

ПРИРОДООХРАННОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРОШАЕМОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ)

Обосновывается возможность применения системы закупок для государственных и муниципальных нужд Российской Федерации в качестве экономического механизма управления природоохранной деятельностью. Рассматривается вариант использования данной системы на примере орошаемого земледелия для стимулирования природоохранной деятельности водопользователей.

Ключевые слова: государственные закупки, прокьюремент, природоохранная деятельность, экономический механизм, орошаемое земледелие, водопользователи.

Несмотря на то, что система рыночной экономики, действующая в настоящее время в Российской Федерации, предполагает полную хозяйственную и экономическую самостоятельность физических и юридических лиц, осуществляющих коммерческую деятельность на её территории, роль государственных институтов остаётся по-прежнему достаточно высокой. При этом она не ограничивается исключительно контрольной и фискальной функциями. Государство в лице федеральных, региональных и муниципальных структур, является крупнейшим потребителем товаров, работ и услуг на территории нашей страны. По данным DSM Group, общий объём государственных закупок по итогам 2009 г. превысил 4 трлн рублей. При этом согласно Федеральному закону № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» общая расходная часть бюджета составила 9,8 трлн рублей [4]. Таким образом, по итогам 2009 г. объём закупок на федеральные и муниципальные нужды составил более 40% от всей расходной части государственного бюджета РФ [4, 7].

Использовать столь значительную сумму денежных средств исключительно по прямому назначению – значит лишить государство весьма действенного рычага влияния на экономику в целом. Государство, по сути дела, являясь самым крупным экономическим игроком на рынке, может воздействовать на хозяйствующие субъекты в той или иной отрасли экономики, применяя систему управления государственными закупками. Таким образом, появляется возможность значительно повысить эффективность расходной части государственного бюджета, а также образуется новый инструмент воздействия на экономические субъекты в различных отраслях экономики.

Целью данной статьи является обоснование возможности применения системы закупок для государственных и муниципальных нужд Российской Федерации в качестве экономического механизма управления природоохранной деятельностью. Также рассматривается вариант использования данной системы на примере орошаемого земледелия для стимулирования природоохранной деятельности водопользователей.

В настоящее время правовое регулирование отношений, возникающих при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, происходит согласно Федеральному Закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [9]. Данный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе [2, 4, 9, 10]:

- устанавливает единый порядок размещения заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории РФ;
- обеспечивает эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования;
- способствует расширению возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, стимулированию такого участия и развитию добросовестной конкуренции;
- совершенствует деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;
- обеспечивает гласность и прозрачность размещения заказов;
- способствует предотвращению коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Участником размещения заказов является лицо, претендующее на заключение контракта. Им может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Согласно статье 10 данного закона [9] размещение заказа для государственных и муниципальных нужд может осуществляться:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме¹;
- 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Право на заключение государственного или муниципального контракта на поставку товаров, осуществление работ или услуг предоставляется участнику, предложившему наиболее выгодные для государства условия.

Заключение государственного контракта при должном его исполнении означает для экономического субъекта получение гарантированного источника дохода, что в условиях нестабильной российской экономики является весьма существенным фактором, позволяющим данному предприятию расти и развиваться. При этом значительно снижается риск осуществления производственно-хозяйственной деятельности, так как добросовестность выполнения контракта гарантируется государством и контролируется специально уполномоченными органами государственной власти. В условиях рыночной экономики данный факт является для хозяйствующих субъектов важным фактором получения конкурентных преимуществ, что заставляет их активно бороться за получение контракта на осуществление государственных закупок.

В последнее время в экономике всё большую актуальность приобретает такая форма управленческих технологий, как «прокьюремент» [4]. Прокьюремент (англ. *procurement* – снабжение, обеспечение) – совокупность практических методов и приемов, а также инструментов, применяемых в процессе организации государственных закупок, предоставления объектов в аренду, распределе-

¹Следует иметь в виду, что с 1 января 2011 г. обычный «молотковый» аукцион ушел в прошлое и был заменен открытым аукционом в электронной форме. Далее под словом «аукцион» мы будем понимать именно открытый аукцион в электронной форме.

ния государственных заказов в ходе осуществления конкурсных торгов, концессию с целью рационализации процедур, облегчения их для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции. В основе данного понятия лежит соблюдение принципов открытости (гласности), равноправия претендентов, эффективности заключаемых сделок, ответственности сторон – участников контракта.

Если правовой механизм прокьюремента объединить с экономическими инструментами воздействия на хозяйствующий субъект, то получается весьма действенный инструмент управления с широким диапазоном параметров влияния и множеством вариантов конечного результата управленческого воздействия. Данный механизм направлен на изменение восприятия экономическим субъектом внешней среды путём осуществления косвенного воздействия на её параметры. То есть, другими словами, он побуждает физические и юридические лица совершать действия в рамках выбранного направления государственной политики. С помощью данного инструмента можно добиваться осуществления природоохранной политики, развития социально-экономической сферы, малого и среднего бизнеса, осуществлять социальную поддержку различных слоёв населения, к примеру, таких как инвалиды и т. д.

Рассмотрим механизм применения данной системы для управления природоохранной деятельностью в орошаемом земледелии.

Орошаемое земледелие, преобразуя исторически сложившиеся условия существования растительных и животных сообществ больших земельных массивов, гидрологический режим крупных регионов, видоизменяя облик ландшафтов, нередко оказывает и негативное влияние на окружающую природную среду. Отрицательное воздействие мелиоративных мероприятий вызывает справедливую критику как со стороны учёных, так и широкой общественности. В то же время в условиях непрерывно развивающейся деятельности человека, в том числе и сельскохозяйственной, невозможно отказаться от преобразования природы, направленного на удовлетворение постоянно растущих потребностей общества. При этом методы ведения хозяйства должны сводить к минимуму негативные воздействия или в тех случаях, когда это возможно, даже способствовать улучшению природного потенциала.

С целью снижения степени негативного воздействия орошаемого земледелия на окружающую природную среду необходимо осуществление природоохранных мероприятий, под которыми понимается система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление природных ресурсов и окружающей среды, на придание более гармоничного, сбалансированного характера отношениям человека и биосферы, поддержание естественного хода процессов в биосфере, сохранение генетического разнообразия живых организмов. Данные мероприятия предполагают экологически обоснованное использование как отдельных видов животных и растений, так и любой экосистемы в целом [3, 6].

Природоохранные мероприятия в орошаемом земледелии должны быть направлены на сохранение положительных качеств природной среды, плодородия почв, ландшафтов, земельных и водных ресурсов, флоры и фауны, сохранение мест обитания птиц, диких животных, памятников природы, истории и культуры [1, 5]. В процессе эксплуатации мелиоративных систем, необходимо постоянно проводить противоэрозийные мероприятия, включающие дополнительное насаждение лесных полос, увлажнение земель в засушливые периоды, закрепление участков, подвергаемых водной и ветровой эрозии и др. Эрозийные проявления на откосах каналов, плотинах, дамбах должны ликвидироваться при проведении уходовых работ и текущего ремонта.

Природоохранные мероприятия в орошаемом земледелии можно подразделить на следующие виды:

1. Агротехнические мероприятия:

- применение прогрессивных приемов обработки почвы, своевременное и умеренное внесение доз минеральных удобрений;
- посев многолетних трав и других культур, способствующих закреплению верхнего слоя почвы;
- предотвращение выхода на поверхность подпочвенных малопродуктивных горизонтов, способствующих развитию эрозионных процессов.

2. Гидротехнические мероприятия:

- устройство водоохраных зон и полос вдоль водоприемников, каналов, водохранилищ и прудов, устраняющих попадание загрязненных поверхностных вод в водоисточники;
- устройство постоянных и временных отстойников на мелиоративных системах;
- применение биологических методов очистки и аэрирования воды;
- сохранение и пропуск гарантированного (санитарного) расхода на зарегулированных водоисточниках;
- технически грамотное управление мелиоративными системами двустороннего действия и водооборотными системами.

3. Организационные мероприятия:

- организация контроля за качеством вод и своевременным проведением и соблюдением правильного выполнения природоохранных мероприятий на мелиоративных системах;
- своевременное внесение предложений по изменению принятых решений, влияющих на охрану земельных и водных ресурсов.

Проводимые природоохранные мероприятия имеют своей целью снижение антропогенной нагрузки на окружающую природную среду и установление благополучного экологического состояния почв и агроландшафтов. Достижение данного состояния является крайне затратным процессом, что обуславливается сменой концепции построения производственно-хозяйственной деятельности с экономической на экологическую или эколого-экономическую. В результате хозяйствующий субъект начинает покрывать некоторую часть экологического ущерба от своей деятельности за счёт собственных средств, меньшая тем самым размер потенциально возможной прибыли. При этом, чем более экологизировано производство, чем больше в нём используется природоохранных и ресурсосберегающих технологий, тем большую часть ущерба окружающей среде хозяйство покрывает за счёт собственных средств. В результате возникает ситуация при которой хозяйствующий субъект, осуществляющий природоохранные мероприятия, ставит под угрозу своё экономическое благосостояние. Другими словами, ни одно хозяйство, занимающееся орошаемым земледелием, не будет добровольно осуществлять природоохранные мероприятия, так как для него это в той или иной степени будет равносильно экономическому самоубийству.

В этих условиях возрастает роль государства в управлении природоохранной политикой как социального института наиболее заинтересованного в сохранении благоприятной экологической обстановки. Роль государства заключается в создании стимулов для субъектов орошаемого земледелия к проведению природоохранных мероприятий, в прямом или косвенном возмещении тех дополнительных затрат, которые необходимо при этом осуществить данным субъектам.

Рассмотрим механизм использования системы управления государственными закупками как инструмента экономического стимулирования природоохранной деятельности в орошаемом земледелии.

Как известно, себестоимость продукции (C) определяется теми затратами, которые пошли на её производство. В случае, если сельскохозяйственное предприятие занимается природоохранными мероприятиями, затраты на их осу-

шествление ($Z_{ном}$) прибавляются к себестоимости продукции. При этом оно ставится в заранее более невыгодные условия при открытом аукционе по сравнению с предприятиями, не выполняющими природоохранные мероприятия.

Для устранения данной ситуации нами предлагается внедрение механизма управления государственными закупками, согласно которому хозяйствующим субъектам, занимающимся природоохранными и ресурсосберегающими мероприятиями в орошаемом земледелии, при участии в процедурах размещения заказов для государственных или муниципальных нужд будут предоставляться преференции. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р (ред. от 25.03.2010) «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» подавляющее большинство заказов на поставку продукции сельскохозяйственного производства размещает путем проведения открытого аукциона [2, 7, 9].

Согласно предлагаемому нами механизму, проведение торгов, а также запросов котировок будет осуществляться согласно действующему законодательству РФ (ФЗ-94, с учетом специфики Федерального закона от 02.12.1994 № 53-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд») [9]. В частности нами предлагается установление преференции в виде условного «снижения» цены контракта на ΔK (%) на этапе определения победителя торгов или запроса котировок.

Например, в аукционе на поставку продуктов питания участвуют два производителя – производитель *A*, занимающийся ресурсосбережением, и *B*, осуществляющий производство по традиционной технологии. Поскольку себестоимость продукции у *B* ниже, он способен предложить более низкую цену за свою продукцию, однако заказчик будет условно считать, что участник размещения заказа *A* (занимающийся ресурсосбережением) предложил цену контракта на ΔK (%) ниже, чем он предложил на самом деле. При этом контракт будет заключаться по цене предложенной участником размещения заказа.

Схожий механизм применялся в нашей стране для поддержки отечественных производителей в 2009–2010 гг., в период наибольшего развития экономического кризиса, и был введен Приказом Министерства экономического развития и торговли от 5 декабря 2008 г. № 427 [2, 7].

Величина ΔK (%) характеризует увеличение затрат предприятия за счёт проведения природоохранных мероприятий и определяется по следующей формуле:

$$\Delta K = 1,05 \dots 1,1 \times \frac{C + Z_{ном}}{C} \times 100\%. \quad (1)$$

Применяемый в формуле коэффициент 1,05 ... 1,1 играет роль стимулирующего фактора, повышающего заинтересованность хозяйствующего субъекта в проведении природоохранных мероприятий. По сути он представляет собой то преимущество экологического производства по сравнению со стандартным, которое будет иметь место в результате применения предлагаемого экономического механизма.

Таким образом, нивелируется разница между водопользователями, проводящими природоохранные мероприятия, и водопользователями, их не осуществляющими. Тем самым экономический субъект, занимающийся использованием водных ресурсов в сельскохозяйственном производстве, получает побудительные мотивы для проведения природоохранных мероприятий. В результате государство получает ещё один действенный метод управления природоохранной деятельностью в различных отраслях экономики, в том числе и в орошаемом земледелии.

Список использованной литературы

1. Безднина С.Я. Проблемы водного хозяйства в агропромышленном комплексе России / С.Я. Безднина // Мелиорация и водное хозяйство. – 2003. – № 3. – С. 14–16.
2. Васильев С.И. Формирование конкурентной среды при размещении государственных заказов / С.И. Васильев, Р.Р. Вазиев // Математические модели и информационные технологии в организации производства, 2008. – № 2. – С. 22–31.
3. Гордиенко В.В. Мелиоративный комплекс в новых экономических условиях: опыт, теория, проблемы / В.В. Гордиенко, И.П. Глебов. – Саратов, 2002. – 165 с.
4. Кравцов А.Д. Характер, масштаб и потенциал влияния государственных закупок на экономику России / А.Д. Кравцов // Вопросы регулирования экономики, 2010. – Т. 1. – № 3. – С. 113–123.
5. Краснощеков В.Н. Теория и практика эколого-экономического обоснования комплексных мелиораций в системе адаптивно-ландшафтного земледелия: монография / В.Н. Краснощеков. – М., Московский государственный университет природообустройства, 2001. – 293 с.
6. Малаховская М.В. Роль государства в формировании экологического сегмента национальной экономики / М.В. Малаховская, Э.Г. Матюгина // Вестник ТГАСУ, 2004. – № 1. – С. 224–233.
7. Немченко Э.В. Развитие законодательства Российской Федерации о размещении государственных и муниципальных заказов / Э.В. Немченко // Аграрное и земельное право, 2010. – № 4. – С. 30–34.
8. Нестеров А.С. Развитие мелиорации как объекта государственного регулирования в условиях рыночной экономики / А.С. Нестеров, Л.А. Каменская // Мелиорация и водное хозяйство. – 1998. – № 2. – С. 13.
9. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «Гарант».
10. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 5 декабря 2008 г. № 427 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд» // СПС «Гарант».

Обґрунтовується можливість застосування системи закупівель для державних і муніципальних потреб Російської Федерації як економічного механізму управління природоохоронною діяльністю. Розглядається варіант використання цієї системи на прикладі зрошувального землеробства для стимулювання природоохоронної діяльності водокористувачів.

Ключові слова: державні закупівлі, прок'юремент, природоохоронна діяльність, економічний механізм, зрошуване землеробство, водокористувачі.

In the article the possibility of using the procurement system for state and municipal needs Russian Federation as an economic mechanism of nature. The authors offer the option of using the system in case of irrigated agriculture to promote the environmental activities of water users.

Key words: state purchases, procurement, nature conservation activities, economic mechanism, irrigation farming, water consumers.

Надійшло до редакції 15.04.2011.