ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РФ

Полбицына Л.Г.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, liliya.polbitsyna@uapa.ru

УДК 336.02
ББК 65.261.58

Цель. Выявление особенностей внедрения контрактной системы на муниципальном уровне на настоящем этапе.

Методы. Исследование базируется на опыте развития контрактных отношений в странах Европы и США.

Результаты и практическая значимость. Определены особенности перехода к контрактной системе на муниципальном уровне. Выявлены основные нарушения, совершаемые заказчиками при определении закупок для муниципальных нужд.

Научная новизна. В соответствии с международной практикой определены тенденции развития контрактной системы на муниципальном уровне в России.

Ключевые слова: прокъюремент, контрактная система, система государственных и муниципальных закупок.

Polbitsina L.G.

PECULIARITIES OF CONTRACT SYSTEM IMPLEMENTATION IN MUNICIPAL ENTITIES OF THE RF

Purpose. Identifying details of contract system implementation on a municipal level today.

Methods. Research is based on the experience contract relations development in the countries of Europe and the USA.

Results and practical significance. The author identifies peculiarities of transition to the contract system on a municipal level, finds out major violations made by clients in determining purchases for municipal needs.

Scientific novelty. According to the world practice the author determines trends of the contract system development on a municipal level of Russia.

Key words: procurement, contract system, system of state and municipal purchasing system.

Государственное регулирование экономики наиболее показательно проявляется через систему государственных и муниципальных закупок. Современное российское законодательство переживает сейчас непростой период. С одной стороны, вступивший с 1 января 2014 г. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является основополагающим нормативно-правовым актом в сфере закупок, с другой стороны, можно от-

© Полбицына Л.Г., 2014

метить глубокие противоречия и проблемы в системе российского прокъюремента, который был создан в период действия предыдущего закона 94-ФЗ.

Вопросы российского и зарубежного прокьюремента широко представлены во многих исследованиях отечественных и зарубежных ученых. Базовые положения сформулированы в трудах Л.И. Абалкина, В.И Смирнова, Н.В. Нестеровича, И.И. Смотрицкой, В.П. Федоровича, и др.Но вместе с тем, можно обратить внимание на недостаточность методологических разработок, посвященных практике внедрения контрактных отношений на муниципальном уровне.

Основным достоинством нового закона является определение перехода России на контрактную основу, которая регулирует государственные и муниципальные закупки полным циклом, от планирования и до оценки эффективности, тогда как старый закон регламентировал только саму процедуру проведения закупки. При этом основная доля положений Закона №94-ФЗ плавно перешла в новый закон, остались прежними принципы закупок, такие как открытость и прозрачность закупок, повышение профессионализма заказчиков, стимулирование введения инноваций, ответственность за результативность обеспечения нужд заказчиков на всех уровнях, обеспечение конкуренции между участниками закупок. К сожалению, новый закон не всегда учитывает особенности закупок для муниципальных нужд.

Контрактная система является новым этапом системы российского прокьюремента, которая в единстве с бюджетной и налоговой системой должна стать основой российской экономики. Контрактные системы представляют собой комплексные системы управления закупками с использованием инструментария бюджетирования, аудита, информационных ресурсов, оценки рисков. Создаются с целью сопровождения планирования, проведения процедур закупки, заключения контракта, исполнения контракта. Одной из первых стран впервые внедрившую контрактную систему, была Англия, где с начала 20 века сложилась институциональная система, связанная как с экономическими отношениями, так и правовым регулированием данной сферы. Закупки проводятся централизованно, занимается данной работой уполномоченный орган 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 [4]

В Германии построение контрактных отношений имеет отличительные особенности по сравнению с европейскими странами. Так, например, законодательство о закупках является частью антимонопольного законодательства, также широко используется скорое рассмотрение дел в судебном порядке. Работу по госзакупкам осуществляют уполномоченные лица от каждого государственного учреждения в министерствах и ведомствах.

В настоящее время наиболее эффективно работает контрактная система в США. Была создана еще в 1921 году, с тех пор претерпевала изменения. Во главе данной структуры стоит Офис государственного заказа США, но всю работу по мониторингу исполнения контрактов, организации закупок ведут контрактные офицеры, которые несут персональную ответственность за соответствие закупочных действий законодательству. Закупочные действия начинаются с планирования закупок и завершаются полным исполнением контракта. Но есть одна особенность, на которую стоило бы обратить внимание. Федеральная Контрактная система весьма результативна, но она ориентирована на федеральный уровень, на уровне штатов и муниципалитетов действуют более мягкие правила, так как совокупные годовые объемы закупок в десятки раз отличаются.

Опыт функционирования контрактных систем Европы и США показывает, что объединяющими элементами являются прозрачность закупок, эффективность использования бюджетных средств, развития добросовестной конкуренции. Можно констатировать, что внедрение в России контрактной системы преследует точно такие же цели, что в зарубежной практике.

С введением 44-ФЗ в России, наряду с положительными прогнозами, существуют особенности контрактных отношений на муниципальном уровне. Первый этап реализации закона о контрактной системе в муниципальных образованиях выявил ряд проблем, в числе самых острых — кадровые и технологические. Одной из ключевых новаций Закона о контрактной системе является принцип профессионализма заказчика (ст.9 44-ФЗ), который заключается в законодательном закреплении деятельности заказчика в контрактной системе с привлечением специалистов с опытом и знаниями в сфере закупок на профессиональной основе. Поэтому для работы заказчик обязан создать контрактную службу, работники которой, или, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. До 2017 года работником контрактной службы может лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Соответственно, до 2017 года будут действовать все свидетельства, полученные специалистами, при повышении квали-

фикации, или переподготовке по 94-ФЗ, а с 2017 года должно быть специальное образование. На сегодняшний день многие ВУЗы стали предлагать программы повышения квалификации по контрактной системе. Но только единицы могут предложить специальное высшее образование в сфере закупок. Так, например, Российская академия правосудия г. Москва предлагает магистерскую программу «юрист в сфере публичных закупок»

На сегодняшний день, немногие муниципальные заказчики имеют в штате профессионалов, способных грамотно провести процедуры закупки, исполнение контракта. Основной причиной является нехватка бюджетных средств, отправить сотрудников на курсы повышения квалификации. Но, даже, обучившись по программе контрактных управляющих люди, уходят из профессии, боясь всевозможных штрафов и ответственности. По мнению экспертов, единая проблема и для заказчиков, и для общественных контролеров, и для поставщиков — сложности с пониманием нормативно-правовой базы. При этом все заказчики находятся под давлением ответственности, а контролирующие органы муниципального уровня слишком загружены и парализованы в реализации своих полномочий: закон наделил их полномочиями, но не предоставил им механизма. В законе отсутствует указание на то, должны ли муниципальные контрольные органы самостоятельно рассматривать допущенные нарушения или куда-то их передавать. В КоАПе полномочия на производство по делам об административных правонарушениях у них нет, поэтому они не могут эту функцию реализовать.

Уже много лет постоянным вопросом для заказчика остается выбор способа закупки. Если посмотреть опыт иных стран, то можно сделать вывод, что в некоторых странах основным способом является конкурс, другие предпочитают электронный аукцион. В новом, российском законе, по сравнению с 94-ФЗ, появилось гораздо больше, 11 способов, среди них есть новые, ранее не используемые в госзакупках, такие как запрос предложений, конкурс с ограниченным участием. Но заказчики традиционно проводят электронные аукционы. В 94-ФЗ эта форма была одной из наиболее критикуемых.

На сегодняшний день, двухэтапный конкурс, запрос предложений применяются крайне редко, хотя запрос предложений активно используется зарубежными заказчиками. Это объясняется тем, данная процедура в законе не детализована, например, непонятно, что входит в первоначальное и окончательное предложение, соответственно есть ряд неточностей при признании запроса предложений несостоявшимися. И в отличие от электронных аукционов, сейчас еще нет ни проработанной правоприменительной практики, ни разъяснений по новым процедурам от исполнительной власти. Пользователи новой системы госзакупок сталкиваются со сложностями при определении принадлежности участника закупки к субъектам малого предпринимательства, организациям инвалидов.

Первый этап реализации закона также показал, что основная масса нарушений в закупках муниципальных заказчиков пришлась на процедуры планирования. Заказчиками формируются планы-графики ежегодно на один год, которые содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год. Планы-графики являются основанием для осуществления закупок. Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок и плана-графика и заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, прописанных в стать 13 Закона № 44-ФЗ. Необходимость обоснования закупок определяется тем, что в ходе мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок проводится оценка обоснованности осуществления закупок.

Обоснованию подлежит объект закупки, исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки и установленных требований к закупаемым заказчиком товару, работе, услуге (в том числе предельной цены товара, работы, услуги) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Обоснованию подлежат начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, а так-

Таблица 1.
Количество проведенных торгов и иных способов размещения заказов для муниципальных нужд по Свердловской области за 2013 год

Наименование показателя	**Количество**
Всего проведено торгов (лотов) и других способов размещения заказов	369109
Открытые конкурсы	501
Аукционы в электронной форме	**12964**
Запрос котировок	12301

же способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

Практика показывает, что большинство планов-графиков размещены на официальном сайте zakupki.gov.ru по-прежнему, в нарушение законодательства, в нечитаемом виде, в неструктурированной форме, что создает определенные трудности. По информации заказчиков, для того чтобы оформить размещение рядовой закупки уходит слишком много времени: только определение начальной максимальной цены при помощи официального сайта по одной позиции занимает до получаса, а на практике в одной стандартной закупке может быть порядка 200 позиций.

Важным шагом по внедрению контрактной системы на уровне муниципальных заказчиков должно стать создание библиотеки типовых технических заданий и шаблонов типовых контрактов. Такой банк данных позволил бы муниципальным заказчикам уделять внимание специфике закупаемых товаров, работ, услуг. Библиотека типовых контрактов давно зарекомендовала себя в зарубежном прокьюременте как важный элемент контрактной системы.

Выстраивая и внедряя систему контрактных отношений на муниципальном уровне необходимо рассмотреть и систему внешней экспертизы. По 44-ФЗ внешняя экспертиза обязательна для закупок с единственным поставщиком, в остальных случаях, может проводиться внутренняя экспертиза, силами заказчика. Для этого должна быть создана экспертная комиссия в самой организации. На федеральном уровне создается единый реестр экспертов на базе Торгово-промышленной палаты. Для муниципальных заказчиков найти специалистов - экспертов остается проблемой.

Таким образом, в ходе построения контрактных отношений на уровне муниципальных образований необходимо учитывать специфику каждого образования, исходя из модели местного самоуправления, географического расположения, особенностей формирования местного бюджета, а также опыт внедрения контрактной системы на всей территории РФ.

Литература:

1. Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское перепутье // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2013. 12 апреля.
3. Кузнецов К.В. Зарубежный опыт: подводные камни при использовании в российских реалиях [электронный ресурс]. URL: www.tendery.ru (дата обращения 24.05.2014)
4. Пахомова Л.М. Актуальные проблемы внедрения федеральной контрактной системы в муниципальных образованиях РФ [электронный ресурс] // Журнал ARS ADMINISTRANDI 2011. Выпуск№ 3 URL:http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-vnedreniya-federalnoy-kontraktnoy-sistemy-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah-rf (дата обращения 09.05.2014)
5. Филиппов А.П. Формирование и развитие государственной контрактной системы в субъекте Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, М.2012 [электронный ресурс]. URL: www.dissers.ru (дата обращения 24.05.2014)

References:

1. Anchishkina O.V. National contract systems: The Russian crossroads //ETAP: ekonomicheskaya teriya, analiz, praktika. 2010. № 2.
2. On the contract system in the sphere of purchasing goods, services for state and municipal needs: Federal Law of the RF dated April 5, 2013 № 44-FZ // Rossiyskaya gazeta. April 12, 2013.
3. Kuznetsov K.V. Foreign experience: hidden pitfalls in the Russian reality [e-resource]. URL: www.tendery.ru (date of reference 24.05.2014)
4. Pakhomova L.M. Actual issues of the federal contract system in the RF municipal entities [e-resource] // Zhurnal ARS ADMINISTRANDI 2011. Vipusk № 3 URL:http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-vnedreniya-federalnoy-kontraktnoy-sistemy-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah-rf (date of reference 09.05.2014)
5. Filippov A.P. Formation and development of the state contract system in the subject of the RF. Abstract of the Candidate's dissertation, M.2012[e-resource] // Zhurnal ARS ADMINISTRANDI 2011. Vipusk № 3 URL: www.dissers.ru (date of reference 24.05.2014)