

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРИРОВАННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Тажитдинов И.А., Гайнанов Д.А., Атаева А.Г.

ФГБУН Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской Академии наук, г. Уфа, Россия (450054, г. Уфа, пр. Октября, 71, каб. 402), e-mail: ice_lu@mail.ru

Государственная контрактная система представляет собой особый хозяйственный механизм обеспечения планирования государственных нужд, размещения государственных заказов и исполнения контрактов, встроенный в общую систему государственного управления экономикой. При этом, помимо обеспечения текущей деятельности государственной власти, контрактная система является основным инструментом государственного регулирования социально-экономического развития страны. В статье рассмотрена актуальность формирования в Российской Федерации национальной системы контрактных отношений, определены особенности разработки федеральной контрактной системы России и ее ключевые отличия от действующей системы государственных закупок. Установлены особенности региональных контрактных систем и возможность их встраивания в федеральную контрактную и национальную платежные системы. Предложены этапы разработки научно-методологических основ по формированию концептуальной модели региональных интегрированных контрактных систем, создание которых позволит повысить эффективность бюджетных расходов, обеспечить технологическую безопасность реализации госзакупок, повысить качество удовлетворения государственных нужд, сократить уровень коррупции при реализации государственного заказа.

Ключевые слова: государственные и муниципальные нужды, федеральная контрактная система, интегрированная региональная контрактная система, государственные и муниципальные закупки, конкурентоспособность территории.

CONCEPTUAL MODEL OF THE FORMATION OF REGIONAL INTEGRATED CONTRACT SYSTEM

Tazhitdinov I.A. Gainanov D.A., Ataeva A.G.

FGBUN Institute for Social and Economic Research, Ufa Scientific Center, Russian Academy of Sciences, Ufa, Russia (450 054, Ufa, Prospect October 71, off. 402), e-mail: ice_lu@mail.ru

State contract system is a special economic planning mechanism to ensure public needs, which is built into the overall system of state management of the economy. The contract system provides current activities of the state and is the main instrument of state regulation of social and economic development. The article considers the relevance of the formation of a national system of contractual relations in the Russian Federation, identified features of development of the federal contract system of Russia and its differences from the current system of public procurement. The authors investigated the characteristics of regional systems of contract and the possibility of integration into federal contract and the national payment system. Proposed stages of development of scientific and methodological basis for the development of a conceptual model of regional integrated contract system, the creation of which will increase the efficiency of budget expenditures to ensure the implementation of security technology procurement, improve quality to meet public needs, to reduce the level of corruption in government contracts.

Keywords: state and municipal needs, the federal contract system, an integrated regional system of contract, state and municipal procurement, competitive of the territory.

В условиях рыночной экономики специфическую функцию удовлетворения государственных нужд выполняет система контрактных отношений государства и бизнеса, регламентацию которой обеспечивает особый институт – национальная (государственная) контрактная система. Государственная контрактная система представляет собой особый хозяйственный механизм планирования обеспечения государственных нужд, размещения государственных заказов и исполнения контрактов, встроенный в общую систему

государственного управления экономикой. При этом, помимо обеспечения текущей деятельности государственной власти, контрактная система является основным инструментом системы государственного регулирования социально-экономического развития. Так, согласно мнению Д. Рубвальтера, именно государственная контрактная система наряду с государственным бюджетом, налоговой и резервной системами составляет фундамент здания государственного управления, опираясь на который государство осуществляет свои главные экономические функции и государственное хозяйство [3].

Мировой практикой выработан такой инструмент регулирования хозяйственно-договорных отношений между государством и частным капиталом, как контрактное регулирование. В США и Великобритании, например, сформированы и функционируют целостные национальные контрактные системы, включающие в себя механизмы управления всем жизненным циклом заказа (планирование – размещение – исполнение), позволяющие контролировать как осуществление самого заказа, так и расходование бюджетных финансовых ресурсов. В странах Европейского союза детально регламентированы процедуры размещения публичного заказа, являющиеся обязательными для исполнения всеми странами – членами ЕС. Положительный опыт национальных контрактных систем экономически развитых стран демонстрирует, что они позволяют как выполнять базовые экономические и социальные задачи государства, так и обеспечивать расширенное воспроизводство приоритетных направлений развития экономики.

В Российской Федерации доля госзакупок составляет ежегодно около 30% расходной части федерального бюджета. Столь значительный их объем играет существенную роль в формировании и реализации современной экономической политики [2]. Однако в России на сегодняшний день эффективная система организации и контроля госзакупок отсутствует. Принятый в 2005 году Федеральный закон №94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» регулирует, по сути, только процесс осуществления торгов. За годы его действия в России так и не сложилась единая система государственного заказа: не существуют надежные методики расчета начальной цены, отсутствует сквозной мониторинг государственных закупок, не развивается конкурентная среда (в среднем порядка 60% контрактов заключается с единственным поставщиком). И, конечно, характерной чертой российской системы государственных закупок является ее высокая коррупционность. Общеизвестен факт, что на сегодня бюджетные средства на закупку товаров, продукции и услуг в рамках госзаказа, расходуются весьма неэффективно: по самым скромным подсчетам, в процессе госзакупок государство теряет восьмую часть доходов бюджета – 1 трлн. из 8 трлн. руб. – почти столько же, сколько тратится из федерального бюджета на национальную экономику, на оборону.

Это говорит о гигантских потерях государственного масштаба и отсутствии даже намека на эффективность расходования бюджетных средств. По оценкам Института госзакупок Высшей школы экономики коррупционные факторы составляют до 60% на этапе планирования закупок, 20–25% – на этапе размещения заказа и 15–20% на этапе управления.

Подобные системные проблемы уже невозможно решить «латанием» 94-ФЗ. Первым шагом к кардинальным изменениям стала реформа системы госзакупок, основанная на симбиозе трех основных составляющих: федеральной контрактной системы, национальной платежности системы и программы повышения эффективности бюджетных расходов. В совокупности они призваны более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов. Ядром реформы является создание федеральной контрактной системы Российской Федерации, задача создания которой была поставлена Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010–2012 годы.

1. Формирование федеральной контрактной системы как новый этап развития системы государственных закупок.

Федеральная контрактная система (ФКС) России представляет собой совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием обеспечения государственных нужд, размещением заказов на поставку товаров (работ, услуг) и исполнением госконтрактов в рамках бюджетных ограничений. В целях функционирования ФКС формируется организационно-функциональная структура и единая интегрированная информационная среда ФКС.

Разработанный Министерством экономического развития России проект закона о ФКС, который, по словам Эльвиры Набиуллиной, должен заменить действующий 94-й закон и который учитывает его сильные и слабые стороны [4], предполагает переход к системному, многоэтапному и более гибкому регулированию системы государственных закупок. Основная идея разработчиков ФКС [1] – создание полноценной и прозрачной системы, обеспечивающей единый цикл организации закупок и способной регулировать весь процесс государственного заказа с момента определения потребности госзаказчика до окончательного анализа результата закупок.

Федеральная контрактная система состоит из трех взаимосвязанных этапов: 1) прогнозирование и планирование, 2) осуществление закупок, 3) контроль и аудит исполненных контрактов. Краеугольный камень ФКС – нацеленность на результат. Это означает, что каждая закупка должна быть строго обоснована, исходя из задач, поставленных государственной политикой, и привязана к четким и администрируемым целевым

показателям. На федеральном уровне в скором времени это будут показатели госпрограмм [4].

То есть, в отличие от 94-ФЗ, федеральная контрактная система будет отвечать на все три главных вопроса любой закупки: зачем? (планирование), как? (размещение) и каков результат? (эффективность исполнения госзаказа и расходования бюджетных средств).

При этом, этап планирования (зачем?) является ключевым: именно государственные потребности должны формировать заказ, а не наоборот. По замыслу разработчиков ФКС, любая закупка любого госзаказчика на самом раннем этапе планирования должна начинаться с Реестра государственных потребностей. В нем заказчику необходимо декларировать потребность в товарах и услугах, исходя из своих функций, обязательств в осуществлении мероприятий и предоставлении услуг населению. Это позволит общественности и контролирующим органам заранее определить вектор будущих государственных заказов и достоверность обоснования закупок госзаказчиком, либо указать на явные ошибки в планировании [4].

Также категория государственных нужд предполагает обязательность оценки конечных результатов контрактования: этап контроля и аудита. Контроль в ФКС – это не только контроль над формальным выполнением требований, но и качественный анализ действий заказчика. Аудит замыкает закупочный цикл в федеральной контрактной системе, на этапе аудита устанавливается соответствие результата исполнения контракта первоначально заявленной государственной нужде.

В совокупности такой подход позволит повысить эффективность бюджетных расходов, обеспечить технологическую безопасность закупок, повысить качество удовлетворения государственных нужд, сократить уровень коррупции при реализации государственного заказа.

Следует отметить, что создание федеральной контрактной системы не означает тотальный контроль федерации над закупками региональных и местных уровней, наоборот, предполагается формирование региональных контрактных систем, реализующих основные ее функции с учетом региональных особенностей. Так, 30 июля 2010 года приказом Минэкономразвития России №346 во исполнение раздела X Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов была утверждена Программа пилотных проектов субъектов Российской Федерации по формированию федеральной контрактной системы, а также показатели мониторинга их реализации. То есть курс на децентрализацию властных полномочий и обеспечивающих их финансовых ресурсов, постепенно получающий свое развитие в России, коснулся и системы контрактных отношений.

2. Проблемы формирования региональных контрактных систем

Предполагается, что в итоге реализации пилотных проектов будут созданы различные региональные модели контрактной системы, разработаны и приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие их внедрение, работоспособность и эффективность, а также создана современная методическая база и инструменты контрактования.

Каковы особенности региональной контрактной системы? Их можно рассмотреть в рамках этапов осуществления госзакупок (рис. 1).

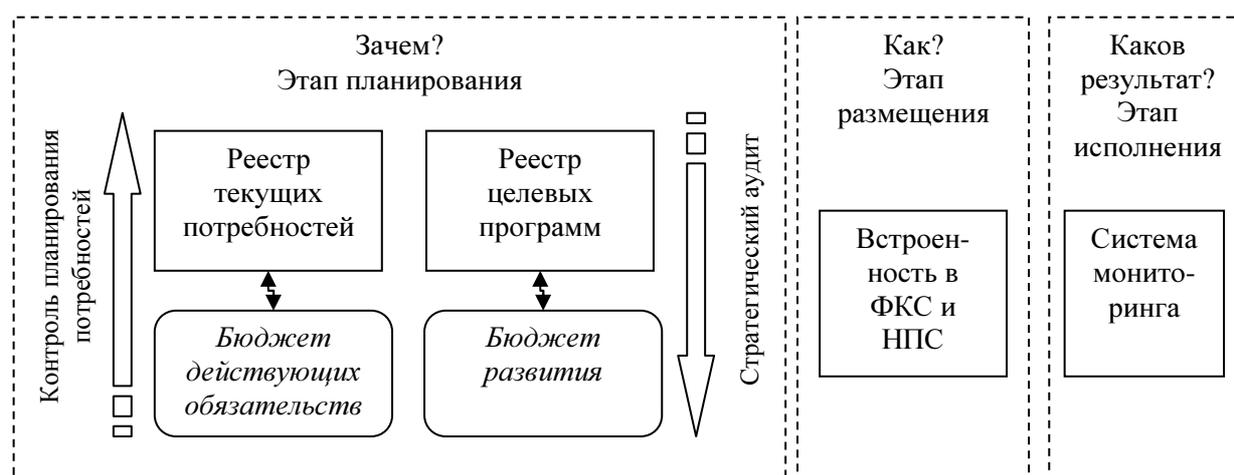


Рис. 1. Особенности региональных контрактных систем.

Главной проблемой формирования региональных интегральных контрактных систем является согласование интересов центра и регионов, причем даже не в части распределения ресурсов, а с точки зрения соответствия целей и задач разных уровней власти. Так, на этапе планирования формируется реестр государственных нужд региона, в который, помимо действующих обязательств региона, включается финансирование территориальных, отраслевых, ведомственных программ развития. Зачастую бывает так, что программы развития регионов не согласованы с приоритетами развития страны либо субрегионов (федеральных округов), а внутри субъекта РФ между собой не согласованы отраслевые программы и программы социально-экономического развития муниципальных образований. Эта проблема требует особого осмысления и разрешения еще до внедрения единой контрактной системы, поскольку несогласованность целей ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств.

На этапе размещения заказа, который регламентируется 94-ФЗ, необходимо обеспечить встроенность региональных контрактных систем в федеральную контрактную и национальную платежную системы. На этапе исполнения государственных заказов регионального уровня осуществляется разноуровневый контроль как со стороны региональных органов государственной власти, так и со стороны органов местного самоуправления (для муниципальных нужд) и Счетной палаты России.

То есть особенностью региональных контрактных систем является наличие согласованности целевых ориентиров региональных программ с федеральными, а также региональных программ с муниципальными в рамках стратегического аудита при соответствующей встроенности региональной интегрированной контрактной системы в федеральную. Общая модель региональной интегрированной контрактной системы представлена на рис. 2.

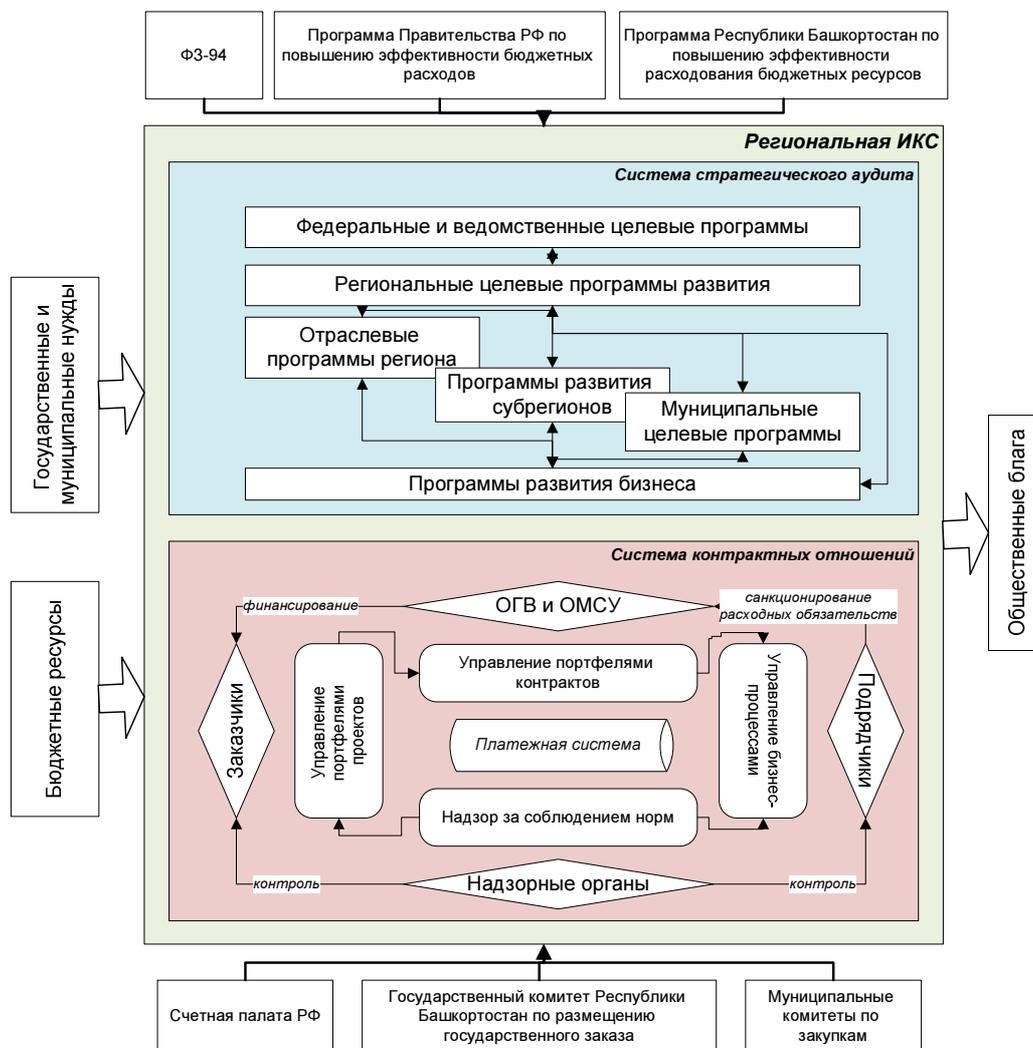


Рис. 2. Концептуальная модель региональной контрактной системы.

Базовым условием для ее создания является интеграция трех аспектов функционирования региона: системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд; системы бюджетных расходов региона, в том числе по отраслевым и ведомственным программам; системы стратегических документов, формирующих сценарные условия и стратегические цели развития региона.

3. Научно-методологические основы формирования региональной интегрированной контрактной системы.

Разработка научно-методологических основ формирования интегрированной региональной контрактной системы представлена на рис. 3.



Рис. 3. Схема разработки научно-методологических основ формирования интегрированной региональной контрактной системы.

По первой части – оценка сценарных условий, стратегических целей и ключевых показателей развития – необходимо отметить, что во многих регионах России не создана вертикально интегрированная система стратегического планирования развития в рамках федеративного государства. Утвержденные стратегические документы регионов, в том числе отраслевые, разработаны на различные сроки, имеют разную глубину детализации мероприятий, а также различные показатели достижения поставленных в них целей, которые

существенно отличаются от показателей, определенных в стратегических документах на федеральном уровне.

Таким образом, создание региональной интегрированной контрактной системы позволит повысить эффективность бюджетных расходов, обеспечить технологическую безопасность реализации госзакупок, повысить качество удовлетворения государственных нужд, сократить уровень коррупции при реализации государственного заказа. Механизм государственной контрактной системы должен стать одним из ключевых инструментов модернизации социально-экономической системы Российской Федерации.

Список литературы

1. Концепция проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/regGovPurchase/indexdocs>.
2. Пикулик А.В. Управление государственными закупками: монография / А.В. Пикулик. – М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2006. – 384 с.
3. Рубвальтер Д. О разработке федеральной контрактной системы Российской Федерации // Официальный сайт ФГБУН Институт социологии РАН. URL: http://www.isras.ru/files/File/Vlast/2010/04/O_razrabotke_federalnoj.pdf.
4. Тезисы выступления Министра Э.С. Набиуллиной в Совете Федерации на совещании «О работе над проектом Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», г. Москва, 24 января 2012 г. // Официальный URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/regGovPurchase>.
5. Федеральная контрактная система научит планировать // Официальный сайт Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления. URL: <http://gosreforma.ru/blog/federalnaya-kontraktnaya-systema.html>.

Рецензенты:

Нусратуллин В.К., доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт социально-экономических исследований» Уфимского научного центра РАН, г. Уфа.

Гатауллин Р.Ф., доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт социально-экономических исследований» Уфимского научного центра РАН, г. Уфа.