



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.242.4:332.142

Л.М. ПАХОМОВА, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
зав. региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: rak@perm.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РФ

Государственное регулирование экономических отношений наиболее ярко проявляется через систему организации государственных закупок. Показатель

В статье рассматриваются особенности федеральных контрактных систем в США, Германии, Франции, Англии. Дается их общий анализ. Предлагаются основные пути внедрения российской контрактной системы на уровень муниципальных образований.

Ключевые слова: прокьюремент; федеральная контрактная система; размещение государственных и муниципальных заказов; экономичность; эффективность

развитости данных отношений напрямую связан с созданием эффективной системы бюджетных расходов. Реформа бюджетного сектора, идущая в РФ, предусматривает создание системы конкурентной инфраструктуры, обеспечивающей выполнение основных задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления и повышение в ближайшее время качества жизни граждан РФ. Данная реформа невозможна без изменений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Современное российское законодательство о закупках в настоящее время переживает переходный период. С одной стороны, ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. является основополагающим нормативно-правовым актом в данной сфере и относительно успешно применяется

на практике, с другой стороны, отмечаются глубокие противоречия и проблемы в той системе российского прокьюрента, которая уже институционально создана. В настоящее время основной критике подвергается одна из главных идей ФЗ № 94, а именно регламентация исключительно стадии размещения заказа и отсутствие норм, регламентирующих стадии планирования размещения заказа и стадии исполнения контракта.

Новым этапом в создании эффективно работающей системы российского прокьюрента должна стать федеральная контрактная система (ФКС), которая в единстве с бюджетной и налоговой системой станут ядром, основой современной российской экономики. Предполагается, что ФКС позволит снять глубинные противоречия системы государственных и муниципальных закупок, порожденные применением ФЗ № 94, такие как коррупционность современной системы госзакупок, отсутствие регламентации стадии планирования и исполнения контрактных отношений, отсутствие возможности для большинства заказчиков использовать возможности квалифицированных экспертов, проблемы закупки некачественных товаров, работ, услуг при качественно составленном техническом задании и др. Кроме того, данная реформа является ключевой в совершенствовании системы управления эффективностью бюджетных расходов. 1 сентября 2011 года Министерство экономического развития РФ разместило на своем сайте для публичного обсуждения проект федерального закона «О федеральной контрактной системе». Обсуждение данного проекта позволит создать нормативно-правовой акт с учетом мнения специалистов-практиков системы прокьюрента, необходимый для создания эффективно работающей системы государственного и муниципального заказа. Вместе с тем уже сейчас ясно, что данный законопроект, к сожалению, не учитывает особенностей муниципального заказа.

Целью данной статьи является рассмотрение особенностей внедрения федеральной ФКС на уровень современных муниципальных образований РФ с учетом международного опыта внедрения ФКС.

ФКС является результатом теоретической работы международных экспертов и практической реализации данной работы сразу в нескольких странах. Под современными ФКС сейчас принято понимать комплексные системы управления закупками с использованием инструментария бюджетирования, оценки рисков, аудита, информационных ресурсов. Безусловная ценность таких контрактных систем – это создание эффективной, антикоррупционной системы государственного прокьюрента. Целью ФКС в РФ является реализация единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов, который позволит обеспечить выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ, услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение степени коррупции в государственном секторе. В построении новой системы большое значение имеет учет того опыта, который предлагает мировой прокьюрент на современном этапе.

Европейский и американский опыт создания контрактных отношений достаточно обширен. Одной из первых стран в XX в., ставших на путь регулирования государственных закупок через системы контрактных отношений, была Англия, где с начала XX в. сложилась институциональная система, связанная как с экономическими отношениями, так и правовым регулированием данной области.

Целью контрактной системы Великобритании является сопровождение планирования, размещения и исполнения государственного контракта на протяжении всего жизненного цикла. Институционально контрактная система Великобритании носит централизованный характер и осуществляется через работу специально уполномоченного органа исполнительной власти в лице Управления по делам государства, подведомственного Казначейству. Данный орган нацелен на выполнение трех основных функций:

- обоснование и мониторинг государственных контрактов;
- составление библиотеки контрактов;
- управление крупнейшими контрактами [2, с. 50].

Французский опыт построения контрактных отношений, который сейчас принято относить к «континентальной» контрактной системе, исходит из достижения трех стратегических целей. Во-первых, осуществить реализацию основных направлений по долгосрочным государственным контрактам в соответствии с национальным планом, рассчитываемым на три года; во-вторых, усилить экологическую ответственность при организации поставок и добиться внедрения мер, направленных на уменьшение объема и улучшения качества поставок. Последняя цель, поставленная французской контрактной системой, связана с социальной направленностью государственных задач в целом. Речь идет об обеспечении требований в области трудового законодательства, среди которых выделяются следующие: уровень заработной платы, длительность рабочего дня, оплата сверхурочных работ и др. При этом французская система бизнес ориентирована, она старается исходить из достижения контрактной системой, прежде всего, коммерческих целей. Кроме того, во Франции признан неэффективным порядок, когда функции по закупкам исполняются множеством чиновников-закупщиков, имеющих иные задачи, кроме закупочных [1, с. 14].

Немецкий опыт построения контрактных отношений имеет отличительные особенности от других европейских стран в отношении использования инструментов ФКС. В Германии, так же как и в РФ, существуют несколько уровней бюджетирования в отношении государственных закупок: федеральный, региональный и местный. Каждое государственное учреждение в Германии обязательно имеет уполномоченного по реализации государственного заказа и контролю за целевым использованием и расходованием бюджетных средств в министерствах и ведомствах. Уполномоченное лицо находится в самом низу иерархической лестницы, что исключает субъективизм и злоупотребление со стороны вышестоящих органов. При этом при возникновении конфликтных ситуаций любой спор будет решаться на уровне госсекретаря, который является вторым человеком после министра. Последний вправе принимать окончательное решение. Контрактные отношения в Германии

не выделяются в отдельное законодательство, а являются одним из аспектов антимонопольного законодательства, цель которого по данному аспекту – замкнуть цепочку между национальным и международным законодательством и предусмотреть невозможность его нарушений как со стороны заказчика, так и со стороны участников размещения заказа¹.

Самой технологически выстроенной и признанной наиболее эффективной контрактной системой на сегодня признается ФКС США. Она была создана еще в 1921 году и к концу XX века окончательно оформилась институционально.

ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, ядром которой является Офис государственного заказа в США, координирующий деятельность ФКС. Основным исполнительным элементом ФКС США являются контрактные офицеры, которые осуществляют мониторинг исполнения контрактов, обеспечение исполнения контрактов и закрытие контрактов. Контрактный офицер отвечает за обязательное исполнение чиновниками, находящимися в его подчинении, всех действий, необходимых для организации эффективных закупок и распоряжения имуществом. Он несет персональную ответственность за соответствие закупочных и иных хозяйственных действий законодательству. Кроме того, контрактный офицер обеспечивает выполнение требований контрактов и достаточность средств к покрытию обязательств по нему. При этом вся контрактная система начинается с планирования обеспечения государственных нужд США, которая интегрирована в бюджетный процесс, а заканчивается закрытием государственного контракта на этапе его полного и качественного исполнения. Одной из особенностей ФКС США является то, что критерием выбора федеральным ведомством корпорации – поставщика в интересах первого служит, прежде всего, предоставление и финансирование заказа только «экономически надежным, технологически компетентным и социально-ответственным компаниям-поставщикам».

В настоящее время США проводят реформирование ФКС по следующим направлениям:

- сокращение использование контрактов с возмещением затрат при большем использовании контрактов с фиксированными ценами;
- использование механизмов конкурентных переговоров в целях проведения предварительной комплексной экспертизы проекта;
- проведение закупок комплексных услуг и другие направления реформирования [2, с. 42].

Таким образом, европейская и американская практика определяет целый свод принципов, способствующих эффективной работе системы прокьюрмента в данных странах, среди которых можно выделить следующие:

- 1) прозрачность всех процессов;
- 2) экономичность бюджетных расходов;
- 3) эффективность траты бюджетных средств.

Каждый из этих принципов и лежит в основе функционирования контрактных систем европейских стран и США. Не раскрывая смыслового

¹ Из личного архива автора.

содержания каждого принципа, можно утверждать, что все они создают такую систему, которая и определяет функционирование государственных закупок.

Рассмотрев опыт построения контрактных систем разных стран, следует говорить лишь о некоторых элементах, которые можно использовать в построении контрактных отношений в РФ при совпадении общих идей, положенных в основу ФКС. В большей степени для России подходит опыт американской ФКС, но только при условии достаточной обеспеченности технической, организационной и правовой баз. Кроме того, необходимо учитывать, что в РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, поэтому опыт централизации ФКС может быть использован лишь отчасти.

Современная российская система прокьюремета на данном этапе построена также на принципах прозрачности, экономичности бюджетных расходов и эффективности траты бюджетных средств. К этим принципам необходимо добавить и принцип развития добросовестной конкуренции, а также необходимость совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов. Кроме того, основополагающей идеей российского прокьюремета является создание условий для максимального стимулирования участия физических и юридических лиц в размещении заказов. То есть, совпадая в основном, российский прокьюремент определяет более широкие цели, стоящие перед системой государственных и муниципальных закупок. Таким образом, сейчас можно говорить о специфичном характере системы российских закупок по сравнению с опытом других стран.

Одной из основных проблем на современном этапе развития данной системы является множественность заказчиков, прежде всего на муниципальном уровне. Такая ситуация порождает заранее пессимистичные прогнозы по внедрению идей ФКС на уровне муниципальных образований. Но именно через введение данной системы на уровне муниципалитетов как раз и можно достичь выполнения тех значительных целей, которые поставлены перед органами государственной власти и местного самоуправления. Система муниципального заказа, выстроенная с точки зрения экономичности, эффективности, информационной открытости, может не только обеспечить качественное выполнение функций органами власти, но и стать определенным стимулом к развитию малого и среднего предпринимательства на уровне муниципальных образований.

Создание единого технологического цикла, подобного американской и европейской системам, может дать положительный экономический эффект при реализации на уровне федерального заказа и заказа субъектов РФ. Создание же муниципальной контрактной системы, на наш взгляд, должно идти по иному направлению.

Во-первых, создание не централизованной, а именно децентрализованной модели системы размещения заказа. Децентрализованная модель размещения заказа предполагает самостоятельное формирование и исполнение всего цикла размещения заказов, начиная со стадии планирования

и заканчивая стадией исполнения контрактно-договорных отношений каждым муниципальным заказчиком. При децентрализованной модели ответственность за весь цикл размещения заказа лежит непосредственно на муниципальном заказчике. При этом наличие централизации действительно обеспечивает профессионализм при размещении заказа, но при этом порождает такие проблемы, как иждивенчество муниципальных заказчиков, неспособность самостоятельного планирования, прогнозирования и мониторинга системы, отсутствие ответственности за конечный результат. Данные проблемы скорее всего являются именно российскими и присущи на уровне муниципального заказа, существующего на территориях самостоятельных муниципальных образований. Частичному разрешению данных проблем могут способствовать введение обязательной штатной единицы для размещения заказов для муниципальных заказчиков на уровне муниципальных районов. При этом данная единица должна иметь возможность привлекать экспертов на всех этапах формирования и исполнения заказов.

На наш взгляд, современная системы закупок, в том числе и на муниципальном уровне, должна работать именно по системе децентрализации, обеспечивающей ответственность заказчика на каждом этапе технологического цикла размещения заказа. Именно эта система внедрена и активно работает в большинстве муниципальных образований таких субъектов РФ, как Пермский край, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ. Кроме того, систему децентрализации необходимо выстраивать для внедрения компетентного подхода, обеспечивающего понятие целеполагания, механизмов реализации полномочий для выстраивания системы ответственности и контроля по данному направлению. Несмотря на эффективный американский опыт работы контрактных офицеров, необходимо учитывать российские реалии, в свете которых работа кадрового состава специалистов могла бы быть эффективной на уровне федерального и субъектового заказа.

Проблема усугубляется тем, что муниципальные заказчики в своем большинстве не готовы к полной децентрализации в данной системе и скорее всего даже боятся ее. Это связано со старыми управленческими подходами, когда ответственность за принятые решения можно было перекладывать на кого-то другого. Такой подход уже показал свою неэффективность в годы централизованного снабжения. Необходимо развивать новые подходы, где каждый специалист выступает как самостоятельная единица, ориентированная на результат, понимающая совокупность всех необходимых процессов. Муниципальный уровень ФКС при таком подходе будет институционально определен не на уровне городских и сельских поселений, а на уровне муниципальных районов и городских округов, которые будут уже проводить выстраивание данной системы в соответствии с подходами, принятыми на уровне субъектового и федерального заказа. Кроме того, выстраивая контрактную систему на муниципальном уровне, необходимо вводить обязательный элемент в виде поощрения данных работников за достижение эффективности в размещении муниципального заказа. Такая система могла бы стать реальным стимулом

к перестройке системы эффективного управления размещением муниципального заказа.

Вторым шагом по внедрению ФКС на уровне муниципальных заказчиков должно стать создание банка типовых технических заданий и шаблонов типовых контрактов. Формирование технического задания не регламентировано российским законодательством и соответственно не определено по срокам. При этом основные проблемы некачественного размещения заказа кроются не в процедурах размещения заказа, а именно в ошибках заказчика при подготовке технического задания. Заказчики при формировании технических заданий, исследуя специфику соответствующего товара, работы, услуги, не имеют возможности обратиться к уже разработанным техническим заданиям на аналогичные товары, работы, услуги. Такой банк данных технических заданий позволил бы заказчикам уделять внимание не общим позициям товара, работы, услуги, а останавливаться на специфике закупаемого товара, работы, услуги. Библиотека типовых контрактов, зарекомендовавшая себя как безусловный элемент контрактной системы в европейских странах и США, является необходимым элементом системы прокьюрента и в РФ. Имея шаблоны типовых контрактов, заказчики, и прежде всего муниципальные, смогут не только юридически грамотно подготовить проект контракта для подписания, но и более четко выстроить систему мониторинга исполнения контрактных отношений. Практика же современного российского прокьюрента, когда каждый заказчик вынужденно создает свой проект контракта без должного юридического сопровождения, себя полностью исчерпала. Кроме того, необходимо сосредоточить организационные усилия не только на создании текста контракта, но и на системе мониторинга исполнения контрактных обязательств. В этом случае, на этапе исполнения контрактов, муниципальные заказчики могли бы ориентироваться на европейский опыт, в части введения журналов мониторинга исполнения контракта, таких как журнал рисков, журнал переговоров по исполнению контракта, журнал администрирования контракта [3].

В-третьих, создавая ФКС на муниципальном уровне, необходимо выстраивать и систему поддерживающих ее институтов, таких, например, как институт специализированных организаций. Функции специализированных организаций в современном законодательстве регламентированы ФЗ № 94 и являются достаточно четко определенными: разработка конкурсной документации, документации об аукционе, опубликование и размещение извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона, направление приглашений принять участие в закрытом конкурсе или закрытом аукционе и иных связанных с обеспечением проведения торгов функций. Выполняя данные функции, специализированные организации могли бы иметь и другие функции, вплоть до предоставления услуг независимых экспертов. Такие эксперты, обладающие опытом мониторинга, могли бы корректировать выстроенную систему при возможных ее сбоях. Именно они могли бы стать тем звеном, который бы обеспечивал функционирование системы экспертных отношений.

Выстраивая систему контрактных отношений на муниципальном уровне, необходимо рассматривать также и проблемы отсутствия технологических

компонентов данной реформы, таких как недостаточная компьютеризация, малая оснащенность рабочих мест пользователей и низкая компьютерная грамотность на уровне муниципального заказчика. Поселенческий уровень муниципальных образований необходимо сначала обеспечить технологической базой, кадрами, а уже затем постепенно внедрять элементы контрактных отношений.

Одним из главных шагов по реализации контрактных отношений на уровне муниципальных образований должен быть механизм поэтапного внедрения его основных положений сначала на уровне муниципальных районов и городских округов, а уже затем на уровне городских и сельских поселений. Необходимо иметь в виду и специфику муниципального территориального деления в разных субъектах РФ. Такая постепенность позволит детально проработывать, а уже затем внедрять систему контрактных отношений.

Общие идеи ФКС для муниципальных образований РФ являются, безусловно, верными. Однако при реализации данной системы необходимо учитывать и разное социально-экономическое развитие муниципалитетов и разные подходы к формированию управленческой команды муниципального образования. В ходе реализации ФКС на уровне муниципальных образований скорее всего необходимо будет придерживаться общих принципов ФКС и выстраивать соответствующую модель с учетом специфики данного муниципального образования исходя из следующих позиций:

- географическое расположение;
- территориальная целостность;
- модель местного самоуправления;
- особенности формирования местного бюджета;
- наличие квалифицированного кадрового потенциала.

Данные позиции должны быть учтены при создании системы муниципальных закупок как на уровне поселений, так и на уровне муниципальных районов и городских округов. При построении моделей необходимо сначала создать концепцию контрактных отношений для каждого муниципалитета, затем определить возможности кадрового потенциала с учетом понимания идеи и элементов ответственности, а уже затем приступить к детальному планированию и постепенному переходу к данным нововведениям. Такая проработанность всех компонентов реформированию и даст возможность муниципальному образованию выстраивать модель контрактных отношений в системе, реализуемой на уровне федерального или субъектового заказа или передать данные функции специальным подразделением муниципального образования.

Такие подходы по внедрению ФКС на уровне муниципальных образований позволят выстроить эффективно работающую модель размещения муниципальных заказов на всей территории России.

Список литературы

1. Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское переопределение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2.

2. Головицкий К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации. Сер. WP8: гос. и муницип. упр. М., 2011.

3. *Contract management guidelines* [Электронный ресурс]. URL: http://www.ogc.gov.uk/documents/Contract_Management.pdf (дата обращения: 25.07.2011).