | 0,0 | 0,0 | 68 |
| Тюменская область | 2041 | 14558,3 | 14131,2 | 427,1 | 2,9 | 3854 |
| в том числе: | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Ямало-Ненецкий АО | 63 | 369,7 | 353,8 | 15,8 | 4,3 | 232 |
| Ханты-Мансийский АО | 1312 | 13526,7 | 13117,0 | 409,7 | 3,0 | 2854 |
| Сибирский федеральный округ | 1764 | 7420,3 | 6703,2 | 717,1 | 9,7 | |
| Республика Алтай | 6 | 298,9 | 298,9 | 0,1 | 0,0 | 59 |
| Республика Бурятия | 85 | 667,2 | 661,1 | 6,1 | 0,9 | 233 |
| Республика Тыва | 28 | 614,2 | 586,1 | 28,1 | 4,6 | 59 |
| Республика Хакасия | 61 | 196,9 | 183,8 | 13,2 | 6,7 | 200 |
| Алтайский край | 1 | 57,8 | 57,8 | 0,0 | 0,0 | 2 |
| Красноярский край | 351 | 1460,4 | 1421,0 | 39,4 | 2,7 | 736 |
| в том числе | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО | – | – | – | – | – | |
| Эвенкийский АО | 1 | 14,2 | 14,2 | 0,0 | 0,0 | 8 |
| Иркутская область | 32 | 490,9 | 490,5 | 0,4 | 0,1 | 117 |
| в т.ч. Усть-Ордынский Бурят .АО | | – | – | – | – | |

| | | | | | | |
|--------------------------------|-----|--------|--------|--------|-------|------|
| Кемеровская область | 285 | 1697,0 | 1106,4 | 590,6 | 34,8 | 676 |
| Читинская область | 3 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 12 |
| в т.ч. Агинский Бурятский АО | | – | – | – | – | |
| Новосибирская область | 737 | 1529,8 | 1529,8 | 0,0 | 0,0 | 897 |
| Омская область | 132 | 68,7 | 58,2 | 10,5 | 15,2 | 338 |
| Томская область | 43 | 345,3 | 316,5 | 28,8 | 8,3 | 108 |
| Дальневосточный Федеральный | 805 | 5258,0 | 4627,2 | 630,8 | 12,0 | 1925 |
| Республика Саха (Якутия) | 3 | 30,7 | 30,7 | 0,0 | 0,0 | 7 |
| Приморский край | 28 | 137,2 | 136,5 | 0,7 | 0,5 | 82 |
| Хабаровский край | 208 | 1390,8 | 1372,7 | 18,1 | 1,3 | 921 |
| Амурская область | 177 | 343,2 | 343,2 | 0,0 | 0,0 | 280 |
| Камчатская область | 5 | 3,5 | 3,0 | 0,5 | 14,1 | 36 |
| в том числе Корякский АО | | – | – | – | – | – |
| Магаданская область | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 3 |
| Еврейская АО | 66 | 143,3 | 137,9 | 5,4 | 3,8 | 159 |
| Сахалинская область | 316 | 1816,4 | 1210,4 | 606,0 | 33,4 | 427 |
| Чукотский АО | 1 | 1392,5 | 0,0 | 1392,5 | 100,0 | 10 |

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

СПРАВКА О ПРОВЕДЕНИИ ПОДРЯДНЫХ КОНКУРСОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2001Г ПРИЛОЖЕНИЕ 4

| Наименование показателей | По государственным заказам-держателям средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов | По государственным заказам-держателям средств бюджетов и внебюджетных фондов субъектов РФ | По государственным заказам-держателям средств местных (муниципальных) бюджетов | Всего | В%к2000 |
|--|--|---|--|--------|---------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. Проведено подрядных конкурсов и неконкурсных процедур размещения подрядов | 12551 | 15499 | 23023 | 51073 | 183 |
| в том числе: | | | | | |
| открытые конкурсы | 3457 | 4108 | 4434 | 11999 | 133,5 |
| закрытые конкурсы | 652 | 610 | 1358 | 2620 | 133,5 |
| специализированные закрытые конкурсы | | | | | |
| размещение подрядов без конкурса: | | | | | |
| по запросу котировок | 3634 | 4471 | 10323 | 18428 | 194,5 |
| у единственного источника | 4808 | 6310 | 6908 | 18026 | 241,1 |
| 2. Количество заключенных контрактов | 12869 | 18915 | 31817 | 63601 | 173,1 |
| 3. Общее количество подрядных организаций, подавших заявки | 26595 | 35826 | 58467 | 120888 | 186,1 |
| 4. Количество подрядных организаций, получивших подряды | 12646 | 16989 | 29116 | 58751 | 181,2 |
| 5. Общая стоимость лотов (млн. руб.) | 38465 | 50673 | 64584 | 153622 | — |

Окончание приложения 4

| | | | | | |
|--|---------|----------|----------|----------|----|
| 6. Общая стоимость заключенных контрактов (млн. руб.) | 35101 | 46532 | 60797 | 144176 | – |
| 7. Общая стоимость лотов, которые не привели к заключению контрактов (млн. руб.) | 1739 | 1677 | 1108 | 4524 | – |
| 8. Затраты государственных заказчиков (тыс. руб.) | 6150 | 9499 | 27033 | 42682 | – |
| 9. Экономический эффект в млн. руб./ в % к стоимости контрактов | 1618/42 | 2454/5,3 | 2651/4,1 | 6724/4,4 | 70 |

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Справка о проведении подрядных конкурсов в Российской Федерации за 2002г.

| Наименование показателей | По государственным заказчи- кам-держателям средств феде- рального бюджета и федеральных внебюджетных фондов | По государственным заказчи- кам-держателям средств бюд- жетов и внебюджетных фондов субъектов РФ | По государственным заказчи- кам-держателям средств мест- ных муниципальных бюджетов | Всего | В % по отношению к I полуго- дию 2001г. |
|--|---|---|---|-----------|--|
| 1. Проведено подряд- ных конкурсов в том числе: | 7633 | 24566 | 33190 | 65389 | 128 |
| - открытые | 3372 | 10888 | 168000 | 31413 | 170,5 |
| - закрытые | 109 | 7802 | 7866 | 16095 | 89,2 |
| -специализированные закрытые: | | | | | |
| а)по запросу котировок | 3725 | 10888 | 168000 | 31413 | 170,5 |
| б)с единственным под- рядчиком | 427 | 7802 | 7866 | 16095 | 89,2 |
| 2. Количество заключенных контрактов | 7236 | 29464 | 42719 | 79419 | 124,9 |
| 3. Общее количество подрядных организации, подавших заявки на участие в конкурсах | 22654 | 63645 | 92029 | 178328 | 147,5 |
| 4. Количество подрядных организаций, выиграв- ших конкурсы | 7650 | 27174 | 39043 | 73867 | 125,7 |
| 5. Общая стоимость лотов, млн. руб. | 78660 | 88642 | 85979 | 253282 | 164,9 |
| 6. Общая стоимость заключенных контрактов, млн.руб. | 65872 | 78745 | 80825 | 225443 | 156,4 |
| 7. Общая стоимость лотов, которые не привели к заключению контрактов, млн. руб. | 9405 | 2008 | 958 | 12372 | 273,5 |
| 8. Затраты государствен- ных заказчиков, млн. руб. | 2,436 | 14,231 | 42,138 | 58,805 | 137,8 |
| 9. Эффективность, тыс. руб./% | 1298327/5,4 | 7874 / 8,9 | 4153/4,8 | 15406/6,1 | |

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Регламент организации и проведения открытого конкурса на подрядные работы (рекомендуемый)

| № Этапа | Лица, причастные к подрядным торгам | | | | | | |
|---------|---|---|----------|-------------|----------|------------|------------|
| | Содержание этапа | Вид подготавливаемого документа | Заказчик | Организатор | Комиссия | Претендент | Победитель |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 1 | Принятие решения о проведении конкурса без предварительной квалификации | Приказ о проведении конкурса | ⊗ | ⊗ | | | |
| 2 | Передача Организатору конкурса заявки на его проведение (с указанием основных требований к проведению) | Заявка на проведении конкурса | ⊗ | | | | |
| 3 | Формирование конкурсной комиссии | Список конкурсной комиссии | ⊗ | | | | |
| 4 | Утверждение состава конкурсной комиссии, назначение времени и места проведения конкурса | Утвержденный список конкурсной комиссии | ⊗ | | | | |
| 5 | Разработка комплекта конкурсной документации | Комплект конкурсной документации | | ⊗ | | | |
| 6 | Утверждение комплекта конкурсной документации и списка подрядчиков, приглашенных к участию в конкурсе (при закрытой форме конкурса) | Комплект конкурсной документации, список претендентов | ⊗ | | | | |

Продолжение приложения 6

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|----|---|--|---|---|---|---|---|
| 7 | Приглашение подрядных организаций к участию в конкурсе (при открытой форме конкурса) - публикация объявления | Приглашение подрядных организаций к участию в конкурсе | | ⊗ | | | |
| 8 | Работа с претендентами по распространению конкурсной документации с консультированием по процедуре конкурса оформлению и составу оферты | Комплект конкурсной документации | | | | | |
| 9 | Оформление оферты и подача ее Организатору конкурса в сроки, утвержденные Заказчиком | Оферта | | | | | |
| 10 | Прием и регистрация оферт с выдачей расписки о приеме документов | Оферта, журнал регистрации, расписка | | | | | |
| 11 | Приглашение членов конкурсной комиссии, подготовка комплекта рабочей документации для проведения конкурса | Комплект конкурсной документации для проведения конкурса | | | | | |
| 12 | Доставка оферт и рабочая документация для проведения конкурса | Оферты в запечатанных конвертах, рабочая документация для членов конкурсной комиссии | | | | | |
| 13 | Регистрация членов конкурсной комиссии, ведение протокола конкурса | Протокол конкурса | | | | | |
| 14 | Вскрытие и обсуждение оферт, принятие решения | Протокол конкурса | | | | | |
| 15 | Утверждение результатов конкурса | Утвержденный протокол конкурса | | | | | |

Окончание приложения 6

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|----|---|----------------------------------|---|---|---|---|---|
| 16 | Оповещение оферентов о результатах конкурса | Извещение о результатах конкурса | | | | | |
| 17 | Приглашение победителя к Заказчику для заключения договора | Извещение о победе в конкурсе | | | | | |
| 18 | Прибытие в указанный срок к заказчику для заключения договора | Проект договора | | | | | |
| 19 | Заключение договора | Договор | | | | | |

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Регламент организации и проведения открытого конкурса на подрядные работы с предквалификацией (рекомендуемый)

| № Этапа | Лица, причастные к подрядным торгам | | | | | | |
|---------|---|--|----------|-------------|----------|------------|------------|
| | Содержание этапа | Вид документа | Заказчик | Организатор | Комиссия | Претендент | Победитель |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 1 | Принятие решения о проведении конкурса с предварительной квалификацией | Приказ о проведении конкурса | ⊗ | | | | |
| 2 | Передача Организатору конкурса заявки на его проведение (с указанием основных требований к проведению) | Заявка на проведении конкурса | ⊗ | | | | |
| 3 | Формирование конкурсной комиссии | Список конкурсной комиссии | ⊗ | | | | |
| 4 | Утверждение состава конкурсной комиссии, назначение времени и места проведения конкурса | Утвержденные списки конкурсной комиссии | ⊗ | | | | |
| 5 | Разработка предквалификационной конкурсной документации | Комплект предквалификационной конкурсной документации | | ⊗ | | | |
| 6 | Утверждение комплекта конкурсной документации и списка подрядчиков, приглашенных к участию в конкурсе (при закрытой форме конкурса) | Комплект предквалификационной конкурсной документации, список претендентов | ⊗ | | | | |
| 8 | Подача заявки Организатору конкурса | Заявка | | | | ⊗ | |
| 9 | Распространение предквалификационной конкурсной документации | Комплект предквалификационной конкурсной документации | | ⊗ | | | |
| 10 | Оформление предквалификационной конкурсной документации | Предквалификационная конкурсная документация | | ⊗ | | | |
| 11 | Приём и регистрация предквалификационной конкурсной документации с выдачей расписки о приёме | Предквалификационная конкурсная документация | | ⊗ | | | |
| 12 | Приглашение членов конкурсной комиссии, подготовка комплекта рабочей документации для | Комплект предквалификационной конкурсной документации | | ⊗ | | | |

| | | | | | | | |
|----|--|--|--|---|---|--|--|
| | проведения предквалификации | для членов предквалификационного комитета | | | | | |
| 13 | Доставка предквалификационной и рабочей документации в назначенное место в назначенное время | Документы предквалификации | | ⊗ | | | |
| 14 | Регистрация тендерного комитета, ведение протокола заседания тендерного комитета | Регистрационные листы, протоколы | | ⊗ | | | |
| 15 | Рассмотрение преквалификационных документов, принятие решения | Протокол | | | ⊗ | | |
| 16 | Оповещение претендентов о результатах предквалификации | Уведомление о допуске к торгам, извещение об отклонении заявления | | ⊗ | | | |
| 17 | Разработка комплекта конкурсной документации | Комплект конкурсной документации | | | | | |
| 18 | Утверждение комплекта конкурсной документации | Комплект конкурсной документации, список претендентов | | | | | |
| 19 | Приглашение подрядных организаций, прошедших предквалификацию, к участию в конкурсе на подрядные работы | Приглашение к участию в конкурсе | | | | | |
| 20 | Работа с претендентами по рассмотрению конкурсной документации с консультированием по процедуре конкурса, оформлению и составу конкурсной документации | Комплект конкурсной документации | | | | | |
| 21 | Оформление оферты и подача её организатору конкурсов в сроки, утверждённые Заказчиком | Оферта | | | | | |
| 22 | Приём и регистрации оферты с выдачей расписки о приёме документов | Оферта, журнал регистрации, расписка | | | | | |
| 23 | Приглашение членов конкурсного комитета, подготовка комплекта рабочей документации для проведения конкурса | Комплект рабочей документации для проведения конкурса | | | | | |
| 24 | Доставка оферт и рабочих документов для проведения конкурсов в назначенное место в назначенное время | Оферты, запечатанных в конвертах, рабочая документация для членов тендерной комиссии | | | | | |
| 25 | Регистрация членов конкурсной комиссии, ведение протокола | Протокол конкурсной комиссии | | ⊗ | | | |

| | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|--|---|
| | тендерных торгов | | | | | | |
| 26 | Вскрытие и обсуждение оферт, принятие решения | Протокол конкурсной комиссии | | | ⊗ | | |
| 27 | Утверждение результатов конкурса | Утверждённый протокол конкурсной комиссии | ⊗ | | | | |
| 28 | Оповещение оферентов о результатах конкурса | Извещение о результатах конкурсов | | ⊗ | | | |
| 29 | Приглашение победителя к Заказчику для заключения договора | Извещение о победе в конкурсе | | ⊗ | | | |
| 30 | Прибытие в указанный срок к Заказчику для заключения договора | Проект договора | | | | | ⊗ |
| 31 | Заключение договора | Договор | ⊗ | | | | ⊗ |

ПРИЛОЖЕНИЕ 8

Методические рекомендации по балльной оценке конкурсных заявок и квалификации поставщиков, участвующих в конкурсах на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Методические рекомендации по балльной оценке конкурсных заявок и квалификации поставщиков, участвующих в конкурсах на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд, разработаны в целях совершенствования работы по выполнению Федерального закона от 6 мая 1999г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», других нормативных правовых актов по вопросам закупок и поставок продукции для государственных нужд.

1.2. Методические рекомендации предназначены для использования Государственными заказчиками - получателями средств федерального бюджет.-и внебюджетных источников финансирования и позволяют выполнить индивидуальную и интегральную оценку ценовых и неценовых критериев заявок на участие в конкурсе и на основе этого выбрать победителя, а также произвести комплексную оценку квалификации поставщиков и ранжировать их п.; этому признаку.

Методические рекомендации также могут быть использованы заказчиками - получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации:, местных бюджетов, внебюджетных источников финансирования, осуществляющих закупки продукции для государственных и муниципальных нужд.

1.3. Метод балльной оценки рекомендуется применять при невозможности использования других расчетных методов для комплексной оценки конкурсных заявок и квалификации поставщиков в соответствии с критериями, предусмотренными в документации по предварительному отбору и конкурсной документации.

2. СИСТЕМА КРИТЕРИЕВ

2.1. Оценка предложений поставщиков осуществляется в соответствии с критериями, требованиями и процедурами, установленными в документации о предварительном отборе и конкурсной документации.

2.2. Оценка квалификации поставщиков конкурсная комиссия вправе выполнять, используя критерии (показатели), характеризующие:

- профессиональные знания и квалификацию поставщика;
- наличие финансовых средств, оборудования и других материальных возможностей для выполнения контракта;
- опыт и репутацию поставщика;
- надежность поставщика;
- банковские гарантии, поручительства;
- наличие соответствующих трудовых ресурсов для выполнения государственного контракта.

2.3. При оценке конкурсных заявок конкурсная комиссия вправе учитывать следующее:

- цену заявки, сроки осуществления платежей;
- срок действия заявленной на конкурс цены;
- условия корректировки цены;
- расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт, связанные с закупаемыми товарами;
- сроки поставки товаров;
- функциональные характеристики поставляемых товаров;
- формы, порядок платежей;
- условия предоставления гарантий на товар;
- обеспечение требований обороны и безопасности.

При этом необходимо иметь в виду, что государственным заказчиком в конкурсной документации могут предусматриваться следующие способы установления в государственном контракте цены товара, закупаемого на конкурсе:

- фиксированная цена на весь срок действия государственного контракта;
- фиксированная цена на весь срок действия государственного контракта с возможным ее уменьшением при резком падении рыночных цен:

фиксированная цена на весь срок действия государственного контракта с возможной корректировкой на уровень инфляции, предусмотренный в государственном бюджете на данный год. В этом случае в цене заявки должна учитываться только фиксированная цена;

дифференцированная цена (в случае невозможности установления фиксированной цены), когда цена изменяется по кварталам (месяцам) в течение срока действия государственного контракта в зависимости от прогноза индекса цен. В этом случае в цене заявки должна учитываться цена товара, рассчитанная как средневзвешенная цена на основе представленных в заявке дифференцированной цены и объемов поставляемого товара по кварталам месяцам) в течение срока действия государственного контракта.

Все стоимостные (цена, транспортный тариф и др.) критерии (показатели), а также показатели, количественные значения которых могут быть определены в стоимостном выражении (сроки осуществления платежей, срок фиксации цены с учетом уровня инфляции, средство платежа и др.), следует используя расчетно-аналитический метод, привести к одному интегральному стоимостному критерию - цене приобретения товара государственным заказчиком (пример приведен в пункте 3.9).

2.4. Конкретный перечень критериев (показателей), характеризующих квалификацию поставщиков и конкурсные заявки, а также относительную значимость (весомость) этих критериев (показателей) и алгоритм выбора победителя в обязательном порядке отражается в конкурсной документации.

2.5. Критерии (показатели), предусматриваемые в конкурсной документации, должны быть в максимальной степени объективными и поддающимися количественной оценке. В случае использования показателей (критериев), не имеющих количественной оценки, применяется экспертная оценка таких критериев (показателей) с соблюдением правил и процедур, обязательных при реа-

лизации экспертных методов (формирование экспертной комиссии, процедура опроса экспертов, обработка информации экспертов, построение групповой (результатирующей) оценки).

2.6. Не допускается установление критериев, требований или процедур, носящих дискриминационный характер в отношении квалификации поставщиков.

3. Метод балльной оценки

3.1. Каждый рассматриваемый критерий конкурсной заявки или показатель, характеризующий квалификацию поставщика, получает оценку в баллах по десятибалльной шкале. С этой целью значения анализируемого критерия (показателя) в натуральных единицах измерения ранжируется для всех поставщиков. Худшему значению критерия (показателя) присваивается один балл, лучшему - десять баллов. Применение метода интерполяции в интервале 1-10 баллов позволяет определить балльное значение критерия (показателя) для каждого претендента.

3.2 Для случая, когда худшее значение критерия (показателя) меньше лучшего значения (например, предложения сокращения срока выполнения контракта или оценка опыта претендента, характеризуемая количеством ранее выполненных контрактов) балльная оценка $j^{го}$ критерия (показателя) для $i^{го}$ поставщика определится по формуле (см. рис 1а).

$$B_{ij} = 1 + ((N_{ij} - N_{худj}) / (N_{лучj} - N_{худj})) * (10^{-1})$$

при $N_{худj} < N_{лучj}$,

$$1 \leq B_{ij} \leq 10$$
(1)

Здесь: B_{ij} - балльная оценка анализируемого $j^{го}$ критерия (показателя) для $i^{го}$ поставщика; N_{ij} - значение анализируемого $j^{го}$ критерия (показателя) для $i^{го}$ поставщика в натуральных единицах измерения; $N_{худ}$ - худшее значение анализируемого $j^{го}$ критерия (показателя) среди всех поставщиков в натуральных единицах измерения; $N_{лучj}$ - лучшее значение анализируемого $j^{го}$ критерия (показателя) среди всех поставщиков в натуральных единицах измерения.

3.3. Для случая, когда худшее значение критерия (показателя) больше лучшего значения (например, цена контракта, цена товара, другие ценовые показатели) балльная оценка анализируемого $j^{го}$ критерия (показателя) для $i^{го}$ поставщика определяется формулой (см. рис. 1б):

$$B_{ij} = 1 + ((N_{худj} - N_{ij}) / (N_{худj} - N_{лучj})) * (10^{-1})$$

$$N_{худj} > N_{лучj}$$

$$1 \leq B_{ij} \leq 10$$
(2)

Формула (2) приводит к тому же результату, что и формула (1). Использование формулы (1) для случая $N_{худ} > N_{луч}$, а следовательно и $N_{худ} > N_i$, дает отрицательные значения и числителя и знаменателя дроби, что не влияет на результат вычислений. Поэтому во всех случаях для упрощения вычислительной работы рекомендуется использовать формулу (1).

3.4. Для каждого из претендентов проводится балльная оценка для всех j - критериев (показателей), рассматриваемых в конкурсной заявке. Каждому кри-

терию (показателю) присваивается коэффициент весомости β_j , отражающий относительную значимость критерия (показателя). Коэффициенты формируются экспертно с учетом достижения целей конкурса, наиболее полно удовлетворяющих требованиям заказчика. При установлении коэффициентов весомости необходимо соблюдение условия, чтобы сумма коэффициентов весомости всех критериев (показателей) была равна единице:

$$\sum_{i=1}^m \beta_i = 1$$

где m - число рассматриваемых критериев (показателей).

3.5. Суммарная оценка заявки i -го поставщика определяется по формуле:

$$B_{\text{общ}} = \sum_{i=1}^m \beta_i B_{ij} \leq 10 \quad (3)$$

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

B_{ij} макс - максимально возможное число баллов, которое можно присваивать i -му показателю (критерию), устанавливаемое конкурсной комиссией на этапе, предшествующем проведению оценки конкурсных заявок;

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

m - количество рассматриваемых критериев (показателей).

По формуле (3) оцениваются конкурсные заявки всех поставщиков. Победителем признается поставщик, получивший наибольшую балльную оценку заявки и квалификации.

3.6. Если среди критериев (показателей), характеризующих конкурсную заявку и (или) квалификацию поставщика, есть критерии, не поддающиеся количественной оценке, применяется экспертная балльная оценка таких критериев (показателей). Например, если по десятибалльной шкале экспертно оценивается степень соответствия критерия требованиям конкурсной документации, то оценку можно формировать исходя из следующих условий:

1-3 балла - частичное соответствие конкурсной документации;

4-6 баллов - полное соответствие требованиям конкурса; 7-8 баллов - критерий, характеризующий поставщика, частично превосходит требования конкурсной документации;

9-10 баллов - критерий, характеризующий поставщика, существенно превосходит требования конкурсной документации.

3.7. Выбор критериев оценки и формирование коэффициентов весомости критериев (показателей), характеризующих конкурсную заявку и (или) квалификацию поставщика, является ответственным и существенно значимым этапом подготовки конкурсной документации и выполняется экспертно. На этом этапе целесообразно привлечение к работе наиболее квалифицированных специалистов, руководителей и ученых. Экспертные методы позволяют при подготовке решений широко использовать логические и вероятностно-статистические подходы для анализа суждений экспертов.

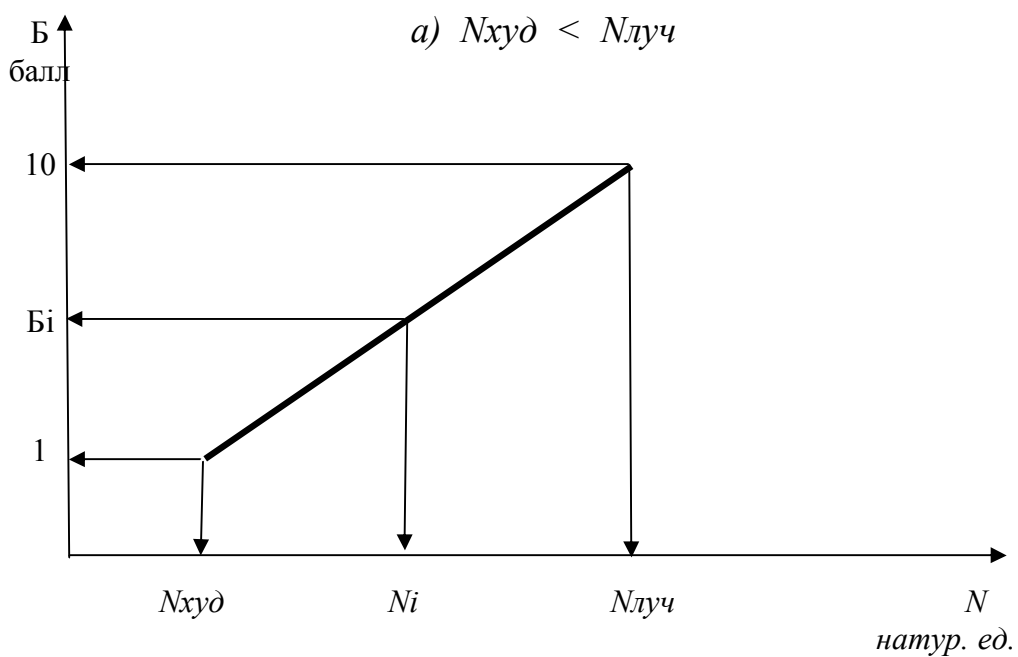
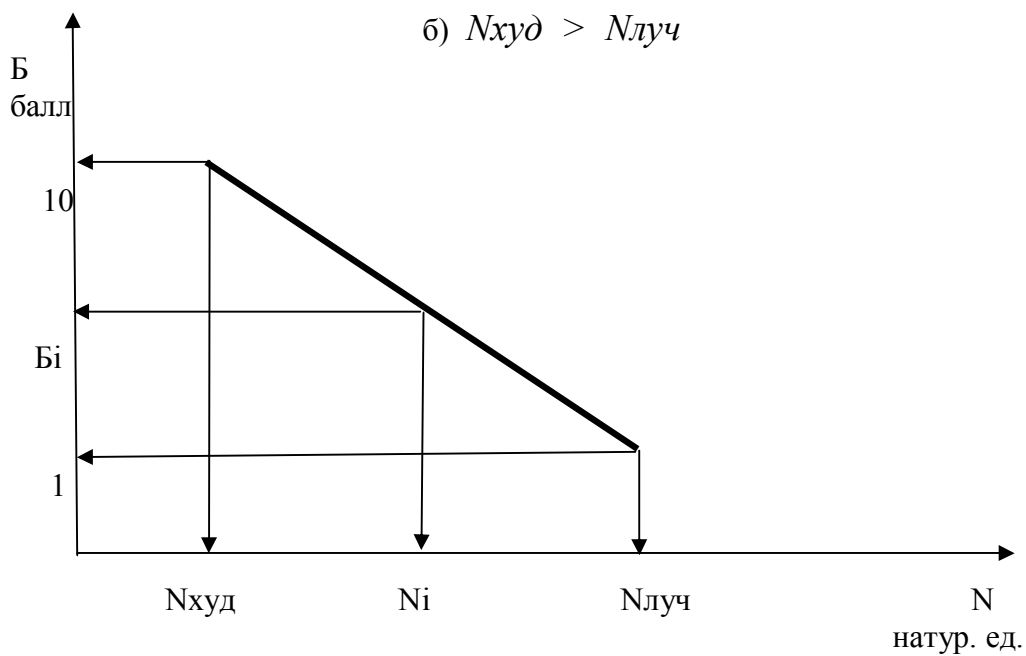


Рисунок 1 – Графическая иллюстрация применения метода интерполяции для бальной оценки критериев

3.8. При формировании коэффициентов весомости критериев (показателей) эксперты сравнивают между собой значимость критериев, входящих в показатель комплексной оценки, используя процедуры ранжирования оцениваемого парного сравнения и последовательного сравнения.

Ранжирование заключается в упорядочении оцениваемых критериев в порядке уменьшения их значимости.

Оценивание заключается в назначении коэффициентов весомости критериев в соответствии с их значимостью.

Парное сравнение заключается в сравнении каждого критерия с каждым из всех остальных с целью возможного уточнения их ранжирования и (или) придания им соответствующего «веса».

Последовательное сравнение включает операции ранжирования, назначения критерию, стоящему первым в ранжированном ряду, наибольшего «веса» и количественное оценивание весов последующих критериев, сравнением их с первым.

ГОСТ 23554.0-79 «Экспертные методы оценки качества промышленной продукции».

3.9. Ориентировочные коэффициенты весомости для групп критериев оценки конкурсной заявки показаны в таблице

| Основные группы критериев | Коэффициенты весомости |
|---|------------------------|
| 1. Цена заявки, сроки осуществления платежей, срок фиксации цены с учетом уровня инфляции, средство платежа и др. | 0,65 - 0,85 |
| 2. Критерии, характеризующие формы, порядок и сроки осуществления поставки товара | 0,10 - 0,20 |
| 3. Критерии, характеризующие функциональные и эксплуатационные свойства товара | 0,05 - 0,00 |
| 4. Прочие критерии | 0,00 - 0,05 |
| Сумма коэффициентов весомости | 1,00 |

Следует иметь в виду, что коэффициенты весомости выбираются с учетом решения конкретных целей и задач конкурсной закупки товаров. В связи с этим соотношения весомостей различных критериев могут варьироваться в значительных пределах.

* Величина цены с учетом сроков осуществления платежей рассчитывается по формуле:

$$C = C_3 - \frac{(C_3 \times Q \times K)}{365 \times 100}, \quad (4)$$

где C_3 - цена в соответствии с заявкой;

Q - годовая ставка рефинансирования Центробанка России на момент подведения итогов конкурса в процентах; K - количество дней задержки оплаты.

4. Пример балльной оценки предложений поставщиков

| Критерии | Коэффициент весомости критерия | Ед. изм | Значения критерия для различных поставщиков | | | |
|--|--------------------------------------|---------------|--|-------|-------|-------|
| | | | Номер поставщика | | | |
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Цена предмета конкурса в стоимостном выражении | | млн. руб. | 1,2 | 1,38 | 1,15 | 1,01 |
| Возможности увеличения срока оплаты, при максимальном сроке оплаты после представления платежных документов | | сутки | 30 | | 40 | 20 |
| 1. Итого: Цена предмета конкурса с учетом сроков осуществления платежей, рассчитанная по формуле (4) при Q=40% | 0,8 | млн. руб. | 1,161 | 1,38 | 1,1 | 0,988 |
| Количество баллов | | балл | 6,03 | 1 | 7,43 | 10 |
| Баллы с учетом весо- мости | | балл | 4,824 | 0,8 | 5,944 | 8 |
| 2. Предложения по ускорению выполне- ния контракта | 0,15 | | | | | |
| Сокращение срока поставок | | сутки | 10 | 5 | 30 | - |
| Количество баллов | | балл | 2,8 | 1 | 10 | 0 |
| Баллы с учетом весо- мости | | балл | 0,28 | 0,1 | 1,0 | 0 |
| 3. Опыт выполнения аналогичных кон- трактов | 0,03 | | | | | |
| Количество выпол- ненных контрактов | | кон- тракт | 4 | 5 | 10 | 2 |
| Количество выпол- ненных контрактов | | кон- тракт | 4 | 5 | 10 | 2 |
| Количество баллов | | балл | 3,25 | 4,375 | 10 | 1 |
| Баллы с учетом весо- мости | | балл | 0,325 | 0,437 | 1,0 | 0,1 |
| 4. Наличие мобилиза- ционных мощностей | 0,02 | | | | | |

Продолжение примера балльной оценки предложений поставщиков

| | | | | | | |
|---|--|------|-------|-------|-------|-------|
| Доля мобилизационных мощностей от общей производственной мощности (мощности всех поставщиков приняты одинаковыми) | | | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,2 |
| Количество баллов | | балл | 7 | 10 | 4 | 1 |
| Баллы с учетом весомости | | балл | 0,175 | 0,25 | 0,1 | 0,025 |
| 5. Суммарная оценка предложений поставщиков | | балл | 5,604 | 1,587 | 8,044 | 8,125 |

Победителем конкурса следует признать поставщика № 4, получившего высшую суммарную балльную оценку конкурсных предложений и квалификации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9

Основные термины, используемые при проведении подрядных торгов

Из положения о подрядных торгах в Российской Федерации, утвержденного Распоряжением Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом и Государственного комитета Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства от 13 апреля 1993 г. № 660-р/18-7.

1 «*Подрядные торги*» - форма размещения заказов на строительство, предусматривающая выбор подрядчика для выполнения работ и оказания услуг на основе конкурса;

2 «*Объект торгов*» - производственный или непроизводственный объект, к которому относится предмет торгов;

3 «*Предмет торгов*» - конкретные виды работ и услуг, по которым проводятся торги;

4 «*Участник торгов*» - лицо имеющее право принимать участие в торгах, в их подготовке, проведении, утверждении результатов торгов

5 «*Заказчик*» - лицо, для которого строится, реконструируется или оснащается объект торгов;

6 «*Организатор торгов*» - лицо, которому заказчиком поручено проведение торгов;

7 «*Тендерная документация*» – комплект документов, содержащих информацию о технических, организационных и иных характеристиках объекта и предмета торгов, а также об условиях и процедуре торгов;

8 «*Тендерный комитет*» – постоянный или временный орган, создаваемый заказчиком для организации и проведения торгов;

9 «*Тендер*» – конкурсная форма проведения подрядных торгов, представляющая собой соревнование представленных претендентами оферт с точки зрения их соответствия критерия, содержащимся в тендерной документации;

10 «*Претендент*» – лицо, решившее принять участие в торгах до момента регистрации оферты;

11 «*Оферта*» – предложение заключить контракт в отношениях конкретного торгов на условиях, определяемых в тендерной документации;

12 «*Оферент*» – лицо, от имени которого представлена оферта;

13 «*Альтернативное предложение*» - предложение представляемое одновременно с основным, содержащее отличающиеся от основного предложения условия.

Из Федерального Закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» № 97-ФЗ от 06.05.99г.

1 «*Государственные нужды*» – потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах),обеспечиваемые за счет средств Федерального бюд-

жета и внебюджетных источников финансирования;

2 *«Государственный контракт»* – договор поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд заключаемый между государственным заказчиком и победителем конкурса в соответствии с законодательством Российской Федерации

3 *«Конкурс»* – способ выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающего лучшие условия исполнения государственного контракта;

4 *«Организатор конкурса»* – государственный заказчик в лице федерального органа исполнительной власти, а также юридическое лицо, которому государственный заказчик на условиях договора передал часть своих функций на проведение конкурса;

5 *«Участник конкурса»* – поставщик (исполнитель), осуществляющий предпринимательскую деятельность по производству товаров (работ, услуг) и подавший заявку на участие в конкурсе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10

Методические рекомендации по размещению государственного заказа Санкт-Петербурга у единственного источника

(разработаны Комитетом экономического развития, промышленной политики и торговли)

Согласно п. 1 ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) государственные нужды, предусмотренные в расходах соответствующего бюджета (потребности РФ или субъектов РФ в определенных товарах, работах и услугах) обеспечиваются на основе государственных контрактов. Причем, как следует из буквального смысла приведенной нормы, закупка продукция для государственных нужд осуществляется на основе государственных контрактов *независимо* от стоимости закупаемой продукции (цены государственного контракта).

Аналогичное нормативное предписание содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации (п. 1 ст. 525, п. 1 ст. 763, ч. 2 ст. 778), федеральном законе от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О доставках продукции для федеральных государственных нужд» (3-й абзац п. 1 ст. 3), указе Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (далее - Указ Президента Российской Федерации № 305), законе Санкт-Петербурга от 20.05.1999 № 91-18 «О заказе Санкт-Петербурга» (4-й абзац ст. 1).

П. 2 ст. 72 Кодекса предусмотрено, что государственные контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами или законами субъектов РФ.

В соответствии с ч. 7 ст. 7 федерального закона от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» изданные до введения в действие Кодекса нормативные правовые акты Президента Российской Федерации по вопросам, которые согласно Кодексу могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до введения в действие соответствующих федеральных законов.

Основания для размещения (заключения) государственных контрактов без проведения конкурсов (путем закупки продукции для государственных нужд у единственного источника) установлены Указом Президента Российской Федерации № 305, принятым на основании и во исполнение данного указа Постановлением Правительства РФ от 26.09.1997 № 1222 «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов)», а также отдельными актами законодательства РФ и Санкт-Петербурга (такие основания могут определяться прямо либо косвенно, т. е. исходя из смысла предписаний указанных актов).

Согласно п. 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг

для государственных нужд, утвержденного Указом Президента Российской Федерации.) №305 (далее - Положение), размещение государственными заказчиками Санкт-Петербурга (далее - заказчики) заказов на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника может осуществляться в следующих случаях:

1. При наличии срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение конкурса или применение иного способа размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно, *при условии, что обстоятельства, вызвавшие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом медлительности действий заказчика.*

2. Если вследствие *чрезвычайных обстоятельств* возникла срочная потребность в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно из-за значительных затрат времени.

По существу, данное основание охватывает (включает в себя) первое из указываемых оснований. Различие между данными основаниями в том, что в одном случае упоминаются *чрезвычайные (непредвиденные) обстоятельства*, не являющиеся результатом *медлительности* заказчика, а в другом случае, *любые* чрезвычайные (непредвиденные) обстоятельства, вследствие которых возникла срочная потребность в определенной продукции.

Чрезвычайными считаются такие объективные обстоятельства, которые заказчик не мог предвидеть, т.е. обстоятельства, возникшие помимо воли и действий заказчика.

К таковым можно отнести чрезвычайные ситуации (обстоятельства) природного характера (стихийные бедствия и т.п.), техногенного (промышленные аварии, пожары и т.п.), антропогенного (массовые беспорядки, террористические акты, военные действия и т. п.) и иные непредвиденные обстоятельства.

Круг чрезвычайных (непредвиденных) обстоятельств не может быть определен исчерпывающим образом и, во всяком случае, не ограничивается обстоятельствами, подпадающими под понятие «чрезвычайные ситуации», сформулированное в ст. 1 ФЗ от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В зависимости от конкретного непредвиденного обстоятельства заказчик должен представить в Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли документы, подтверждающие фактическое возникновение таких обстоятельств (акты и иные решения уполномоченных государственных органов, в частности правоохранительных, прочие документы), а в необходимых случаях также документы, обосновывающие чрезвычайность (непредвиденность) возникших обстоятельств. Кроме того, заказчик обязан обосновать наличие причинно-следственной связи между возникшими чрезвычайными обстоятельствами и срочной потребностью в продукции, закупаемой для государственных нужд Санкт-Петербурга. При отсутствии такой связи применение заказчиками подпунктов а и б п. 30 Положения в целях размещения заказа у единственного источника недопустимо.

Следует отметить, что *срочные закупки продукции для государственных*

нужд, обусловленное чрезвычайными непредвиденными) обстоятельствами, как правило, являются внеплановыми (т. е. представляют собой новые (дополнительные) расходы бюджета по объемам финансирования) и связаны в том числе с ликвидацией неблагоприятных последствий {порчей или уничтожением имущества и пр.) чрезвычайных обстоятельств. Поэтому в соответствии с пп. 1 и 4 ст. 81 Бюджетного кодекса РФ срочные закупки продукции для государственных, нужд Санкт-Петербурга, производимые у единственного источника (подпункты а и б п. 30 Положения), должны преимущественно обеспечиваться за счет средств резервных фондов соответствующих органов исполнительной власти Санкт-Петербурга (государственных заказчиков Санкт-Петербурга).

3- Если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена.

С одной стороны, данное основание указывает на поставщиков продукции, которые хотя и не обладают исключительными правами на поставку товаров (работ или услуг), но являются на товарном рынке монополистами, т. е. субъектами естественной монополии (ст. 3 федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ "О естественных монополиях"), либо поставщиками, доля которых на рынке соответствующего товара составляет 100 % (фактические монополисты).

Наличие на товарном рынке только одного поставщика - субъекта естественной монополии подтверждается выпиской из Реестра субъектов естественных монополий, выданной уполномоченным органом регулирования естественных монополий (ст. 5,9 и 10 ФЗ "О естественных монополиях").

Наличие на товарном рынке поставщика, фактически являющегося единственным, подтверждается заключением уполномоченного антимонопольного органа - Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства либо его территориального органа с учетом их компетенции.

Вместе с тем, в силу обстоятельств, независящих от воли и действий заказчика, в отдельных случаях возможна закупка продукция для государственных нужд только у одного поставщика, не являющегося ни субъектом естественной монополии, ни фактическим монополистом. К наиболее распространенным из таких обстоятельств относится получение заказчиком только одной конкурсной заявки поставщика (в пределах срока, установленного для подачи конкурсных заявок).

С другой стороны, вышеназванное основание указывает на поставщиков продукции, которые являются исключительными правообладателями в отношении поставки (продажи) соответствующей продукции (по территориальному либо какому-либо иному принципу). В зависимости от предмета государственного контракта (объекта закупок) заказчик должен представить в Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли необходимые документы, подтверждающие исключительные имущественные права поставщика на поставку соответствующей продукции для государственных нужд Санкт-Петербурга - объекта интеллектуальной собственности либо продукции, созданной с использованием такого объекта (на товарном рынке Санкт-Петербурга и в объемах, необходимых для удовлетворения государственных нужд Санкт-

Петербурга

К указанным документам относятся:

1. Документ, подтверждающий наличие у правообладателя исключительных прав на объект авторского права (произведение литературы, науки или искусства—ст.6 закона РФ от 09.07.1993 №5351-1 «об авторском праве и смежных правах»), находящегося под правовой охраной -договор правообладателя с издательством либо авторский договор передале исключительных прав (ст. 30 указанного закона РФ).

2.Договор коммерческой концессии (ст. 1027 Гражданского кодекса РФ) зарегистрированный в установленном порядке.

3.Документ, подтверждающий наличие у правообладателя исключительных прав на поставку продукции, созданной с использованием объекта промышленной собственности (изобретения, полезной модели или промышленного образца - закон РФ от 23Л9.1992№3517-1 "Патентный закон Российской Федерации"): патент на изобретение иди промышленный образец, свидетельство на полезную модель либо соответствующий лицензионный договор, зарегистрированный в установленном порядке (ст. 13 названного закона).

Следует отметить, что при представлении в Комитет экономического развития промышленной политики и торговли вышеуказанных документов заказчики обосновывать равноценной замены вышеуказанных документов заказчики должны обосновывать отсутствие равноценной замены продукции, планируемой к приобретению в являющейся объектом интеллектуальной собственности либо созданной с использованием такого объекта.

При наличии обстоятельств, позволяющих заказчику проводить *специализированные закрытые конкурсы* в соответствии с Положением об организации закушен товаров, работ и услуг для государственных нужд, если» заказчик установил, что проведение закупок у единственного источника является наилучшим способом закупок. В соответствии с п. 28 указанного положения специализированные закрытые конкурсы могут проводиться только, если государственные контракты заключаются на приобретение продукции для нужд *национальной обороны* или *обеспечения национальной безопасности* в части, составляющей государственную тайну в соответствии с законодательством РФ. Согласно ст. 84 Бюджетного кодекса РФ упомянутые государственные контракты подлежат финансированию исключительно за счет средств федерального бюджета.

Данный вывод подтверждается также федеральным законом от 27. 12.95г. №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ст. 1-3X согласно которому поставка продукции для обеспечения обороноспособности и безопасности Российской Федерации является одним из видов поставки продукции для федеральных государственных нужд.

Как было указано, во исполнение и на основании п. 6 Указа Президента Российской Федерации № 305 постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.1997 №1222 утвержден состав продукции (товаров, работ и услуг), закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов). В данный состав включена следующая продукция:

1. Драгоценные металлы и драгоценные камни. Правоотношения, возникающие в связи с использованием и обращением (введением в гражданский оборот) драгоценных металлов и драгоценных камней, регулируются федеральным законом от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

В соответствии с абзацем вторым ст. 1 указанного закона *драгоценными металлами* являются исключительно золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий). К *драгоценным камням* относятся природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде. К драгоценным камням приравниваются уникальные янтарные образования в порядке, устанавливаемом Правительством РФ (абзац 3 ст. 1 федерального закона от 26.03.1998 №41И).

2. Музейные ценности (отдельные предметы и коллекции), раритетные и редкие книги, рукописи, архивные документы на различных видах носителей и другие предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, взятые государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенные для пополнения музейного, библиотечного, архивного фондов, кино- и фото фонда, а так же иных аналогичных фондов.

Музейными (ценностями) предметами и коллекциями являются культурные ценности, качество либо особые признаки которых делают необходимым их сохранение, изучение в публичное представление, а совокупность культурных ценностей, которые приобретают свойства музейного предмета *только* будучи соединенными в силу характера своего происхождения, либо видового родства, либо по иным признакам (абзацы % 4 ст. 3 федерального закона от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»). Под культурными ценностями в данном контексте понимаются различные движимые предметы религиозного или светского характера, в том числе копии, имеющие историческое, художественное, научное или иное культурное значение, а также взятые государством под охрану как памятники истории и культуры (не исчерпывающий перечень категорий предметов, являющихся культурными ценностями, определен вст.7 закона РФ от 15.04.1993 № 4884-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»).

3. Продукция государственного телевидения и радиовещания и услуги организаций связи по их распространению. С учетом требований ст. 2 закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» к ст. 3 федерального закона от 13.01.1995 № 7-ФЗ

«О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под продукцией государственного телевидения и радиовещания понимаются преимущественно отдельные выпуски (тиражи) аудио- или аудиовизуальных сообщений и материалов - средств массовой информации, учредителями которых выступают органы государственной власти (самостоятельно либо совместно).

Услугами организаций связи по распространению продукции государствен-

ного телевидения и радиовещания являются услуги юридических лиц, основным видом деятельности которых является предоставление услуг связи (на основании выданной лицензии), в частности услуг по распространению (вещанию) вышеуказанной продукции с использованием орбитально-частотных ресурсов и радиочастот (федеральный закон от 16.02.1995 №15-ФЗ «О связи»).

4. Работы по поддержанию мобилизационных мощностей (по их обслуживанию (содержанию в надлежащем состоянии) и ремонту). К мобилизационным мощностям относится имущество (законсервированное или используемое), предназначенное для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований и нужд населения в военное время (подпункт 11 п. 3 ст. 2 федерального закона от 26.02.1997 № 31 -ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»). Имущество, входящее в состав мобилизационных мощностей, определяется мобилизационными планами, разрабатываемыми уполномоченными органами государственной власти, либо согласовывается с последними.

5. Отечественные вакцины, включенные в Национальный календарь профилактических прививок. Согласно ст. 1 федерального закона от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» вакцины - это разновидность медицинских иммунобиологических препаратов, вводимых в организм человека для создания специфической невосприимчивости к инфекционным болезням.

Национальный календарь профилактических прививок утвержден приказом Министерства здравоохранения РФ от 27.06.2001 № 229. Следует отметить, что согласно п. 1 ст. 7 названного федерального закона поставки медицинских иммунобиологических препаратов (включая вакцины), включенных в Национальный календарь профилактических прививок, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

6.. Продукция, производимая по государственному оборонному заказу, - если отсутствуют претенденты на участие в конкурсе по размещению заказа на производство такой продукции или по результатам проведения конкурса не определен головной исполнитель (исполнители).

Правоотношения, связанные с формированием, размещением и исполнением государственного оборонного заказа, регулируются вышеупомянутым законом от 27.12.1995 № 213-ФЗ. П. 2 ст. 2 данного закона определяет открытый перечень продукции, входящей в состав государственного оборонного заказа. Однако, как было указано, поставки продукции по государственному оборонному заказу подлежат финансированию за счет средств федерального бюджета (п. 2 ст. 2 указанного ФЗ).

Следует отметить, что продукция, определенная постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.1997 № 1222, закупается для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов) независимо от объемов закупок (цены государственных контрактов).

Государственные заказчики Санкт-Петербурга вправе размещать госзаказ без проведения конкурсов (торгов) при наличии оснований или исходя из тре-

бований, установленных федеральным законодательством или законодательством Санкт-Петербурга. Так, согласно ст. 294 ГК РФ во взаимосвязи с иными его нормами государственные унитарные предприятия самостоятельно *владеют* и пользуются государственным имуществом, закрепленным за ними на праве хозяйственного ведения. Правомочие по владению имуществом включает, в частности, обязанность по поддержанию его в надлежащем состоянии (эксплуатационные расходы, расходы на ремонт и пр.). Таким образом, государственные унитарные предприятия Санкт-Петербурга должны *самостоятельно* содержать переданное им в хозяйственное ведение государственное имущество Санкт-Петербурга за счет бюджетных ассигнований и (или) за счет собственных доходов.

С учетом изложенного предоставление бюджетных средств на оплату расходов по содержанию государственного имущества исключительно унитарным предприятиям, в хозяйственном ведении которых находится такое имущество (т. е. без проведения конкурсных процедур), согласуется с гражданским законодательством. При этом правовым основанием для заключения соответствующих государственных контрактов Санкт-Петербурга без проведения торгов служат п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ и ст. 294 ГК РФ.

Когда конкретные поставщики продукции для государственных нужд Санкт-Петербурга определены законом о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год (иными законами Санкт-Петербурга) размещение госзаказа также осуществляется «у единственного источника».

Приложение 11

Временное положение об автоматизированной информационной системе государственного заказа Санкт-Петербурга¹

1. Общие положения

1.1. Автоматизированная информационная система государственного заказа Санкт-Петербурга (далее - система) предназначена для автоматизации и информационно-аналитической поддержки планирования, размещения и исполнения государственного заказа Санкт-Петербурга (далее - государственный заказ).

1.2. Настоящее Временное положение определяет порядок функционирования системы, а именно:

базовую технологию работы в системе; стадии (режимы) ее функционирования; функции субъектов системы; виды документов и их назначение; схемы прохождения документов; ведение основных реестров и справочников; взаимодействие с другими государственными информационными системами; инфраструктуру системы.

1.3. Формы документов и отчетов, структуры реестров и правила кодификации определяются инструкцией по эксплуатации системы, которая утверждается отраслевым исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, координирующим процессы закупок для государственных нужд Санкт-Петербурга (далее - координирующий орган). Координирующий орган определяется губернатором Санкт-Петербурга.

1.4. Схема и порядок согласования документов на государственные закупки, перечень действующих в системе классификаторов и справочников устанавливаются приказами координирующего органа.

1.5. Координирующий орган обеспечивает выпуск методических материалов, разъясняющих правила работы в системе.

1.6. Проведение государственных закупок без использования системы производится по согласованию с координирующим органом и регламентируется отдельными документами.

2. Основные определения

Продукция - закупаемые для государственных нужд Санкт-Петербурга товары, работы и услуги.

Главный распорядитель средств бюджета Санкт-Петербурга (далее - главный распорядитель) - исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным бюджетным учреждениям.

¹ Утверждено распоряжением Администрации Санкт-Петербурга от 11.02.2003 №333-ра

Получатель продукции - юридическое или физическое лицо, в интересах которого осуществляется закупка продукции на средства бюджета Санкт-Петербурга.

Государственный заказчик Санкт-Петербурга (далее - заказчик) - юридическое лицо, являющееся прямым получателем бюджетных средств, уполномоченное на заключение государственных контрактов Санкт-Петербурга, ответственное за размещение заказов и контроль за их пополнением.

Поставщик - юридическое или физическое лицо, осуществляющее поставку продукции для государственных нужд Санкт-Петербурга.

Оферта на поставку продукции для государственных нужд Санкт-Петербурга - предложение, адресованное поставщиком заказчику и содержащее намерение поставщика заключить контракт с заказчиком, которым это предложение будет принято.

Оферты подразделяются на конкурсные оферты, которые подаются поставщиками при проведении заказчиками конкурсных процедур, и внеконкурсные оферты, которые используются заказчиками при проведении внеконкурсных закупок.

Реестр - структурированный информационный массив, имеющий табличную форму представления и систему нумерации.

Электронный документ - документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме, имеющий реквизиты, позволяющие его идентифицировать.

Электронная цифровая подпись (далее - ЭЦП) - реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки и позволяющий идентифицировать автора документа, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Юридически значимый электронный документ - электронный документ, подписанный ЭЦП, которая оформлена в соответствии с действующим законодательством.

3. Базовая технология работы в системе

3.1. В системе используется технология юридически значимого электронного документооборота с использованием ЭЦП. Юридическая значимость ЭЦП обеспечивается в соответствии с действующими нормативными документами Российской Федерации и Санкт-Петербурга.

3.2. Электронные документы передаются по каналам корпоративной сети системы и могут размещаться в сети Интернет.

3.3. Допускается при необходимости дублирование электронных документов их бумажными эквивалентами. Использование только бумажных документов в системе не допускается.

4. Субъекты системы и их иерархия

4.1. Субъектами системы являются (по уровням иерархии): координирующий орган (верхний уровень иерархии); главные распорядители (средний уровень иерархии); бюджетные учреждения (нижний уровень иерархии).

4.2. Координирующий орган обеспечивает ведение в системе справочника заказчиков и получателей продукции.

4.3. Перечни главных распорядителей и заказчиков утверждаются губернатором Санкт-Петербурга.

По согласованию с координирующим органом допускается выполнение в системе главными распорядителями функций подведомственных бюджетных учреждений.

5. Стадии функционирования системы

5.1. Стадия планирования государственного заказа.

5.1.1. Планирование государственного заказа в системе осуществляется через формирование специальных плановых документов на всех уровнях иерархии системы.

5.1.2. Основным плановым документом является перечень государственных нужд Санкт-Петербурга на предстоящий финансовый год (далее - перечень).

Перечень предназначен для прогнозного распределения выделенных по бюджетной классификации финансовых средств по видам закупаемой продукции в соответствии с действующим классификатором продукции и видов деятельности.

Перечень формируется на трех уровнях: перечень нужд получателя продукции (формируется бюджетным учреждением и утверждается его руководителем); сводный ведомственный перечень нужд (формируется главным распорядителем и утверждается его руководителем); сводный перечень государственных нужд Санкт-Петербурга (формируется координирующим органом и утверждается его руководителем).

Предусматривается следующая схема прохождения документа: от бюджетного учреждения к главному распорядителю; от главного распорядителя к координирующему органу.

Сроки формирования перечней государственных нужд устанавливаются координирующим органом.

5.1.3. Сводный перечень государственных нужд Санкт-Петербурга представляется в Законодательное собрание Санкт-Петербурга в течение месяца после утверждения закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на следующий финансовый год.

5.1.4. Сводный перечень государственных нужд Санкт-Петербурга размещается в сети Интернет на сайте, который поддерживается координирующим органом, а также иными способами.

5.1.5. Координирующий орган и главные распорядители формируют на основе перечней государственных нужд перечни особо важной продукции для общегородских и ведомственных консолидированных закупок.

5.1.6. Субъекты системы могут формировать оперативные планы закупок на основе перечней государственных нужд.

5.2. Стадия размещения государственного заказа.

5.2.1. В системе ведется реестр поставщиков. Для участия в процедуре размещения государственного заказа средствами системы поставщик обязан прой-

ти учет в реестре поставщиков, получить ЭЦП и другие атрибуты, необходимые для работы в системе.

Ведение реестра поставщиков осуществляется следующим образом:

главный распорядитель, к которому обратился поставщик, формирует учетную карту поставщика и направляет ее в координирующий орган;

координирующий орган проверяет учетную карту и включает ее в реестр;

координирующий орган обеспечивает ежедневное обновление справочника поставщиков у всех главных распорядителей.

Перечень документов, представляемых поставщиком для учета в реестре, устанавливается координирующим органом. При наличии службы электронного нотариата и нормативно-правовой основы его деятельности документы могут представляться в электронном виде.

5.2.2. Методическая информация для заказчиков и поставщиков о правилах размещения государственного заказа с использованием средств системы размещается в сети Интернет на сайте, который поддерживается координирующим органом, и в печатных средствах массовой информации.

5.2.3. Размещение государственного заказа в системе производится:

методом электронных котировок (внеконкурсные закупки);

методом электронных конкурсных процедур.

5.2.4. Размещение государственного заказа в системе производится следующим образом:

формирование и размещение в сети Интернет реестров предстоящих конкурсных процедур и внеконкурсных закупок;

сбор через сеть Интернет конкурсных и внеконкурсных ofert поставщиков, поданных на определенные строки опубликованных реестров;

анализ конкурсными комиссиями поданных конкурсных и внеконкурсных ofert и формирование в системе протоколов конкурсных комиссий.

5.2.5. Формирование реестра внеконкурсных закупок осуществляется следующим образом:

заказчик формирует карту внеконкурсной закупки, содержащую необходимую информацию о закупке, сроках ее проведения, и направляет главному распорядителю;

главный распорядитель согласовывает карту внеконкурсной закупки и передает ее в координирующий орган;

координирующий орган ежедневно формирует реестр внеконкурсных закупок и размещает его в сети Интернет.

5.2.6. Координирующий орган обеспечивает доступ заказчика в установленный срок ко всем офортам, поступившим на соответствующую карту внеконкурсной закупки. Заказчик формирует в системе протоколы котировочной комиссии.

5.2.7. Формирование реестра конкурсных процедур осуществляется следующим образом: заказчик формирует карту конкурсной процедуры, содержащую необходимую информацию о конкурсе, сроках его проведения, прилагаемых документах, и направляет главному распорядителю; главный распорядитель согласовывает карту конкурсной процедуры и передает ее в координи-

рующий орган; координирующий орган ежедневно формирует реестр предстоящих конкурсных процедур и размещает его в сети Интернет.

5.2.8. Координирующий орган обеспечивает доступ заказчика в установленный срок ко всем конкурсным офертам с прилагаемыми к ним документами, которые поступили на данную карту конкурсной процедуры. Заказчик формирует в системе протоколы конкурсной комиссии.

5.2.9. Схема согласования и экспертизы документов конкурсных и внеконкурсных закупок устанавливается правовыми актами координирующего органа. Система обеспечивает схемы прохождения документов, направляемых на экспертизу.

5.2.10. Заказчик имеет возможность получить в системе подборку поставщиков по заданному виду деятельности для осуществления сбора конкурсных и внеконкурсных офертиными способами.

5.3. Стадия исполнения государственного заказа.

5.3.1. В системе ведутся реестр государственных контрактов, реестр публичных закупок и реестр прав на результаты интеллектуальной деятельности.

5.3.2. Формирование реестра государственных контрактов производится следующим образом: заказчик или получатель продукции формирует в системе заявку на регистрацию государственного контракта (далее - контракт) и направляет ее главному распорядителю; главный распорядитель формирует на основе заявки (или автономно) карту контракта, включает ее в ведомственный реестр и направляет в координирующий орган; координирующий орган обеспечивает ведение сводного реестра государственных контрактов.

5.3.3. Договоры, заключенные на основе государственных контрактов, и дополнительные соглашения подлежат учету в реестре государственных контрактов.

5.3.4. Координирующий орган направляет информацию о включении контракта в реестр государственных контрактов в автоматизированную информационную систему бюджетного процесса "Электронное казначейство" (далее - АИСБП-ЭК). Оплата контрактов Комитетом финансов осуществляется при условии их включения в сводный реестр государственных контрактов.

5.3.5. Формирование реестра публичных закупок производится следующим образом: заказчик или получатель формирует в системе журнал публичных закупок и ежемесячно направляет его главному распорядителю; главный распорядитель формирует на основе поступивших журналов публичных закупок ведомственный реестр публичных закупок и направляет журналы публичных закупок в координирующий орган; координирующий орган обеспечивает ведение сводного реестра публичных закупок.

5.3.6. Формирование реестра прав на результаты интеллектуальной деятельности производится следующим образом: главный распорядитель формирует карту учета прав на результаты интеллектуальной деятельности, включает ее в ведомственный реестр и направляет в координирующий орган; координирующий орган обеспечивает ведение сводного реестра прав на результаты интеллектуальной деятельности.

5.3.7. В системе обеспечивается учет финансового и материального испол-

нения трактов.

5.3.8. Контроль финансового исполнения контрактов осуществляется следующим образом:

информация о ходе финансового исполнения контракта поступает в систему из АИСБП-ЭК;

координирующий орган обеспечивает передачу информации о финансовом исполнении контрактов главным распорядителям.

5.3.9. Контроль материального исполнения контрактов осуществляется следующим образом:

заказчик формирует извещение о закрытии контракта (договора) с указанием оценки выполнения контракта поставщиком и направляет его главному распорядителю (критерии оценки разрабатываются координирующим органом);

главный распорядитель учитывает информацию о материальном выполнении контракта (договора) в ведомственном реестре и направляет извещение о закрытии контракта (договора) координирующему органу;

координирующий орган обеспечивает учет материального исполнения контрактов в сводном реестре государственных контрактов.

5.3.10. Координирующий орган осуществляет обработку информации о выполнении контрактов поставщиками и предоставляет ее заказчикам. Заказчики учитывают информацию о качестве работы поставщиков при квалификационных процедурах.

6. Инфраструктура системы

В инфраструктуру, обеспечивающую работу системы, входят.

удостоверяющие центры, обеспечивающие юридическую значимость ЭЦП; информационно-методические центры, обеспечивающие регистрацию поставщиков, их доступ к плановым документам государственного заказа, а также их методическую и техническую поддержку участия в процедурах размещения;

базовая площадка электронных государственных закупок, обеспечивающая аккредитацию поставщиков, электронный нотариат, получение налоговой информации;

другие организации, определяемые координирующим органом.

7. Взаимодействие с другими государственными информационными системами

В системе обеспечивается необходимое информационное взаимодействие с государственными информационными системами. Порядок взаимодействия определяется действующими нормативными правовыми актами Санкт-Петербурга, распоряжением Администрации Санкт-Петербурга от 17.10.2001 № 1024-ра «Об утверждении Временного положения об информационном взаимодействии исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга между собой и с органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

Асаул Анатолий Николаевич, Грахов Валерий Павлович,
Кошечев Вадим Аркадьевич, Чибисов Иван Егорович

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Научное и учебно-методическое справочное пособие

Лицензия на издательскую деятельность ЛР №
065701 от 3 марта 1998 г.

Сдано в набор 10.12.2004 г. Подписано в печать 27.12.2004 г. Формат 70
x 100 1/16. Бумага типографская офсетная № 1. Гарнитура «Петербург».
Печать офсетная. Печ. л. 15,0. Уч.-изд. л. 17,0. Тираж 1000 экз. Зак. № 20
Цена договорная.

191186, Санкт-Петербург, а/я 49. Научное издательство
биографической международной энциклопедии «Гуманистика».
Электронная почта: meloua@humanistica.ru Интернет:
www.humanistica.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «Техническая книга»
190005, Санкт-Петербург, Измайловский пр., 29