

## Региональные органы управления в процессе формирования городского заказа (на примере г. Москвы)

© 2010 А.П. Филиппов  
ЗАО “Комплексстрой”  
E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье показана роль региональных органов управления г. Москвы в процессе государственного регулирования экономики города путем формирования и размещения государственного заказа для государственных и муниципальных нужд. Показаны пути и методы становления городской системы государственных закупок и необходимость ее развития в современных рыночных условиях.

*Ключевые слова:* городской заказ, управление, региональные органы, рыночные условия.

Современный этап осуществления экономических реформ в России характеризуется дальнейшим развитием рыночных механизмов государственного и частного предпринимательства, последовательным формированием государственного рынка товаров и услуг. Основная функция государственного рынка заключается в обеспечении государственных нужд в товарах, работах, услугах на принципах конкуренции для достижения эффективности бюджетных расходов. Наибольшее распространение получило определение государственного рынка, данное профессором В.А. Федоровичем: “Государственный рынок товаров и услуг (government market for goods and services) – это государственный хозяйственный механизм размещения, управления и выполнения федеральных (государственных) заказов на поставки товаров и услуг правительству для нужд государственного потребления”<sup>1</sup>.

В экономической науке и практике широко используются такие понятия, как государственные нужды, государственный заказ, система государственных заказов, государственные закупки.

Под государственными нуждами мы понимаем “общественные потребности в публичных благах, аккумулирующих общественные и смешанные товары, обладающие высокой степенью социальной полезности”<sup>2</sup>. Данные публичные блага могут носить как общегосударственный, так и региональный, муниципальный характер, в зависимости от уровня важности цели. Соответственно, формирование общественных благ (приобретение товаров, работ и услуг) может финансироваться из федерального, регионального или муниципального бюджетов.

В современной российской экономической литературе “государственный заказ” трактуется как поручение, выдаваемое от имени государства, на производство и поставку продукции или оказание услуг для удовлетворения общественных потребностей. Бюджетный кодекс РФ, оп-

ределяющий основные принципы бюджетного финансирования государственных нужд, в функцию бюджетных учреждений включает оплату поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд в соответствии с размещенными заказами и заключенными контрактами”<sup>3</sup>.

В целом в официальных документах государственный заказ регламентируется, во-первых, как основание для поставок продукции (товаров, работ, услуг); во-вторых, как понятие, объединяющее государственные федеральные нужды и государственные нужды субъектов РФ; в-третьих, как совокупность государственных договоров (контрактов) на поставки продукции и, наконец, в-четвертых, как нормативно-правовой акт в сфере поставок продукции. Как видим, государственный заказ не урегулирован как целостное явление, как институт, все составляющие которого упорядочены и соподчинены друг другу законом, несмотря на то, что современная наука рассматривает его в качестве инструмента государственного регулирования рыночной экономики”<sup>4</sup>. В свою очередь, государственная закупка выступает заключительной стадией процесса обеспечения общественных потребностей, отражая этап выполнения государственного заказа.

Государственное управление экономикой страны, региона, города – одна из основных функций государства, задача которого состоит в том, чтобы упорядочить все сферы хозяйственной деятельности и их взаимодействие, привести социально-экономические процессы в соответствие с экономическими законами рыночного хозяйствования, создать условия для непрерывного развития на основе научно-технического прогресса. Решение этой задачи возможно только при развитых институтах государственного регулирования, одним из которых является система государственных заказов.

С образованием в структуре аппарата Правительства г. Москвы в 1996 г. Управления бюд-

жетного планирования городского заказа и Управления городского заказа в столице начала складываться система, в которой органы государственной власти города выступали в роли как заказчика, так и потребителя продукции ряда отраслей, используя государственный спрос как инструмент регулирования региональной (городской) экономики.

Основными задачами управлений в этот период стали:

- формирование принципов инвестиционной политики Правительства Москвы на среднесрочный и текущий периоды, а также городского, территориального и отраслевого заказа по объектам капитального строительства, ориентированных на выполнение градостроительных программ;
- выполнение функций заказчика и инвестора для отраслей социальной сферы и городского хозяйства;
- организация конкурсного размещения городского заказа предприятиям промышленности и строительной отрасли в интересах комплексов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства города;
- организация финансового обеспечения отраслей социальной сферы и городского хозяйства, контроль за использованием бюджетных средств.

С участием вышеуказанных управлений стали разрабатываться инвестиционные программы, формироваться программы развития материально-технической базы как в отраслевом, так и в территориальном разрезе.

Вместе с тем наличие в структуре двух управлений, осуществляющих, по сути, дублирующие функции, не обеспечивало единого подхода к вопросам размещения городского заказа, организации и проведению конкурсных торгов для заключения контрактов на поставки товаров, работ, услуг для городских нужд. В связи с этим следующим шагом в становлении системы планирования, размещения и исполнения городского заказа было создание Комитета г. Москвы по организации и проведению конкурсов и аукционов на размещение заказов (с 2007 г. Департамент по конкурентной политике г. Москвы), который должен был определять приоритеты в политике города в сфере государственного регионального заказа, организовывать и проводить конкурсные торги в целях оптимизации использования бюджетных средств<sup>5</sup>.

Данная структура была призвана обеспечить функционирование системы публичных торгов, организацию единых торговых площадок, открытость и гласность проведения торгов, их методическую и нормативно-правовую основу. Ана-

логичные структурные подразделения по организации и проведению конкурсов и аукционов были созданы и в отраслевых департаментах городской администрации и территориальных органах управления (префектурах административных округов). В результате сформировалась единая система органов исполнительной власти города для размещения и реализации городского и муниципального заказов.

Однако принятие федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», изменившего институциональные основы размещения государственных и муниципальных заказов, положило начало реализации комплекса мер, имеющих целью реформирование системы государственных заказов в г. Москве.

Были приняты решения, регламентирующие взаимодействие органов исполнительной власти города в соответствии с новой нормативно-правовой базой, направленные на обеспечение:

- единого методического подхода к организации всех видов конкурсов и аукционов;
- стандартизации процедур и регламентов подготовки и проведения всех видов конкурсов и аукционов;
- оптимизации конкурсных процедур, включая подготовку типовой конкурсной документации при заказах с малыми объемами финансирования;
- открытости информации по подготовке и проведению конкурсов и аукционов;
- интеграции единой городской системы конкурсов и аукционов;
- совершенствования планирования городского заказа в увязке с программно-целевыми задачами социально-экономического развития города.

В рамках единой инфраструктуры г. Москвы по формированию и размещению государственного заказа была создана Единая торговая площадка (ЕТП), включающая в себя 102 торговые отраслевые и территориальные площадки. В рамках общегородской системы ЕТП получило развитие размещение госзаказа для городских нужд через процедуру аукционов в электронной форме. С 2009 г. ЕТП Москвы выступает в качестве оператора на проведение аукционов в электронной форме и на федеральном уровне. В настоящее время на данной площадке аккредитовано 84 федеральных заказчика. Однако развитию электронных торгов препятствуют проблемы формирования «пространства доверия» электронно-цифровой подписи (ЭЦП) и разработки стандарта процедур и механизмов электронного

документооборота. На сегодняшний день участники электронных торгов в г. Москве могут воспользоваться услугами лишь шести удостоверяющих центров.

В результате реформирования системы размещения государственных заказов изменились задачи и роль отраслевых департаментов городской администрации в формировании городского заказа. Основой формирования городского заказа становится программно-целевой метод, позволяющий ставить более обоснованные задания по материально-техническому обеспечению отраслей, развитию территорий административных округов и внутригородских районов. В свою очередь, необходимость сбалансированности и согласованности постатейного планирования расходов с программно-целевым планированием предъявляет более высокие требования к Департаменту экономической политики и развития, осуществляющему наряду с функциями разработчика мер, условий и механизмов реализации инвестиционной, финансовой, тарифной и налоговой политики функции формирования структуры и объемов городского отраслевого и территориального заказов.

Создание Контрольного комитета Правительства Москвы как органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд города, завершило формирование системы органов исполнительной власти, призванных в соответствии с Законом  $\square$  94-ФЗ обеспечить формирование, размещение и исполнение государственного городского заказа.

Следует отметить, что, несмотря на последствия мирового финансового кризиса в экономике города сохраняется положительная динамика по основным макроэкономическим показателям. Данной ситуации способствует реализация городских программ развития за счет расширения государственного заказа для нужд городского хозяйства. Например, в соответствии с адресной инвестиционной программой в 2010 г. только на предприятиях строительной отрасли размещен городской заказ на сумму 204,36 млрд. руб., предусматривающий строительство 746,27 тыс. м<sup>2</sup> жилой площади, 11 школ, 25 детских садов и т.д. В свою очередь, в 2011 г. планируется увеличение объема городского заказа в строительной сфере до 240,19 млрд. руб., в 2012 г. он должен достигнуть 290,0 млрд. руб. Очевидно, что рост объема строительства повлечет за собой и увеличение производства в смежных отраслях, по расчетам специалистов, рост инвестирования в строительство увеличивает ежегодный темп

роста промышленного производства за счет действия мультипликатора жилищных инвестиций на 3-3,5%. Таким образом размещение и реализация государственных заказов на жилищное строительство в рамках городской программы позволяет через мультипликативный эффект стимулировать экономический рост и решать определенные социальные проблемы.

На современном этапе состояние системы государственных заказов в г. Москве характеризуется тем, что отдельные элементы новой структуры уже образовались, другие находятся в стадии формирования, при этом действуют и элементы старой экономической системы, а в результате возникают сложности и противоречия при взаимодействии отдельных элементов или подсистем как единого целого. Процесс формирования институциональных основ государственных заказов, адекватных современным рыночным условиям хозяйствования, приходит в противоречие со сложившимися процедурами, принципами установления и реализации экономических связей государственных городских заказчиков с хозяйствующими субъектами. Чрезвычайно остро стоит проблема преодоления неформальных коррупционных связей между заказчиками и исполнителями заказов для городских (муниципальных) нужд.

Задача снижения коррупционных рисков закупок, повышения эффективности расходования бюджетных средств выступает приоритетной при создании Федеральной контрактной системы (ФКС). В соответствии с концепцией, разработанной Министерством экономического развития РФ, Федеральная контрактная система должна стать институтом регулирования и развития сферы обеспечения государственных нужд (государственного заказа) как единого технологического цикла планирования государственных потребностей, формирования и размещения заказа, исполнения и мониторинга государственных контрактов. Системное управление государственным заказом в рамках ФКС должно обеспечить:

- удовлетворение потребностей государства в товарах, работах, услугах;
- адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ, услуг;
- эффективное расходование бюджетных средств;
- надежное управление технологическими и экономическими рисками;
- существенное снижение рисков возникновения коррупции в государственном секторе.

В соответствии с разработанной концепцией Федеральная контрактная система представляет

собой совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием обеспечения государственных нужд, размещением заказов на поставку товаров, работ, услуг и исполнением государственных контрактов в рамках бюджетных ограничений только на федеральном уровне. Однако формирование такой системы ставит перед региональными органами власти новые задачи по совершенствованию процессов формирования, размещения и исполнения государственного (регионального) заказа для государственных и муниципальных нужд с учетом положений концепции ФКС. Приоритетными из них являются:

- совершенствование системы планирования и прогнозирования объемов закупок;
- развитие региональной системы информационного обеспечения путем укрупнения и централизации многоуровневой системы городских и муниципальных сайтов в единой информационной ресурс;
- разработка и внедрение стандарта процедур и механизмов электронного документооборота и электронно-цифровой подписи;
- формирование системы оперативного и независимого профессионального контроля за проведением конкурсных процедур и выполнением контрактов.

Реализация предлагаемого комплекса мер позволит сформировать единое экономическое и информационное пространство, которое станет основой для развития системы государственных заказов как неотъемлемой части общественного регулирования, обеспечивающей эффективное управление государственными ресурсами. Создание Федеральной контрактной системы будет способствовать интеграции государственных финансовых и материальных ресурсов для реализации проектов модернизации и инновационного развития российской экономики.

<sup>1</sup> Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. М., 2002. С. 889.

<sup>2</sup> Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. С. 15.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс РФ. М., 2007. С. 69, 70, 72.

<sup>4</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 463.

<sup>5</sup> О создании Комитета города Москвы по организации и проведению конкурсов и аукционов: постановление Правительства Москвы от 17 февр. 2004 г. □ 90-ПП.

<sup>6</sup> Жилищная ипотека в системе мультипликаторов экономического роста / под ред. А.Г. Зельднера. М., 2004. С. 5.

*Поступила в редакцию 09.10.2010 г.*