

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СУБЪЕКТОМ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Стратегическое управление субъектом Федерации предусматривает выбор приоритетных направлений его развития в соответствии с потребностями общества, совершенствование структуры хозяйства, рациональное использование располагаемых ресурсов. Основная цель разработки стратегии — принятие рациональных решений по улучшению качества жизни населения, а также повышение привлекательности сосредоточенных на территории субъекта Федерации социально-экономических ресурсов. Важнейшей составляющей разработки стратегии развития территории является выявление ее конкурентных преимуществ и недостатков. Они предопределяют процесс включения субъекта Федерации в рыночное пространство. Конкурентоспособность субъекта Федерации определяются соответствием ресурсной базы стратегическим целям его развития. Для реализации стратегий и документов программно-целевого планирования территорий, а также выполнения функций и полномочий государственных и муниципальных органов заказчиками осуществляются закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Совершенствование государственного управления и регулирования связано с отработкой механизма повышения эффективности государственного и муниципального заказа. В этой связи рассматриваются направления реформирования государственных и муниципальных закупок.

**Ключевые слова:** стратегия; управление; конкурентоспособность; конкурентные преимущества; субъект Федерации; контрактная система; реформа.

N. V. Elkina

PhD in Economics, Associate Professor,  
Baikal State University of Economics and Law**STRATEGIC MANAGEMENT OF THE FEDERAL SUBJECT  
(AS EXEMPLIFIED BY IRKUTSK OBLAST)**

Strategic management of a Federation's subject envisages the choice of priority directions of its development in accordance with needs of the society, enhancement of the economy's structure, rational use of available resources. The main target of the strategy development is making decisions to improve the population's living standards, as well as increasing attractiveness of the socio-economic resources concentrated on the Federation's territory. They predetermine integration of the Federation's subject into the market space. The competitiveness of the Federation's subject is determined by correspondence of the resource base to strategic objectives of its development. Purchases are made for provision of government and municipal needs in order to implement strategies and documents of the program-target planning of the territories as well as to fulfil the functions and mandates of government and municipal bodies by the customers. Enhancement of government management and regulation is connected with drilling a mechanism for enhancing efficiency of government and municipal orders. In this connection, directions of reforming government and municipal purchases are considered.

**Keywords:** strategy; management; competitiveness; competitive advantages; the subject of the Federation; contract system; reform.

Стратегическое управление субъектом Федерации предусматривает разработку прогнозов, концепции развития, стратегии, программы социально-экономического развития, целевых программ. Стратегия развития субъекта Федерации

увязывается со стратегией развития страны и не должна ей противоречить. Объединяющим элементом перечисленных документов перспективного развития региона является повышение эффективности управления им. Хотя теоретические исследования вопросов стратегического управления регионом отражены в трудах многих отечественных ученых [1–6], они все же требуют отдельного осмысления направления реформирования государственных и муниципальных закупок с целью совершенствования государственного управления и регулирования.

Важнейшей составляющей разработки стратегии развития территории является выявление ее конкурентных преимуществ и недостатков. Они предопределяют процесс включения субъекта Федерации в территориальное разделение труда. Конкурентоспособность субъекта Федерации определяется тенденцией развития социальной сферы, отраслевой специализацией региона, уровнем развития транспортной инфраструктуры с учетом территориальной удаленности, наличием производственного, экспортного, интеллектуального и инновационного потенциалов, инвестиционной и предпринимательской активностью.

Существуют различные подходы к формированию стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации. Стратегия может увязываться в субъекте Федерации с долгосрочным планом. Такой подход используется при стабильной ситуации, когда управленческие риски минимальны. В кризисной ситуации в субъекте Федерации, как и во внешней среде, появляются новые условия и факторы развития. Они могут быть связаны с новыми перспективами развития и отказом от намеченных действий, поэтому стратегия отождествляется с концепцией социально-экономического развития субъекта Федерации. В этом случае она формируется как предполагаемая стратегия. В результате первоначальная стратегия не реализуется, и субъект Федерации вынужден разрабатывать новые стратегические цели и задачи. Этот подход формирования стратегии применяется как в условиях нестабильного развития субъекта Федерации, так и на предплановой стадии.

Проработка механизма удовлетворения выявленных потребностей для реализации стратегии и документов программно-целевого планирования в значительной мере связана с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах. В отечественной и зарубежной научной литературе уделяется значительное внимание совершенствованию механизма повышения эффективности государственного и муниципального заказа, анализу альтернатив обеспечения субъекта Федерации товарами, работами, услугами, финансируемыми из бюджета. В этой связи необходимо оценить экономическую целесообразность регулирования государственных и муниципальных закупок и связанных с этим административных издержек, рисков его реализации.

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товара, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ<sup>1</sup>. Данный закон заменил Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Ряд положений Федерального закона № 44-ФЗ вступят в силу только в 2015 и 2016 гг., но в большей части он уже действует с 1 января 2014 г. Качественные характеристики Федерального закона № 44-ФЗ отличаются от действовавшего ранее Федерального закона № 94-ФЗ.

Данные официального портала «Госзаказ. Иркутская область» предоставляют сведения о способах размещения государственного заказа по Иркутской области до и после введения Федерального закона № 44-ФЗ (табл.). Доля электронного аукциона снизилась в 2014 г. на 2,3 % по сравнению с 2013 г. и на

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товара, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // СПС «Гарант».

2,7 % по сравнению с 2012 г., но при этом увеличилась доля запросов котировок. Хотя по качественным характеристикам Федеральный закон № 44-ФЗ отличается от действовавшего ранее Федерального закона № 94-ФЗ, на статистических данных пока это существенно не сказалось.

**Опубликовано извещений по способам размещения госзаказа  
в Иркутской области в 2012–2014 гг.**

Способ размещения госзаказа	2012	2013	2014 (январь–май)
Открытый конкурс	17	68	16
Запрос котировок	2	0	54
Электронный аукцион	6 372	10 032	2 277

Составлено по данным официального портала «Госзаказ. Иркутская область». URL : <http://www.gz.gfu.ru/statistics>.

Контрактная система разрабатывается с целью создания конкурентного пространства в сфере государственного и муниципального заказа. С одной стороны, любая организация, считающая себя способной выполнить условия государственного и муниципального контракта, должна иметь возможность принимать участие в отборе поставщиков. С другой стороны, система государственных и муниципальных закупок должна иметь возможность отбирать лучших поставщиков, основываясь на объективных критериях.

В конкурсах и запросах предложений при отборе поставщиков не цена играет решающую роль, а качественные характеристики предоставляемых товаров и предоставляемых услуг. В ч. 2 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ указан ряд требований, которые заказчик может предъявлять к участникам таких видов закупок, а именно финансовые ресурсы, наличие оборудования и других материальных ресурсов, квалифицированных специалистов для исполнения контракта; опыт работы, связанный с предметом государственного заказа, и деловая репутация. В документации заказчик имеет право прописать одно из этих требований в качестве решающего при определении победителя. Безусловно, все эти требования должны быть в списке важных элементов деловой и профессиональной репутации поставщиков, но, к сожалению, выдвижение подобных требований со стороны заказчика препятствует появлению на рынке государственных закупок новых потенциальных поставщиков с небольшим сроком работы. Это в свою очередь снижает уровень конкуренции.

Важное изменение в контрактной системе затронуло формирование реестра недобросовестных поставщиков. В трактовке Федерального закона № 94-ФЗ поставщик мог быть включен в реестр двумя способами: уклонение участника торгов от подписания контракта или расторжение контракта по суду. В редакции Федерального закона № 44-ФЗ добавили еще один способ, а именно односторонний отказ заказчика от исполнения контракта. В настоящий момент заказчик может отказаться от выполнения государственного контракта победителем, если доказан факт недобросовестного выполнения обязательств. Заказчик в письменном виде уведомляет поставщика о возникших нарушениях, в свою очередь поставщик в 10-дневный срок должен устранить данное замечание. Если же требование заказчика не было удовлетворено, то государственный контракт может быть расторгнут в одностороннем порядке. Причем в реестр попадает не только организация, но и учредители (директор). Сейчас при заполнении заявок на участие в аукционах и запросах предложений указывается ИНН не только юридического лица, но и индивидуальные номера налогоплательщиков всех руководителей. Организации попадают в реестр недобросовестных поставщиков на срок, равный двум годам. В этот период времени компания и ее руководство не могут заключать новые государственные контракты и работать по заключенным ранее государственным контрактам. По нашему мнению, дан-

ное изменение должно отрегулировать процесс подачи заявки поставщиками, уменьшить количество недобросовестных поставщиков.

В Федеральном законе № 94-ФЗ обеспечение исполнения контракта не являлось обязательным требованием и оставалось на усмотрение заказчика. В редакции Федерального закона № 44-ФЗ (ст. 96) обеспечение исполнения контрактов является обязательной процедурой для любого способа определения поставщиков, кроме запроса котировок. Кроме того, в качестве способа предоставления обеспечения исполнения контракта остались лишь денежные средства, зачисляемые на расчетный счет заказчика на весь период действия государственного контракта, и безотзывная банковская гарантия. Для подтверждения подлинности банковских гарантий на официальном сайте «Портал закупок»<sup>1</sup> создан реестр банковских гарантий. В настоящее время заказчик подписывает государственный контракт только после того, как увидит банковскую гарантию поставщика в упомянутом реестре. В настоящее время только банки, имеющие лицензию, из официального списка Министерства финансов РФ могут выдавать банковские гарантии для обеспечения исполнения государственных контрактов. Стоит отметить, что заказчик вправе потребовать от поставщика предоставление обеспечения исполнения государственного контракта не только на срок действия государственного контракта, но и на весь гарантийный период по условиям государственного контракта. Таким образом, сумма, которую поставщику придется оплатить банку за оформление банковской гарантии, заметно возрастает. По нашему мнению, предоставление обеспечения исполнения государственного контракта посредством оформления безотзывной банковской гарантии может снизить конкуренцию из-за уменьшения количества потенциальных поставщиков. Эффективным способом обеспечения качественного исполнения контракта могут быть депозитные денежные средства, которые поставщик перечисляет на счет заказчика на период действия государственного контракта. Таким образом, поставщик будет стремиться как можно качественнее и своевременнее выполнить государственный контракт.

Наиболее значимым изменением в системе организации государственного заказа является введение антидемпинговых мер. В первую очередь, необходимость данного положения была обоснована статистикой снижения максимальной стоимости государственных контрактов в ходе проведения процедур по выбору поставщика. Невысокая стоимость поставляемых товаров и оказанных услуг с высокой степенью вероятности связана с их низким качеством.

Для устранения подобных ситуаций Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает ряд мер. При снижении максимальной цены контракта на 25 % и более при проведении электронных аукционов и конкурсов обеспечение исполнения контракта увеличивается в 1,5 раза. Кроме того, при снижении цены на 25 % и более при проведении электронных аукционов и конкурсов поставщик должен подтвердить свою добросовестность при заключении государственного контракта. В случае, если поставщик предоставляет недостоверные сведения, то информация об организации и ее учредителях попадает в реестр недобросовестных поставщиков. Можно сделать вывод, что введение антидемпинговых мер положительно скажется на результатах размещения заказа. На наш взгляд, наиболее эффективной антидемпинговой мерой может стать обязательство по обоснованию суммы снижения государственного контракта. При формировании максимальной суммы государственного контракта заказчик готовит обоснование этой суммы, собирая информацию о рыночной стоимости необходимого товара или услуги.

Через систему государственных закупок ежегодно проходят огромные суммы средств государственного и муниципального бюджетов. Насколько эффективно и своевременно они будут освоены, будет зависеть обеспечение обществен-

<sup>1</sup> URL: [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

ными благами и реализация принятой стратегии развития субъекта Федерации. На наш взгляд, большинство вводимых изменений повлекут за собой усложнение участия в процедуре выбора поставщиков новых претендентов, но в то же время укрепят позиции добросовестных поставщиков. При этом необходимость оценки эффекта от применения государственной и муниципальной контрактной системы требует комплексного теоретического исследования с учетом специфики объекта заказа. Эффект от применения контрактной системы предполагает своевременное и качественное удовлетворение государственных и муниципальных нужд, экономию бюджетных средств, обеспечение прибыли поставщику, а также, если объектом заказа выступает инвестиционный проект, то его окупаемость. Расчет эффекта должен проводиться на стадиях формирования, размещения и реализации контракта с учетом закупочного цикла.

### Список использованной литературы

1. Винокуров М. А. Роль государства в корректировке модели экономического роста России / М. А. Винокуров. — СПб. : Питер, 2014. — 191 с.
2. Елькин В. А. Определение степени депрессивности городских территорий: теоретические и методические подходы / В. А. Елькин, М. А. Уколова, Л. В. Гуляева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2010. — 187 с.
3. Елькина Н. В. Современное государственное управление и государственная служба / Н. В. Елькина, М. В. Винокурова, И. В. Елькин. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 165 с.
4. Самаруха В. И. Стратегия управления региональной экономикой / В. И. Самаруха. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2007. — 303 с.
5. Светник Т. В. Стратегическое управление экономикой региона / Т. В. Светник. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2007. — 175 с.
6. Управление государственными и муниципальными заказами / Т. Г. Дорошенко, Л. Г. Соколова, О. П. Дюнина [и др.]. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. — 464 с.

### References

1. Vinokurov M. A. *Rol gosudarstva v korrektyrovke modeli ekonomicheskogo rosta Rossii* [The state's role in correcting the model of Russia's economic growth]. Saint Petersburg, Piter Publ., 2014. 191 p.
2. Elkin V. A., Ukolova M. A., Gulyaeva L. V. *Opredelenie stepeni depressivnosti gorodskikh territorii: teoreticheskie i metodicheskie podkhody* [Identifying the degree of depressiveness of urban territories: theoretical and methodical approaches]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2010. 187 p.
3. Elkina N. V., Vinokurova M. V., Elkin I. V. *Sovremennoe gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba* [Modern state administration and government services]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 165 p.
4. Samarukha V. I. *Strategiya upravleniya regionalnoi ekonomikoi* [Strategy of regional econom]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2007. 303 p.
5. Svetnik T. V. *Strategicheskoe upravlenie ekonomikoi regiona* [Strategic management of the region's economy]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2007. 175 p.
6. Doroshenko T. G., Sokolova L. G., Dyunina O. P. et al. *Upravlenie gosudarstvennymi i munitsipalnymi zakazami* [Management of government and municipal orders]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2012. 464 p.

### Информация об авторе

Елькина Надежда Васильевна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: env-1@yandex.ru.

### Author

Nadezhda V. Elkina — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: env-1@yandex.ru.