Юсупова Марина Аруповна. Логистика государственных закупок в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.06 : СПб., 1999 160 c. РГБ ОД, 61:00-8/658-2

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Логистика государственных закупок как инструмент регулирования экономики 12**

1.1. Роль и методы государственного регулирования экономики и реформы в России 12

1.2. Прокъюремент как система организации логистики государственных закупок 31

**Глава 2. Организация и нормативная база логистики государственных закупок в России 51**

2.1. Анализ существующего состояния организации закупок за счет средств бюджета 51

2.2. Основные проблемы законодательной и методической базы организации бюджетных закупок 75

2.3. Опыт организации закупок за счет средств бюджета Санкт-Петербурга 88

**Глава 3. Основные направления повышения эффективности логистики государственных закупок 97**

3.1. Рекомендации по совершенствованию организации закупок товаров, работ и услуг для нужд бюджетной сферы 97

3.2. Методические основы определения преференций отечественным (местным) товаропроизводителям 114

Заключение 124

Список использованной литературы 127

Приложения 133

* [Прокъюремент как система организации логистики государственных закупок](http://www.dslib.net/logistika/logistika-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossii.html#899991)
* [Основные проблемы законодательной и методической базы организации бюджетных закупок](http://www.dslib.net/logistika/logistika-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossii.html#899992)
* [Опыт организации закупок за счет средств бюджета Санкт-Петербурга](http://www.dslib.net/logistika/logistika-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossii.html#899993)
* [Методические основы определения преференций отечественным (местным) товаропроизводителям](http://www.dslib.net/logistika/logistika-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossii.html#899994)

**Введение к работе**

В странах Западного способа воспроизводства 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, а также выступает как один из рычагов государственного регулирования этого уклада. Эта система требует достаточно сложной и тщательной организации, как в плане информационного обеспечения, так, 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 (регионов), 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.

Логистика закупок преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата при фиксированных издержках, решая тем самым информационную задачу по уменьшению трансакций [41, с.75], а также по предотвращению злоупотреблений при закупках.

Логистическая система закупок наиболее эффективна при консолидации госзаказчиков, как это имеет место в США, где она представлена Администрацией общих услуг с десятью региональными отделениями [2, с.34]. По своей организации эта система в значительной мере подобна Госснабу СССР с привлечением рыночных механизмов.

На первый взгляд демократический либеральный характер конкурсной системы закупок представляется весьма действенным средством повышения эффек

тивности процесса закупок, позволяющим исключить всевозможные злоупотребления. Однако более детальное рассмотрение показывает, что это средство далеко не безупречно.

Во-первых, возникают принципиальные трудности с отбором конкурсантов. Согласно теореме К.Эрроу не существует их справедливой ранжировки.

Во-вторых, даже хорошо отлаженная логистическая система закупок (как в США) с устоявшейся нормативной базой, оставляет множество лазеек для коррупции, лоббирования и других злоупотреблений.

В-третьих, эта система, как правило, непригодна для НИОКР и сложных наукоемких изделий и оборудования, например вооружений. Их экспертиза настолько сложна, что издержки на нее превысят все остальные выгоды.

Россия находится в завершающей стадии одиннадцатилетнего цикла (1988-1999гг), приведшего к краху квазилиберальной экономики и буржуазных ценностей. Основа рынка - конкуренция цен и качества практически отсутствуют. Реальная экономика находится в стадии полного развала. Бартер и другие суррогаты на 80 % подменили денежные отношения. В этих условиях введение системы конкурсных госзакупок (СКГЗ) скорее следует рассматривать как очередную, в данном случае квазилиберальную, кампанию. Побудительным мотивом к началу упомянутой кампании явились многочисленные злоупотребления при госзакупках, особенно по линии Министерства обороны. Таким образом, СКГЗ в сегодняшних российских условиях выглядит как некая либеральная форма, лишенная содержания. Но, тем не менее, использование этой системы может быть неким полигоном развития рыночных отношений, наработки необходимой нормативной базы и выявления конфликта интересов заказчиков и поставщиков на различных уровнях, прежде всего на федеральном и региональном. На указанном полигоне должна, прежде всего, отработаться и вписаться в макрологистику логистическая система закупок.

Важность формирования логистической системы закупок можно продемонстрировать двумя примерами. Система военных закупок царской России была

сильно коррумпирована. Недобросовестность подрядчиков явилась одной из важных причин поражений в первой мировой войне и возникновения революционной ситуации.

В плановой советской системе логистика военных "закупок" исходила из конкурса образцов. Даже такой подход только "чудом" позволил не упустить лучший танк второй мировой войны Т-34, который лоббистами официально не был допущен на конкурс.

В настоящее время мировое хозяйство претерпевает трансформацию к информационному укладу с сетевой структурой транснациональной организации. Соответственно сетевой и замкнутой на глобальные сети становится и логистика, особенно информационная. Естественно, что и логистика закупок будет приобретать сетевой характер, ориентированный на аппарат глобальных сетей.

• Августовский кризис 1998 г. наглядно продемонстрировал, что квазилиберальные реформы в России провалились. Основные причины провала:

• отсутствие четко сформулированных, понятных народу, целей реформ, т.е. их идеологического обеспечения;

• полное игнорирование национального менталитета;

• отсутствие государственного регулирования процесса реформирования.

По всем названным пунктам необходимо вмешательство государства и повышение его эффективной роли - экономика современного капитализма давно уже отбросила идеи абсолютного либерализма и представляет собой тесный симбиоз (конвергенцию) плановости и рыночности. Особенно отчетливо это видно на структуре ТНК, которые охватывают более половины мирового хозяйства [34, с.67].

Важнейшим инструментом государственного регулирования являются государственные закупки. Система прокъюремента как организация закупок на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредитов мирового банка позволяет оптимизировать расходы государственного бюджета. Поскольку государственные закупки составляют сейчас значительную часть валового внутреннего

продукта развитых капиталистических стран, то они позволяют влиять на всю экономическую политику государства, поэтому интерес к системе прокъюремента и ее совершенствованию остается высоким во всем мире. Не составляет исключения и наша страна, где применение принципов прокъюремента начинает осуществляться на практике.

В настоящее время действует 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". В Положении, разработанном на основе этого Указа, предложен практический механизм проведения государственных закупок различными способами: путем торгов, методом котировок и у единственного источника.

Логистика процессов закупок, как подсистема макро- или мезологистики (в зависимости от уровня выступающего заказчика) для переходных условий России практически не разработана. Такая подсистема должна обладать своей организационной структурой с упором на информационное обеспечение и управление информационными потоками, т.е. сфера ее функционирования - информационная логистика. Особенности и специфика сферы закупок, где государство напрямую встречается с частным бизнесом, позволяет говорить о логистике госзакупок как о специализированном направлении логистики.

Опыт мировой практики государственных закупок путем торгов исчисляется многими десятилетиями. В нашей стране система прокъюремента пока еще находится в стадии становления и полигонных испытаний. Не обошлось без объективных трудностей по исполнению Указа и проведению торгов, тем не менее, уже можно судить о возникших проблемах и отметить предварительные результаты, к которым пока следует относиться с большой осторожностью.

Поскольку в России система подрядных торгов появилась в строительстве раньше принятия Указа, то естественно, что российские строители имеют больший опыт организации и проведения торгов и к этому опыту мы будем обра

щаться. В данной работе система подрядных торгов рассмотрена как частный случай прокъюремента.

Пока еще трудно делать окончательные выводы об эффективности прокъюремента в российских условиях. Однако некоторые предварительные данные выглядят достаточно оптимистично.

В ходе реализации Указа достигнуто определенное сокращение бюджетных средств. Заложена основа формирования соответствующих логистических структур - проведена работа по подготовке специалистов для организации и выполнения государственных закупок, созданы тендерные комиссии и комитеты. У государственных заказчиков появилась реальная возможность влиять на процесс ценообразования, более того существенно уменьшать стартовую цену. В работе представлен практический пример по реализации программы "Модуль" - строительство жилья для военнослужащих в рамках государственной строительной программы, который демонстрирует снижение цены на 28 % от первоначальной в ходе проведения открытых торгов. Существенно, что закупки для государственных нужд путем торгов проводились открыто, публично, гласно, и были доведены до сведения общественности.

Таким образом, система прокъюремента создается в России и начинает функционировать, во всяком случае, с формальной точки зрения, на принципах достаточной прозрачности, позволяющих в принципе контролировать государственные закупки и таким образом уменьшить коррупцию в этой сфере.

Тем не менее, существует ряд проблем, которые еще требуют детальной проработки. К таким проблемам можно отнести высокий удельный вес государственных закупок путем проведения торгов закрытым способом, методом котировок и у единственного источника, хотя на федеральном уровне количество закрытых торгов оказалось почти в 2 раза более низким, чем на местном. Большое количество посредников, принимающих участие в торгах и недостаток финансирования, также снизили возможности конкурсной системы.

Требуется введение более совершенных методов статистической обработки

данных, той первичной информации о торгах всех видов, которая существенна для оценки разброса цен.

Конечно, Указ создал новое правовое поле по отношению к предшествующей нормативно-правовой базе. На основании Указа утверждено "Положение", которое разработано с учетом мирового опыта системы прокъюремента, где говорится не только о том "что делать", но и "как делать".

Тем не менее, на сегодняшний день ключевой проблемой остается разночтение экономических и юридических терминов. В первой части Гражданского Кодекса Российской Федерации, принятой ранее Указа, не были учтены все нюансы таких терминов, которые используются при проведении торгов. Например, в Указе нельзя было использовать термин "тендер", который применяется в международной практике. Отсюда образовалось противоречие, когда возникли новые экономические отношения, а терминология осталась прежней. В работе рассмотрены и другие терминологические несообразности.

Трудности, с которыми сталкиваются заказчики всех уровней, характерны и для государственных закупок, проводимых в Санкт-Петербурге.

Формирование городского заказа в Санкт-Петербурге прошло сложный путь. Отсутствие единой закупочной политики у правительства города приводило к негативным последствиям, результатом которых явилось нерациональное использование бюджетных средств. Мероприятия, проводимые в ходе реализации Указа, позволили создать Управление формирования городского заказа с общей идеологией, методикой, регламентом, контролем, что должно привести к изменению промышленной политики города. Это уже важный шаг на пути формирования единой логистической системы госзакупок. Правительство города старается создать благоприятные условия для фирм, состоящих на учете в Государственной Налоговой инспекции по Санкт-Петербургу. В рамках принятого курса Правительством выпущено Постановление №31 от 22.10.98 "О работе Комитета экономики и промышленной политики", где оговорена поддержка предприятий малого бизнеса, передовых научно-технических и интеллектуальных

разработок, предприятий Всероссийского общества глухих и Всероссийского общества слепых. К сожалению, помощь местным производителям формулируется слишком расплывчато и говорится только о "максимальном использовании возможностей петербургских поставщиков с учетом экономической целесообразности для бюджета Санкт-Петербурга". В данном документе не закреплены преференции отечественным производителям. Таким образом, фактически не предоставлен цивилизованный путь поддержки национальных производителей, хотя во всем мире он существует и примеры представлены в работе.

. Целью диссертационного исследования является разработка логистической системы организации прокъюремента в России, и в частности в Санкт-Петербурге, на основе существующей мировой практики и создание механизма поддержки отечественных производителей.

Достижение указанной цели потребовало решения следующих задач:

- оценки мирового опыта государственного регулирования и его влияния на экономику,

- анализа реалий перехода к рыночной экономике и определения оптимальных условий влияния государственного заказа на экономику,

- анализа существующего состояния логистики государственных закупок за счет средств бюджета, в том числе в Санкт-Петербурге,

- определения основных проблем законодательной и методологической базы организации бюджетных закупок,

- разработки логистического подхода к системе прокъюремента,

- исследования задач и создания логистического механизма функционирования Регионального продовольственного фонда,

- разработки методики определения границ преференций.

Объектом исследования выбрана организация государственных закупок на основе системы прокьюремента.

Предметом исследования является система прокъюремента в Санкт-Петербурге, так как практический учет уровня поступления денежных средств

(налогов, сборов, отчислений) в местный бюджет позволяет провести расчет предоставления квот местным производителям.

Теоретической и методологической основой настоящего исследования является положения экономической теории, логистики и системы прокъюремента.

• Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертации разработаны основные положения логистического подхода к системе закупок за счет средств бюджета. К важнейшим результатам, имеющим элементы новизны, можно отнести:

• выявлены условия эффективного использования логистики прокъюремента в экономике России,

• разработаны основные положения логистического подхода к системе закупок за счет средств бюджета,

• обоснованы положения по развитию механизма государственной поддержки отечественных производителей и регулирования цен на продовольственную продукцию,

• доказана необходимость и разработана логистическая схема функционирования Регионального продовольственного фонда,

• определены границы преференций для местных производителей Санкт-Петербурга и разработана методика предоставления преференций.

Проблемы, задачи и функции системы прокъюремента в Санкт-Петербурге отражают состояние этих торгов по России в целом. Поэтому полученные результаты, в частности разработка методических рекомендаций по расчету преференций местным производителям, представляют практический интерес и для других регионов.

Апробация данной работы прошла на Международном конгрессе в Санкт-Петербурге в 1996 г., на Международной научно-практической конференции в Ростове-на-Дону в 1997 году, основные результаты работы докладывались на Совете молодых ученых Санкт-Петербурга в 1998 году.

Значительная часть рекомендаций данного исследования, прежде всего ме

тодика определения преференций и механизм функционирования Регионального продовольственного фонда, нашли практическое применение в Управлении формирования городского заказа Комитета экономики и промышленной политики Администрации Санкт-Петербурга.

## Прокъюремент как система организации логистики государственных закупок

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 [13, с.4] .

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 [77].

Но именно возросшая роль государства и степень его вмешательства в экономику страны заставляют задуматься о качественном аспекте влияния на экономику, то есть "внимание переместилось с размера государства как такового и объема его вмешательства на его эффективность и степень удовлетворения нужд населения" [13].

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 актуальность проблем организации государственных закупок и интерес к системе прокъюремента во все мире остаются высоким.

"Прокъюремент - система организации закупок на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредиты мирового банка, применяемая на Западе и основанная на принципах гласности, справедливости, экономичности, эффективности и подотчетности" [43, с. 12].

Прокъюремент 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 прокъюремента - рынка нет, существует коррумпированная экономика" [16, с.29]. Но применение принципов и процедур системы прокъюремента не может быть в точности перенесено на отечественную почву. Они требуют творческого осмысления с учетом нашей специфики.

Рассмотрение прокъюремента как системы организации логистики государственных закупок следует начать с общего представления о логистике как науке.

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 [4,9,10,21,22,23,32,35,45,46,47,57,60,61,63]. Позволим себе лишь коротко остановиться на основных точках зрения.

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.[12,50,56,62,68] 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 [12, с. 12; 48, 59]. 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 [41].

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, подчас, и в матери альном 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 мезо-логистики корпораций [59, с.98; 41, с.76], 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 прокъюремента позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для госнужд на основе принципов "системности, целостности, оптимизации суммарных издержек" [68, с. 18], т.е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.

Логистика закупок преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата этого процесса с минимальными издержками, решая тем самым информационную задачу логистики по уменьшению трансакций. [41]

## Основные проблемы законодательной и методической базы организации бюджетных закупок

Россия стремится закрепить за собой статус правового государства, ибо только в правовом государстве законом регулируются все нормы жизни, в том числе экономические. Необходимо правовое обеспечение всех видов хозяйственной деятельности. Поэтому неслучайно проблема нормативного обеспечения процесса торгов (конкурсов) является в настоящий момент весьма актуальной. 6 настоящее время полным ходом идет обсуждение проекта нового Федерального Закона "О торгах на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд". Специалисты прилагают все усилия, чтобы в новом законе были устранены противоречия, содержащиеся в существующих нормативных актах.

Законом российской Федерации от 28.05.92 г. № 2859-1 "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" были установлены основные правовые и экономические принципы формирования и размещения государственных заказов для государственных нужд. Этот Закон содержал пункт о возможности осуществления закупок на конкурсной основе и определял правила взаимоотношений контрагентов по поставкам продукции для государственных нужд в условиях рыночных отношений и ввел понятие "государственный контракт". В законе содержались пункты об ответственности поставщиков за невыполнение контракта или уклонение от государственного контракта.

В связи с формированием в России системы государственных закупок интересен опыт эволюции Федеральной контрактной корпорации (ФКК) "Росконтракт". Как отмечает И.Смотрицкая, при создании Федеральной контрактной корпорации "Росконтракт" идеологи реорганизации Госснаба СССР сознательно отказались брать за образец Федеральную контрактную систему США, о которой упоминалось выше, как государственный некоммерческий орган. Видимо, опасаясь, чрезмерного монополизма в сфере государственных закупок, при котором единственная структура (тем более, государственная) будет размещать заказы, осуществлять формирование государственных связей по поставкам продукции для государственных нужд [65, с.16].

ФКК "Росконтракт" была организована в сентябре 1992 г. на базе Министерства торговли и материальных ресурсов РФ (правопреемник Госснаба СССР) в целях создания механизма государственных закупок для государственных нужд. В нее вошли: 1. АО "Росконтракт". 2. Республиканские оптово-посреднические организации. 3. Предприятия оптовой торговли и территориальные коммерческие компании. 4. Отдельные производственные, научные и иные организации.

Республиканские оптово-посреднические компании, а также прочие организации были преобразованы в государственные коммерческие общества в долей акций, находящийся в собственности государства, не менее 51%.

АО "Росконтракт" было создано как акционерное общество со 100-процентным государственным капиталом и в течение первых 3 лет его существования это положение сохранялось. Учредителем и держателем акций "Росконтракта" являлось Госкомимущество Российской Федерации.

Таким образом, все эти организации были отнесены к федеральной собственности. Однако созданная Федеральная контактная корпорация (ФКК) не наделялась функциями федерального управления. В соответствии с Указом Президента

№ 826 от 07.08.97 г. "О мерах по созданию государственной контрактной системы" "Росконтракт" получил статус коммерческой организации, которой государство поручило производить государственные закупки для удовлетворения государственных нужд по рыночным ценам.

Предполагалось, что созданием Федеральной контрактной корпорации "Росконтракт" можно достичь сразу нескольких довольно противоречивых целей: осуществлять регулярные закупки товаров общепромышленного применения (в основном производственно-технического назначения) для бесперебойного и надежного обеспечения государственных нужд; продолжить формирование рынка средств производства путем отказа от утверждения, распределения и доведения через какие-либо плановые и снабженче-ско-сбытовые органы объемов государственных закупок и продаж (поставок) до потребителей и поставщиков, регулируя их отношения и определяя эти объемы закупок исключительно рыночными отношениями, т.е. исходя из платежеспособного спроса и предложения; это означает предоставление контрагентам свободы выбора хозяйственных связей и посредников, в том числе и АО "Росконтракт", а, следовательно, и права отказа от его услуг в установлении между ними хозяйственных связей; осуществлять госзакупки в основном по рыночным ценам на основе заключаемых с товаропроизводителями государственных контрактов в соответствии с объемами бюджетного финансирования государственных заказчиков и (или) наличием у них собственных или заемных финансовых средств.

Сознавая противоречивость названных целей, был предусмотрен ряд стимулов и управляющих воздействий на товаропроизводителей (поставщиков) и заказчиков, которые должны привлечь тех и других реализовывать и приобретать продукцию через АО "Росконтракт" [4, с.357].

Для заказчиков привлекательность состояла в компенсации недопоставок за счет материальных резервов Росконтракта. Для поставщиков - это целый спектр преимуществ:1. Гарантия оплаты Росконтрактом закупок продукции для удовлетворения федеральных нужд, поставляемой по государственному контракту, в случае неплатежеспособности заказчика; 2. Содействие в получении поставщиками квот и лицензий на ввоз и вывоз продукции за пределы РФ, заключившим контракты на поставку продукции для государственных нужд (льготы по налогу на прибыль, текущие и долгосрочные кредиты на льготных условиях, ассигнования из госбюджета для прироста поставок для государственных нужд, увеличение доли валютных средств, оставляемых у предприятий в их распоряжение при реализации продукции на экспорт).

Одновременно с рядом стимулов было предусмотрено ужесточение санкций за выполнение поставок для государственных нужд (возмещение убытков другой стороне, лишение прав на получение перечисленных льгот и привилегий, наказание за отказ от заключенных государственных контрактов поставщиков, занимающих доминирующее или монопольное положение в производстве продукции для государственных нужд и др.).

## Опыт организации закупок за счет средств бюджета Санкт-Петербурга

Формирование городского заказа в настоящем понимании прошло довольно сложный путь развития. От адресной программы поддержки промышленных предприятий оборонного комплекса в период стремительной и непродуманной конверсии до создания структуры Управления формирования городского заказа, обеспечивающей совершенствование нормативной базы, создающей условия скорейшего широкого внедрения конкурсных процедур и осуществляющей практическую работу в пределах бюджетных назначений.

В марте 199S года был создан координационный центр формирования городского заказа при АО "Авангард". Разработка адресной программы заинтересовала промышленников. Однако, в связи с проблемой финансирования, названная программа не была выполнена в полном объеме. Главной ее целью являлось совершенствование и развитие инфраструктуры городского хозяйства на основе эффективного расходования средств городского бюджета, загрузка имеющихся свободных производственных мощностей промышленных предприятий города, а также сохранение и создание новых рабочих мест для жителей Санкт-Петербурга. Адресная программа стала основной для создания системы прокъюремента в Санкт-Петербурге. Формированию целевого рынка продукции городского хозяйства способствовало внимание к изучению номенклатуры, стоимости, годовой потребности городского хозяйства на продукцию производственно-технического назначения.

Как упоминалось выше, недостаток финансирования сказался на выполнении адресной программы. Из 41 муниципального заказа в 1995 году оплачен был лишь один заказ, выполненный НИИ точной механики, по которому было изготовлено 22 комплекта "черных ящиков" для поездов Петербургского метрополитена. Остальные заказы либо оплачены частично, либо вовсе не были оплачены в 1995 го ДУ Невозможность осуществления единой закупочной компании в Санкт-Петербурге, отсутствие генерального заказчика в лице города, а именно Правительства Санкт-Петербурга, приводило к негативным последствиям, результатом которых являлось нерациональное использование бюджетных средств. В подавляющем большинстве структурных подразделений Администрации Санкт-Петербурга наблюдалось следующее: 1. Финансовые планы структурных подразделений не всегда точно сопоставлялись с финансовым планом города, и как следствие, финансирование имело нестабильный, "напряженный" характер. 2. Правительство не в полной мере использовало такие экономические рычаги как предоставление оптовых скидок, товарных кредитов, отсрочек платежа под гарантии и поручительства города. 3. Потребности города часто обеспечивались небольшими фирмами мелкооптовой и розничной торговли, имеющими, как правило, большие торговые наценки. 4. Однотипные изделия приобретались у разных производителей, что существенно затрудняло их техническое обслуживание и ремонт. 5. Из-за отсутствия единой информационной базы возможностей городских предприятий размещение заказов осуществлялось в других регионах страны, а следовательно, наблюдался и денежный отток средств. 6. Отсутствие единой промышленной политики города затрудняло осуществление долгосрочных проектов, которые включали финансирование разработок новых промышленных изделий, ориентированных на перспективное развитие города. 7. Отсутствие единой политики в определении минимальных и достаточных потребностей города в товарах, работах и услугах.

Таким образом, отсутствие единой политики в области осуществления государственных закупок за счет средств бюджета не позволило использовать этот мощный экономический инструмент для укрепления экономики Санкт-Петербурга. Нерациональное использование средств городского бюджета было вызвано следующими обстоятельствами:

Децентрализация использования финансовых средств исключила возможность оптимального финансирования города за счет средств бюджета. Государственные закупки проводились стихийно, так как ведомственные органы получали в свое распоряжение финансовые ресурсы с ограничением по времени использования и опирались на "пробивную силу" отдельных руководителей, интересы которых были направлены на решение сиюминутных проблем. В первую очередь погашались товарные кредиты, при этом, как правило, не делался анализ технических и эксплуатационных характеристик, ценовых показателей, не проводилась работа по оптимизации цены за единицу продукции соответствующего качества.

Распыление финансовых ресурсов приводило к затруднению осуществления крупного заказа, гарантированного бюджетными средствами. Современная промышленная политика города не может быть построена без опоры на систему долгосрочного планирования закупок, позволяющую обеспечивать необходимую подготовку производства для достижения надежности приобретения производимой продукции, а также осуществления НИОКР, для которых длительное финансирование является обязательным условием.

Из-за слабого информационного обеспечения соответствующих структур данными о возможностях городских предприятий происходил отток финансовых ресурсов из города в другие регионы, что еще больше усугубляло проблему взаимных неплатежей. Перевод денег в другие регионы провоцировал создание посреднических фирм, которые создавались на одну или несколько сделок, а мимолетность их существования позволяла им уклоняться от уплаты налогов.

Отсутствие жесткого контроля за деятельностью Комитета финансов позволило отраслевым и территориальным органам получать финансовые ресурсы благодаря личным предпочтениям чиновников, а все недостатки списывались на неравномерность поступления денежных средств.

## Методические основы определения преференций отечественным (местным) товаропроизводителям

Мировой опыт показывает, что в большинстве стран закон обязывает выбирать того поставщика, который предлагает наилучшие условия и цену контракта. Однако во многих странах существуют и установления, содержащие требования предоставлять привилегии определенным категориям лиц и бизнеса, в частности преференции национальным производителям.

В ряде стран региональные преференции национальным производителям при размещении контракта дают как центральные, так и местные власти. В США в законодательстве 20 штатов предусматривается пятипроцентная преференция в цене местным предприятиям при размещении контрактов штатных органов путем открытых торгов. Кроме того, власти каждого штата стремятся привлечь федеральные контракты для "своих" предприятий. В результате доля закупок товаров и услуг правительствами штатов и местными властями составляет 40-50%.

В Санкт-Петербурге давно обсуждается вопрос предоставления льгот национальным производителям. По расчетам Управления формирования городского заказа эти преференции могут достигать 15%. Далее нами будет предложена своя методика расчета границ преференций. Надо отметить, что пока в нормативных документах положения о предоставлении льгот отечественным производителям не нашли отражения.

Анализируя опыт ряда стран, можно отметить, что льготы предоставляются определенным категориям фигурантов. Так, в Санкт-Петербурге для Всероссийского общества глухих и Всероссийского общества слепых устанавливается фиксированная доля средств на участие в государственных закупках в размере 5%. К сожалению, для такого рода учреждений в нашей стране пока не разработана комплексная система мер, обеспечивающая предоставление дополнительных льгот, как это сделано в других странах. Так, в ФРГ при подаче заявок мастерскими инвалидов и слепых устанавливаются дополнительные льготы в размере 6% при заказе на сумму до S тыс. марок с постепенным уменьшением до 0,5% при сумме свыше 1 миллиона марок. Органы земель дают региональные преференции для размещения контрактов среди местных компаний. В Англии значительными льготами пользуются фирмы в районах с относительно слабой промышленностью и высокой безработицей. В Италии, где рынок государственных закупок является наиболее закрытым для иностранцев, действуют самые значительные региональные преференции. Кроме того, государственные органы обязаны тратить 20-30% бюджетных средств на закупки товаров, произведенных в южных и островных частях страны. Региональные предпочтения существуют и в других странах. Таких например, как Германия, Великобритания, Греция, хотя они и не столь велики как в Италии. [66, с.26]

Практически во всех странах государственные закупки используют как средство поддержки мелкого бизнеса. Наиболее развернутая система такой поддержки существует в США. При заключении контракта свыше 50 000$ генеральный подрядчик обязан передавать в порядке промышленной или научно-технической кооперации часть заказа на сторону по субподряду. Если же стоимость контракта превысит 500 000$, то компания в обязательном порядке должна передать субподрядчикам до 50% от стоимости контакта. Все заказы свыше 500 000$ предоставляются только при наличии плана субконтрактов с оценкой доли мелкого бизнеса во всех субподрядных работах. В федеральных департаментах устанавливаются целевые ориентиры участия в государственных контрактах представителей мелко го бизнеса. В окончательном плане генерального подряда должно содержаться указание процента стоимости контракта, который выделяется для мелкого бизнеса. По закону ведомство - заказчик наделено правом стимулировать главного подрядчика передать субподряды мелким заказчикам. Сознательное неисполнение плана субподрядных работ рассматривается в качестве существенного нарушения контракта. Компания, нарушившая таким образом контракт, может лишиться права получения государственного заказа. Контракты на товары, имеющиеся в торговой сети, на сумму менее 10 000$ должны выделяться только малому бизнесу за исключением случаев, когда находится, по крайней мере, два мелких предприятия, предлагающих конкурентные условия в отношении цены, качества и сроков поставки товаров или услуг [бб, с.26].

Для обеспечения поддержки мелкого бизнеса в России следует при организации и проведении торгов на закупку товаров, работ, услуг обратить внимание на возможность дробления контракта по отдельным позициям (например, разбивка объектов на лоты в подрядных торгах). Это не только позволит представителям мелкого бизнеса принимать участие в конкурсных торгах, но и принесет значительную экономию средств от первоначальной, предполагаемой цены контракта. Тендерная документация по крупному объекту представляет собой большое количество документов, приобретение которой не всегда доступно мелким субподрядчикам. Поэтому интересен американский опыт участия в торгах мелких субподрядчиков. В США существуют предприниматели, которые скупают тендерную документацию и предоставляют возможность мелким субподрядчикам за умеренную плату ею пользоваться. Благодаря этому, представители мелкого бизнеса отслеживают интересные для них предложения, и уже по этим предложениям приобретая тендерную документацию, определяют свою стратегию участия в торгах. Во всем мире "мозаика среднего и малого бизнеса как раз и содержит надежные предпосылки для использования всех возможностей общества в процессе экономического роста" [53]. Главное в экономике - миллионы мелких и средних предпринимателей, прежде всего в сфере производства, которые являются основной силой устойчивого экономического роста и научно-технического прогресса, а также главным источником доходов казны, что является особенно актуальным для России. Поэтому правительству следует не на словах, а на деле повернуться к мелкому и среднему российскому предпринимательству.

Одним из эффективных рычагов такого "разумного протекционизма" является предоставление местным производителям ценовых преференций в виде надбавок к цене контракта за счет средств регионального бюджета. Широкому распространению преференциальной практики в немалой степени препятствует предубеждение, что она является убыточной для местного бюджета. В действительности убыточным является отсутствие каких-либо привилегий для местных поставщиков, так как передача контрактов сторонним производителям лишает бюджет потенциальных доходов от развития местного производства. Не говоря уже о решении социальных проблем. С другой стороны, слишком большие льготы могут и на самом деле увеличить дефицит местного бюджета, так как рост его расходной части не будет компенсирован дополнительными налоговыми поступлениями от местных производителей товаров и услуг. Поэтому определение экономически обоснованных границ преференций, обеспечивающих положительное сальдо бюджета, является, на наш взгляд, актуальной для практической деятельности и теоретически важной задачей.