

Региональная контрактная система: проблемы и тенденции

© 2017 Старовойтова Дарья Павловна

© 2017 Филиппов Антон Павлович

кандидат экономических наук

ведущий научный сотрудник

Институт региональных

экономических исследований

119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16

E-mail: ipranran@mail.ru

Показаны проблемы и тенденции формирования института общественных закупок как ключевого элемента ресурсного обеспечения, производства общественных услуг. Обосновано, что внедрение новой концепции государственных закупок - концепции закупок в целях устойчивого развития (sustainable procurement) как в области текущих расходов на государственные нужды, так и в отношении долгосрочных инвестиционных проектов - будет способствовать реализации инвестиционного потенциала государства на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: государственное управление, контрактная система, контрактная служба, бюджет, смешанная экономика, контрактная парадигма, ресурсное обеспечение.

На современном этапе нашей экономике требуется разработка новой парадигмы развития. Формирование новой смешанной экономики выдвигает на одно из приоритетных мест повышение эффективности как государственного управления и регулирования в целом, так и управления материальными ресурсами в частности. Мы разделяем мнение, что повышение качества управления является одним из приоритетов отечественной экономики на современном этапе. Основой модернизации системы управления должны стать разработка и реализация экономической политики, базирующейся на стратегическом мышлении, изменении методологии и переориентации государственного регулирования на гибкие контрактные инструменты и механизмы, адекватные специфическим особенностям и задачам инновационной экономики¹.

Практика внедрения в жизнь отечественной контрактной системы показывает, что она становится одним из важных механизмов государственного регулирования экономики, формирования государственного рынка товаров, работ, услуг и решения социально-экономических проблем общества, способствуя трансформации проектов и ресурсов в готовые экономические продукты в виде общественных услуг.

Переход на контрактную систему создал условия внедрения управленческих и институциональных новаций в сфере закупок товаров, работ и услуг. Законом № 44-ФЗ, по сути, заложена основа управленческой революции в сфере государственных и муниципальных закупок.

Курс Правительства г. Москвы на приоритетное развитие отраслей социальной сферы находит

свое отражение и в бюджете г. Москвы. Законом о бюджете на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг. предусмотрены расходы, соответственно, на 2017 - 1758,6 млрд руб.; 2018 - 1845,4 млрд руб.; 2019 - 1939,9 млрд руб. Приоритетом бюджета остается выполнение социальных обязательств перед москвичами: повышение качества образования, здравоохранения и других социальных услуг. Социальные расходы бюджета 2017 г. составляют более половины расходной части, а бюджет развития около 36 %. На реализацию государственной программы развития культуры г. Москвы в текущем году направлено 45,3 млрд руб.

Выполнение предусмотренных программами мероприятий и достижение поставленных целей во многом зависят от ресурсного обеспечения производственной деятельности. Ключевым вопросом, стоящим сегодня перед любым учреждением социальной сферы, является максимальное удовлетворение спроса потребителя на отечественные услуги путем управления их качеством и себестоимостью. Так как ни одно производство общественных услуг не обходится без ресурсов, то тем, насколько качественно и взаимовыгодно будут выстроены хозяйственные связи производителя с поставщиками ресурсов и осуществлена внутренняя многофункциональная организация закупочной деятельности и ресурсного обеспечения в учреждении, в целом будет предопределена эффективность произведенной общественной услуги.

Актуальность развития контрактных отношений в новой формируемой смешанной экономике подтверждается присуждением Нобелевской премии по экономике за 2016 г. Оливеру Харту (Гарвард-

ский университет) и Бенгту Хольмстрому (Массачусетский технологический институт) за вклад в “теорию контрактов” (for their contributions to contract theory). Авторы разделяют мнение о востребованности исследований О. Харта и Б. Хольстрёма при модернизации отечественной системы управления, разработке и реализации экономической политики, базирующейся на изменении методологии и переориентации рыночных отношений на контрактную парадигму, адекватную специфическим задачам и особенностям современной экономики, а также глобальным вызовам, с которыми сталкивается наша страна².

Рост интереса к концептуальному рассмотрению рыночных отношений сквозь призму контрактных (договорных) отношений вызван необходимостью повышения эффективности региональной экономической политики путем совершенствований средств ее реализации, к которым следует отнести и региональную систему государственных закупок.

Принятое Правительством Москвы в свете Федерального закона № 44 “Положение о системе закупок города Москвы” направлено на актуализацию актов региональных органов власти в части осуществления государственных закупок, оно способствовало формированию соответствующих организационных структур, созданию системы профессиональной подготовки и переподготовки и повышения квалификации кадров; стандартизации документооборота, развитию единой информационной системы торгов (ЕАИСТ), установлению порядка проведения контроля за организацией закупок в том числе и общественного контроля.

Региональным функциональным органом исполнительной власти г. Москвы стал Департамент г. Москвы по конкурентной политике. Новыми функциями данного департамента стали:

- функция по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд заказчиков г. Москвы;

<p>Финансовые подразделения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • планирование закупок; • обоснование начальной цены контракта; • организация оплаты контракта 	<p>Юридические подразделения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • заключение и изменение контракта; • приемка товаров, работ, услуг; • претензионная работа по контракту 	<p>Инициаторы закупок:</p> <ul style="list-style-type: none"> • планирование закупок; • обоснование закупок; • обоснование начальной цены; • общественное обсуждение закупок; • приемка товаров, работ, услуг; • претензионная работа по контракту
---	--	--

- координация и организация методического руководства деятельностью органов исполнительной власти г. Москвы, государственных заказчиков, подведомственных им предприятий, учреждений в области формирования и реализации контрактной и конкурентной политики;

- организация методического руководства подготовкой, обучением и аттестацией профессиональных кадров для контрактной системы закупок³.

Новеллой формирования новой модели управления заказами стало создание при отраслевых, функциональных и территориальных органах исполнительной власти контрактных служб по осуществлению закупок путем организации как отдельного подразделения (при объеме закупок в соответствии с планами-графиками, превышающими 100 млн руб.), так и утверждения постоянного состава работников Заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного подразделения.

Контрактная служба осуществляет свои функции самостоятельно в вопросах: организации работы комиссий; привлечения специализированных организаций; привлечения экспертов для проверки результатов исполнения контрактов; работы в региональной информационной системе в сфере закупок (ЕАИСТ) и единой информационной системе; рассмотрения банковских гарантий; направления сведений в реестр недобросовестных поставщиков; участия в рассмотрении жалоб в контролирующих органах⁴.

Департамент по культуре г. Москвы, являясь координатором государственных программ развития на 2012-2018 гг. “по культуре” и “индустрии отдыха и туризма”, организует их ресурсное обеспечение. Управление ресурсным обеспечением производственной деятельности департамента и подведомственных ему бюджетных учреждений осуществляет Контрактная служба (управление материально-технического развития, управление госпрограмм, управление госзаказом, отраслевая торговая площадка). При этом учитывается необходимость координации взаимодействия Контрактной службы с другими структурными подразделениями Департамента: финансовыми, юридическими, инициаторами закупок или подразделениями, являющимися функциональными заказчиками:

Модернизация системы управления формированием, размещением и исполнением государственных заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд города создала предпосылки новых подходов к оценке эффективности экономики госзакупок, переходу от оценки эффективности результатов размещения заказов к оценке исполнения контрактов, а в дальнейшем к оценке результативности и социальной полезности закупок.

Рост влияния закупочной деятельности на результаты деятельности производителей услуг формирует экономическую необходимость по-новому посмотреть на развитие ресурсного обеспечения как важнейшего элемента хозяйственной деятельности учреждения бюджетной сферы. Эффективно организованная закупочная деятельность в системе производства услуг создает условия для обеспечения запланированного исполнения своевременной поставки потребителю необходимого объема, номенклатуры и качества услуг и позволяет оперативно выявлять новые по характеристикам ресурсы, устанавливать взаимовыгодные хозяйственные связи.

Мировой опыт и отечественная практика показывают, что решение общественно значимых задач часто вступает в противоречие с задачей эффективного использования бюджетных средств. В Европейском сообществе решению данной проблемы способствует развитие системы “sustainable procurement” (государственные закупки в целях устойчивого развития), базирующейся на трех принципах (triple baseline - концепция тройного критерия) экономичности, экологичности и социальной полезности в масштабах всего общества. Наиболее комплексные и масштабные задачи в области “sustainable procurement” сформулированы в Великобритании.

Несмотря на то, что одной из современных экономических проблем при решении общественно значимых задач выступает проблема эффективного использования бюджетных средств, Государственный (муниципальный) контракт не стал значимым инструментом взаимодействия налоговой и контрактной систем в рамках формирования и исполнения бюджета.

Мы разделяем мнение, что государственный контракт не должен подлежать налогообложению ни на каком уровне, поскольку он выдан от имени государства уполномоченным государственным органом для обеспечения государственных нужд и оплачивается из средств государственного бюджета⁵.

Поворот к конкретному потребителю общественной услуги, на наш взгляд, должен стать основополагающим принципом развития контрактной системы. Государство, как крупнейший заказчик и потребитель продукции ряда отраслей, должно использовать государственный спрос в качестве мощного инструмента стимулирования экономического роста. Государственные региональные программы развития должны стать основой формирования государственного регионального рынка товаров, работ и услуг.

Ориентация региональной экономической политики на производственную деятельность в условиях общих рыночных механизмов требует от про-

изводителей общественных услуг сопоставимой по сравнению с частным сектором экономики эффективности. “Средства, потраченные государственными служащими по снабжению, заслуживают такого же серьезного внимания, как и средства, потраченные менеджерами частных компаний, поскольку источниками средств является налогоплательщик”⁶.

Разрабатываемая концепция социально-экономического развития до 2030 г. выделяет проблемы как формирования государственного рынка товаров, работ и услуг, так и оптимизации и регулирования социальной эффективности закупок на одно из приоритетных мест. Общественные закупки должны стать одним из индикаторов социально-экономической справедливости, так как дают ответ: для чего, что и с какой пользой покупается на деньги общества, налогоплательщиков.

На наш взгляд, основой актуализации государственных региональных программ развития отраслей социальной сферы г. Москвы и культуры, в частности, на следующий среднесрочный период 2019-2023 гг. должна стать модернизация их экономики путем наполнения производственных отношений необходимой экономической сущностью и смыслом, максимально приближенным институционально и по эффективности к воспроизводственным процессам в целом. Внедрение новой концепции государственных закупок - концепции закупок в целях устойчивого развития (sustainable procurement) как в области текущих расходов на государственные нужды, так и в отношении долгосрочных инвестиционных проектов - будет способствовать реализации инвестиционного потенциала государства на федеральном и региональном уровнях.

¹ Управление закупками в инновационной экономике вопросы теории и практики / под ред. И.И. Смотрицкой. Москва, 2014. С. 9.

² Смотрицкая И.И., Черных С.И. Контрактная парадигма Нобелевская премия по экономике 2016 г. // Вестник ИЭ РАН. 2016. □ 6. С. 95.

³ Об утверждении Положения о Департаменте г. Москвы о конкурентной политике : постановление Правительства Москвы от 12 апр. 2011 г. □ 123-ПП: [ред. Постановления Правительства Москвы от 8 дек. 2015 г. □ 844 ПП].

⁴ Примерное Положение о контрактной службе: Положение к приказу Департамента конкурентной политики г. Москвы // ЕАИСТ. 2014. 19 марта. URL: docs.contd.ru/document/537932442.

⁵ См.: Филиппов А.П. Государственно-частное партнерство в системе контрактных отношений. Москва, 2014; Его же. Проблемы регулирования контрактных отношений в мегаполисе // Вопросы экономики и права. 2014. □ 8.

⁶ Линдерс М.Р., Фирон Х.Е. Управление снабжением и запасами. Санкт-Петербург, 2006. С. 613.