

Новые подходы к развитию региональной системы государственных закупок (на примере г. Москвы)

© 2011 А.П. Филиппов

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье дан анализ системы государственного закупок г. Москвы, показаны проблемы и новые подходы к становлению контрактной системы на региональном уровне, обоснована необходимость модернизации системы регионального и муниципального управления г. Москвы.

Ключевые слова: федеральная контрактная система, государственное регулирование экономики, инвестиционные программы, целевые комплексные программы, модернизация системы управления.

В настоящее время существенно возрастает роль регионов в подъеме отечественной экономики и проведении ее структурных изменений. В этой связи заслуживает внимания опыт г. Москвы как субъекта Федерации по реформированию системы государственных закупок, переходу к договорной контрактной системе для обеспечения государственных и муниципальных нужд хозяйственного комплекса столичного региона.

В современной смешанной экономике государство функционирует в рыночной среде, а потребность его участия в экономической жизни возникает в тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и использования ресурсов¹. Формирование системы увязки интересов государства, бизнеса и общества выступает необходимым условием для решения стратегических задач модернизации и инновационного развития экономики страны и регионов. Этот принцип должен стать основополагающим и в сфере обеспечения общественных потребностей, особенно в той ее значительной части, которая регламентирована законодательством как “государственные нужды”².

Во исполнение федерального закона № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” от 21 июля

2005 г. на городском (региональном) уровне был принят и осуществлен ряд мер по совершенствованию порядка и повышению эффективности системы государственных закупок.

С созданием в администрации г. Москвы Департамента по конкурентной политике основной тенденцией развития экономики города становится активное использование принципа конкурентности при размещении бюджетных заказов. Сложилось методическое, информационное и организационное единство системы конкурсных торгов при размещении государственного заказа, была внедрена автоматизированная информационная система новых технологий, электронного документооборота (ЕАИСТ). Одним из приоритетных направлений развития стало создание Единой торговой площадки (ЕТП), способствующей:

- формированию условий для добросовестной конкуренции и стимулирования к участию в экономической деятельности города юридических и физических лиц;
- организации торгов на основе единой информационной политики и единого подхода к их методическому и нормативно-правовому обеспечению.

В настоящее время в городе завершено формирование инфраструктуры размещения городского заказа, включающей 102 отраслевые и территориальные торговые площадки.

Таблица 1. Анализ способов размещения государственного (регионального) заказа г. Москвы в 2009 г.

Процедура	Количество	% от общего числа	Сумма, млрд. руб.	%	Экономия, % снижения первонач. цены
Конкурсы	6051	12,65	39,291	14,38	8,22
Аукционы	10326	21,59	220,422	80,68	7,81
Запросы котировок	28138	58,85	10,621	3,89	17,4
Аукционы в электронной форме	3302	6,91	2,871	1,05	20,81
Итого	47817	100	273,205	100	8,00

Источник. Материалы пресс-конференции Ю.В. Росляка – первого заместителя мэра Москвы в правительстве Москвы от 16 дек. 2009 г.

Анализ данных, приведенных в табл. 1, позволяет сделать вывод о том, что на современном этапе в г. Москве получают развитие конкурсные процедуры размещения государственного (регионального) заказа, в том числе электронные аукционы как наиболее прозрачная и открытая процедура размещения заказов, способствующая развитию добросовестной конкуренции. В 2010 г. проявилась тенденция к резкому росту способов размещения в электронной форме, их удельный вес от общего количества проведенных процедур составил 15%, что в 2,2 раза выше, чем в 2009 г.

Существенным шагом по внедрению элементов прозрачной контрактной системы в текущем году стало постановление Правительства Москвы от 28 декабря 2010 г. № 1197-ПП «О порядке совершенствования размещения заказов для нужд заказчиков г. Москвы в 2011 г.», предусматривающее:

- обеспечение размещения информации о заказах на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет;
- формирование Реестра потребности в одноименных товарах (работах, услугах) для централизованного обеспечения нужд казенных и бюджетных учреждений путем проведения совместных торгов.

В то же время ряд органов исполнительной власти г. Москвы, размещающих существенные объемы государственного заказа, связанные, прежде всего, с развитием инфраструктуры города³, ограничиваясь формальным соблюдением требований федерального законодательства о размещении государственного заказа, в полной мере не используют предоставляемые конкуренцией

возможности для стимулирования развития отраслей. Доля процедур с единственной допущенной заявкой при размещении государственного заказа данными департаментами более чем в 2 раза превышает аналогичный среднегородской показатель, в то время как среднее снижение начальной (максимальной) цены контракта на 30 % меньше аналогичной по городу⁴.

Снижение конкуренции на рынке государственных (региональных) закупок оказывает негативное влияние на эффективность использования заказа как инструмента регулирования экономики, позволяющего привлечь потенциал научных, промышленных, строительных организаций города для реализации задач *социально-экономического развития г. Москвы*. Приоритеты данного развития находят отражение в структуре городского заказа, которая соответствует адресным инвестиционным программам Правительства г. Москвы.

Реализация данных программ позволила ввести в эксплуатацию для удовлетворения общественных потребностей только по *Комплексу социальной сферы города* (табл. 2) следующие объекты отраслей городской инфраструктуры.

Вместе с тем в развитии города сохраняется ряд негативных тенденций, которые связаны с отставанием в строительстве объектов социальной сферы, транспортной и инженерной инфраструктуры, остаются низкими темпы реконструкции электрических и тепловых сетей.

Учитывая общественные потребности населения в развитии городской инфраструктуры, соответствующей современным требованиям и стандартам, Правительство г. Москвы в качестве *приоритетных задач* при формировании *средне-*

Таблица 2. Структура ввода мощностей в соответствии с адресными инвестиционными программами г. Москвы в 2007–2010 гг.

Отрасль, объекты	Единица измерения	2007	2008	2009	2009 оптимиз.	2010
Жилищное строительство Городские социальные программы	Тыс. м ²	1 500,00	2 400,00	2 250,00	1 034,00	1 330,00
Образование Школьное строительство	Зданий/мест	20/10695	23/14445	26/15075	8/4940	12/6800
Блоки начальных классов	Зданий/мест	4/1150	4/1250	0	5/1725	2/625
Колледжи	Зданий/мест	2/1050	2/1050	3/1450	0	1/550
ДОУ	Зданий/мест	71/11480	100/12020	100/16500	33/4940	46/7225
Прочие объекты образования: школьные стадионы, пристройки спальных корпусов и др.	Зданий/мест	2	5	0	1	0
Здравоохранение Поликлиники	Зданий/ посещений	0	2/1500	3/1440	1/750	4/1920
Подстанции скорой помощи		0	0	1	1	0
Больничные корпуса	Зданий	0	5	4	2	2

Источник. Адресные инвестиционные программы Правительства г. Москвы на период 2007–2011 гг.

срочного государственного городского заказа оп-ределило:

- увеличение темпов дорожного строитель-ства;
- соблюдение нормативных параметров обес-печенности населения социально значимыми объектами.

Следует отметить, что на современном эта-пе не в полной мере используются возможности программно-целевого подхода к решению про-блем развития инфраструктуры городского хо-зяйства. В настоящее время лишь 18 % бюджета планируется на основании данного подхода, по мнению мэра Москвы С.С. Собянина, качествен-ное улучшение экономической обоснованности расходов городского бюджета произойдет лишь при формировании 80 % бюджета на основе про-граммно-целевого метода.

Внедрению программно-целевого подхода к формированию расходной части городского бюд-жета на среднесрочный период 2012–2016 гг. дол-жна способствовать реализация таких первооче-редных городских программ, как: “Градострои-тельная политика”, “Развитие транспортной си-стемы”, “Энергоснабжение в г. Москве”, “Сто-личное здравоохранение”, “Столичное образова-ние” и др.

Однако рост объемов расходов региональ-ного бюджета на государственные заказы для реализации данных программ остро ставит про-блему повышения эффективности планирования и исполнения государственного заказа, решению которой может способствовать комплексный под-ход к процессу закупок в рамках формируемой федеральной контрактной системы (ФКС). Для координации деятельности по созданию отече-ственной контрактной системы Правительство г. Москвы (на основании соглашения с Минэ-кономразвития РФ) принимает активное участие в разработке модельных нормативно-правовых актов и организационно-функциональной струк-туры ФКС на региональном уровне. Вырабаты-ваются принципы и механизмы регулирования общего процесса государственных закупок, в том числе: прогнозирование поставок; формирование планов обеспечения государственных нужд; ис-полнение и мониторинг государственных кон-трактов; оценка эффективности результатов за-купок.

Существенное влияние на повышение эффек-тивности и оптимизации бюджетных расходов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения городских нужд может оказать *модернизация сис-темы управления* столичным регионом путем “*му-ниципализации*” Москвы, предусматривающей пе-ренос ряда функций на уровень внутригородских

муниципальных районов, в том числе функций общественного контроля за исполнением опреде-ленных государственных контрактов. Для этого потребуется серьезная корректировка “Концепции городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в г. Москве на 2011–2013 гг.”, а также внесение изменений в закон г. Москвы □ 53 “О наделе-нии органов местного самоуправления внутриго-родских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Мос-квы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жи-тельства” от 25 октября 2006 г.

Например, в сфере градостроительной поли-тики и строительства основные управленческие функции осуществляет образованный в 2011 г. Департамент строительства г. Москвы (на базе Департаментов городского заказа капитального строительства и дорожно-мостового и инженер-ного строительства), с соответствующими пол-номочиями заказчика и главного распорядителя бюджетных средств по адресной инвестицион-ной программе города.

Однако реализация стратегических задач раз-вития г. Москвы, в соответствии с планом капи-тального строительства I очереди Генплана г. Москвы (до 2015 г.) предусматривает возрас-тающие объемы строительства социально значи-мых объектов городской инфраструктуры, что, по нашему мнению, требует децентрализации работы по обеспечению выполнения государ-ственных заказов строительной отрасли. Пред-ставляется целесообразным, чтобы Департамент строительства г. Москвы, как главный распоря-дитель бюджетных средств, сосредоточился на мониторинге и исполнении государственных кон-трактов по строительству и реконструкции объ-ектов городского уровня, а организацию и управ-ление городскими контрактами по объектам рай-онного значения следует возложить на отрасле-вые департаменты (ГРБС) и внутригородские муниципальные районы (организация работы приемочных комиссий).

Одной из основных проблем формирования государственного (регионального) заказа в стро-ительной отрасли по-прежнему остается пробле-ма определения достоверности объемов капитал-ного строительства, финансируемых за счет го-родского бюджета. Для решения данной пробле-мы необходима реализация “*нового подхода*” к обоснованию государственного заказа, включа-ющего:

- осуществление перехода на использование новой сметно-нормативной базы при определе-

нии сметной стоимости строительства объектов государственного заказа;

- нормативную регламентацию формирования начальной (максимальной) цены государственного контракта при размещении заказов на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт;
- разработку и введение коэффициентов пересчета сметной стоимости строительно-монтажных, ремонтно-строительных, пуско-наладочных, проектно-изыскательных работ и оборудования из базового уровня в текущий уровень цен;
- введение регламентированного порядка определения нормативов затрат на содержание службы заказчика и строительного контроля.

Предлагаемый комплекс мер по оптимизации управления государственным региональным заказом в строительной отрасли позволит получить следующие социально-экономические эффекты: повышение эффективности бюджетных расходов; повышение качества удовлетворения государственных нужд; сокращение уровня коррупции при реализации государственного заказа; повышение качества жизни москвичей.

В заключение хотелось бы отметить, что новые подходы к развитию системы государ-

ственных закупок, в свою очередь, предъявляют более высокие требования к работе отраслевых департаментов городской администрации при формировании городского заказа, ставят задачу использования контрактов как инструмента планирования, программирования и модернизации отраслей городской инфраструктуры. Обеспечение сбалансированности и согласованности развития отраслей и территорий, комплексное управление разработкой и реализацией целевых программ должно стать стратегической целью деятельности экономических служб города.

¹ *Якобсон П.И.* Экономика общественного сектора. М., 1996. С. 11.

² *Смотрицкая И.И.* Развитие института государственного партнерства в системе обеспечения общественных потребностей. М., 2010. С. 35.

³ Департаменты г. Москвы: городского заказа капитального строительства; городского строительства; дорожно-мостового и инженерного строительства; транспорта и связи; топливно-энергетического хозяйства; науки и промышленной политики.

⁴ *Дегтев Г.В.* Конкуренция в г. Москве: проблемы и решения // Конкурентные стратегии. 2010. □ 2-3. С. 77.

Поступила в редакцию 03.06.2011 г.