

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



ГУТОВА
Наталья Владимировна,

начальник управления муниципального
заказа г. Челябинск

29 января 2014 г. в г. Челябинск прошел I Форум общества, власти и бизнеса российских городов «От эффективности управления к эффективности закупок».

Тема форума чрезвычайно актуальна. Радикальные изменения внешних и внутренних условий нашей страны остро ставят вопросы эффективности государственного управления в целом.

Государственные и муниципальные закупки — один из ключевых, базовых вопросов государственного управления. Он затрагивает все уровни власти — от федерального центра до муниципалитета. Более 30% валового внутреннего продукта перераспределяется через рынок корпоративного сектора и государственных закупок.

Хочется напомнить, что Российскую Федерацию к созданию контрактной системы и реформированию сферы закупок подтолкнул экономический кризис 2008–2009 гг. Именно тогда Министерство экономического развития РФ начало масштабную реформу по двум направлениям. Для регулирования сферы государственных и муниципальных закупок была разработана Концепция формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации.

Финальная редакция Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной систе-

ме в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» существенно отличается от разработанной Концепции, поддержанной в свое время бизнесом, заказчиками, обществом. Борьба за формальную конкуренцию, ведомственные интересы при принятии законодательства взяли верх и выхолостили статьи и нормы, которые должны были установить полномочия по управлению и организационным основам контрактных отношений как системы. Вопросы эффективности государственного управления ушли на задний план.

Остановлюсь на трех проблемных вопросах, связанных с управлением сферы закупок.

1. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗАКУПОК

В действующей редакции 44-ФЗ ст. 26 «Централизованные закупки» является единственной отправной точкой для построения моделей управления контрактной системой на местах.

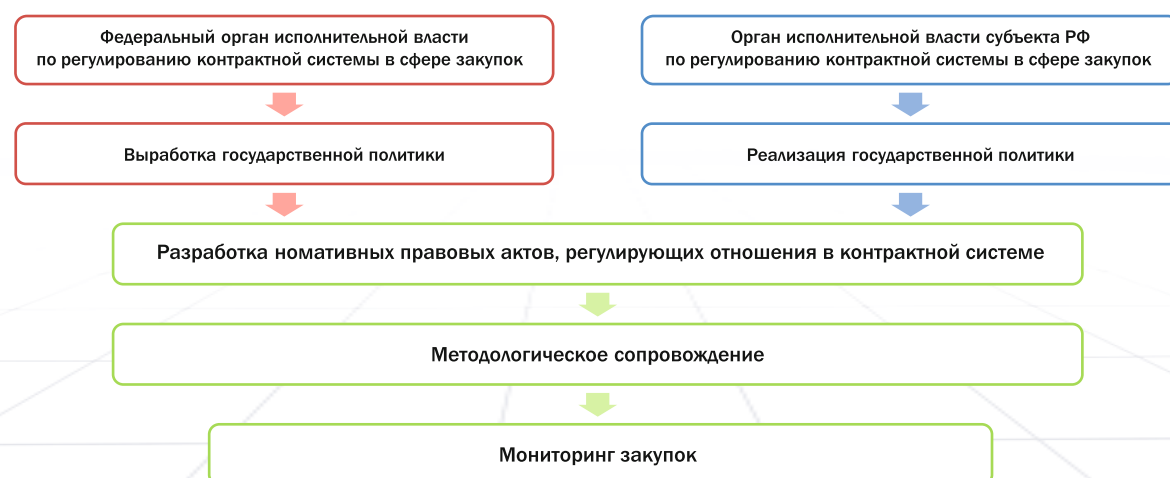
С позиции определения субъектного состава, управления контрактной системой основополагающими являются ст. 3, 26 и 38.

Ст. 3 определено наличие в субъектах Российской Федерации органов исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, а также наличие уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, на которые возложены функции, предусмотренные ст. 26.



Рисунок 1.
Распределение функций по регулированию.

Регулирование контрактной системы в соответствии с 44-ФЗ



Ст. 38 определяет создание институтов контрактных служб, контрактных управляющих. Со дня принятия 44-ФЗ до даты вступления его в законную силу у регионов, муниципальных образований РФ было около 8 месяцев для принятия решений и подготовки нормативно-правовых актов по созданию или наделению существующих органов власти полномочиями по контрактной системе.

Понятие централизации размещения заказов впервые введено 94-ФЗ. Тогда же во многих тер-

риториях были созданы органы власти, выполняющие функции уполномоченных органов по размещению. В Челябинске в 2005 г. таким органом исполнительной власти стало Управление муниципального заказа Администрации г. Челябинска.

Опыт работы Управления муниципального заказа в предыдущие годы позволил не только избрать путь централизации через уполномоченный орган (п. 1 ст. 26), но и расширить функции по управлению контрактной системой и исполнению новых задач.

Рисунок 2.
Полномочия муниципалитетов по регулированию.

Регулирование контрактной системы в соответствии с 44-ФЗ



Рисунок 3.
Роль управления: вертикально интегрированная система.



Но здесь управление столкнулось со следующей проблемой. В ст. 3 «Основные понятия» даются понятия федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, которые во взаимодействии осуществляют реализацию го-

сударственной политики в сфере закупок (Рис. 1). При этом полномочия муниципалитетов в данном направлении не прописаны (Рис. 2). В результате мы получили отсутствие вертикально интегрированных систем стратегического управления контрактными системами в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации (Рис. 3). В этой связи

Рисунок 4.
Функции управления муниципального заказа.



Рисунок 5.
Направления деятельности уполномоченного органа.



множественно возросла ответственность за принятые управленческие решения на местах.

В г. Челябинске Управление муниципального заказа наделили следующими функциями (по своей сути полномочиями регулятора на муниципальном уровне), а именно (Рис. 4.):

- 1) осуществление координации деятельности муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений при осуществлении планирования и нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- 2) регулирование отношений, направленных на обеспечение муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок;
- 3) принятие мер для осуществления деятельности муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений в сфере закупок на профессиональной основе;
- 4) осуществление методологического сопровождения деятельности муниципальных заказчиков, а также муниципальных бюджетных

и автономных учреждений в пределах своей компетенции в сфере муниципальных закупок;

- 5) создание муниципальной информационной системы, интегрированной с единой информационной системой, обеспечение ее развития, ведения, обслуживания, функционирования и использования.

Сегодня контрактная система в г. Челябинске объединила Управление муниципального заказа, контрактные службы главных распорядителей бюджетных средств, контрактные службы и контрактных управляющих казенных и бюджетных учреждений.

Основной посыл состоит в том, что у администрации города есть единые задачи по социальному и экономическому развитию, единые подходы к функционированию городского хозяйства, единая финансовая система. Поскольку закупки — важная составляющая часть обеспечения такого функционирования, неизбежно вытекает необходимость существования единого органа управления в области закупок (Рис. 5).

Таким образом, выстроены вертикальные и горизонтальные связи внутри контрактной системы. Центром этих связей является Управление, наделенное функциями по регулированию отношений,

направленных на обеспечение муниципальных нужд, а также осуществлению методологического сопровождения деятельности заказчиков. Полномочия сторон, порядок их взаимодействия определены Порядком регулирования отношений в контрактной системе.

Управление муниципального заказа транслирует политику законодательной и исполнительной ветвей власти в области закупок, само принимает активное участие в нормотворчестве, являясь разработчиком основных документов в сфере закупок на муниципальном уровне, осуществляет функции регулирования в контрактной системе в рамках, определенных законом. Как следствие, аккумулирует основные проблемы, изучает потребности как ведомств, так и отдельных заказчиков, разрабатывает методологию закупок, проводит политику единых подходов.

Очень важной функцией в рамках централизации является организация совместных торгов. Управлением муниципального заказа разработаны основные алгоритмы проведения совместных торгов, обеспечены элементы автоматизации их проведения при помощи муниципальной информационной системы. При этом при проведении совместных торгов различными ведомствами именно Управлением муниципального заказа обеспечивается стандартизация подходов при соблюдении ведомственных различий.

На Управление муниципального заказа возложена функция принятия мер для осуществления деятельности муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений в сфере закупок на профессиональной основе. Для исполнения этой функции создано подведомственное учреждение — Муниципальное бюджетное учреждение «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок». Тесное взаимодействие с Центром профессионализации позволяет готовить руководителей, сотрудников контрактных служб в полном соответствии с потребностями города, на основе совместно разработанных методических и методологических подходов. Это обеспечивается еще и тем, что основные проблемы осуществления закупок доводятся до слушателей сотрудниками Управления муниципального заказа с точки зрения практики применения норм 44-ФЗ.

Осуществление закупок проводится через муниципальную информационную систему, что позволяет обеспечить прозрачность, контроль и отчетность исполнения муниципального заказа.

Судя по итогам 2014 г., мы оказались в подавляющем большинстве при выборе данной модели управления. Практически все субъекты РФ сохранили действующие уполномоченные органы (включая информационные системы, интегрированные с

общероссийским сайтом закупок), дополнительно наделив их полномочиями регулятора контрактной системы на своем уровне.

Приведу информацию из статьи заместителя руководителя Экспертно-консультационного центра Института госзакупок Шавылиной Ю.А. «Обзор вариантов централизации закупок в субъектах РФ».

«В рамках подготовки статьи, — пишет автор, — были проанализированы нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые на основании ст. 26 Закона № 44-ФЗ и устанавливающие различные схемы централизации закупок. Нормативные правовые акты были использованы по состоянию на 1 августа 2014 г. В большинстве субъектов РФ закупки оказались централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ.

Децентрализация закупок, то есть когда в субъекте не создано ни уполномоченного органа, ни уполномоченного учреждения, заказчики самостоятельно осуществляют закупки, существует в:

- 1) Кабардино-Балкарской Республике;
- 2) Республике Марий Эл;
- 3) Ставропольском крае;
- 4) Астраханской области;
- 5) Курганской области;
- 6) Ростовской области;
- 7) Сахалинской области;
- 8) Челябинской области;
- 9) Еврейской автономной области.

При этом речь идет об отсутствии в указанных субъектах РФ общей (ч. 1 ст. 26 Закона № 44-ФЗ) или частичной (ч. 3 ст. 26 Закона № 44-ФЗ) централизации. Ведомственная централизация не анализировалась.»

Вопросы централизации закупок широко обсуждались на форуме. В ходе обсуждения были подведены первые итоги в части организации системы закупок в субъектах РФ. По итогам форума Курганская область приняла решение создать уполномоченный орган и перейти на централизованную модель управления.

Что такое система закупок в условиях децентрализации?

Это хаотичная совокупность контрактных служб и контрактных управляющих учреждений, различных по объемам закупок, ведомственной принадлежности, уровню квалификации. В этом случае мы наблюдаем отсутствие вертикальных связей, обусловленных ведомственными установками, отсутствие горизонтальных связей между аналогичными службами и уж тем более отсутствие межведомственного взаимодействия.

Это формальное исполнение ключевой статьи 13 «Цели осуществления закупок». Обеспечить

достижение целей и реализацию мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами призваны органы власти, отвечающие за развитие соответствующих отраслей. При децентрализации эти функции плавно переходят на конечного заказчика. Руководитель садика, школы, больницы, выступая в роли заказчика, становится единственным ответственным лицом за исполнение целей закупок, реализацию программ. Зачем же тогда армия отраслевых чиновников, которые пишут программы, определяют цели и индикаторы, за которые не отвечают?

Не полностью соответствует принципам закона и схема ведомственной централизации, поскольку ведомственные особенности в закупках меньше, чем общие проблемы. В рамках одного субъекта, муниципалитета не могут быть различными подходы к осуществлению закупок, например, сфер образования и здравоохранения, поскольку объектом воздействия этих сфер являются одни и те же люди, во многих случаях действуют одни и те же нормативы, закупается одни и те же либо аналогичные товары.

Ведомственная централизация с позиций управления является лишь одним сегментом контрактной системы и не может рассматриваться как эффективная модель управления контрактной системой субъекта.

2. ЦЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК

Исполнение целей осуществления закупок даже при централизованной модели управления идет очень тяжело. С чем это связано?

Перестроить «управленческую машину», много лет работающую не на конечный результат, а на формальные отчеты о проведении закупок или освоенные суммы бюджетных средств — непростая задача.

Ее решение усложняется тем, что из 44-ФЗ исключили статьи и нормы, которые в проекте устанавливали организационные основы контрактации и полномочия по управлению.

В стране осуществлен переход на программный бюджет. Здесь, к сожалению, не удалось избежать формального подхода к подготовке и исполнению программ. Программы не учитывают реальные бюджетные ресурсы и потенциал внебюджетных источников, в них отсутствуют понятные индикативные показатели, а проще говоря, конечные ре-

зультаты. Как заказчику исполнить закупки по таким программам? Речь идет не просто о механизме заключения договоров на поставку товаров и услуг, а о планировании и прогнозах закупок, увязанных с приоритетами развития на основе целей и индикаторов государственных и муниципальных программ (Рис. 6).

В результате планирование становится формальным, заказчики все больше заключают договоры в традициях 94-ФЗ, способность к размещению эффективных контрактов резко снижается.

В г. Челябинск выстроена трехуровневая система взаимодействия: заказчик — ГРБС — Управление муниципального заказа. В течение 2014 г. Управление отработало взаимодействие в виде собеседований с ГРБС и учреждениями по анализу индикаторов муниципальных программ и разработке планов закупок. Это позволяет выполнить несколько задач:

- именно ГРБС отвечает за исполнение программ, а значит, исполнение целей закупок. Координация планирования позволяет осуществлять контроль со стороны ГРБС за целесообразностью планируемых закупок, соответствием их целям муниципальных программ;
- обеспечивается равномерная загрузка уполномоченного органа за счет контроля за сроками проведения закупок, в том числе со стороны ГРБС;
- исключаются закупки излишних товаров, работ, услуг, предметов роскоши еще на стадии прогнозирования, составления планов закупок до момента размещения планов-графиков на общероссийском сайте;
- проводится профилактика возможных нарушений требования законодательства.

Трехуровневая система оптимальна с точки зрения недопущения коррупционных факторов. В случае, когда заказчик сам готовит закупку, сам проводит, сам принимает результаты исполнения контракта — очевидны коррупционные риски. Проведение закупки уполномоченным органом при контроле со стороны ГРБС разрывает эту цепочку. Стандартизация технических заданий и применение типовых условий участия в закупке обеспечивают конкуренцию. Координация планирования на ранних стадиях позволяет обеспечить рост количества конкурентных процедур.

3. КОНТРОЛЬ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

Участники форума отметили следующие проблемы. У многочисленных контрольных органов отсутствуют общая методология, стандарты и единые подходы к осуществлению контроля, что значительно усложняет деятельность заказчиков, которые устают доказывать свою невиновность.

Это подстегивает темпы безудержной ротации кадров у заказчиков и на корню уничтожает институт контрактных служб, контрактных управляющих. А именно на этих людей возлагается исполнение базовых принципов контрактной системы.

В настоящее время можно констатировать избыточность контроля на стадии определения поставщика и его недостаток на стадии подготовки программ, выработки целевых индикаторов, планирования закупок, исполнения контрактов и, как следствие, отсутствие целевых эффектов от осуществления контрольных функций для развития контрактной системы и экономики страны.

Бумажный документооборот при взаимодействии с контрольными органами, в том числе при рассмотрении жалоб, приводит к нерациональным тратам времени, бюджетных средств и иных ресурсов.

Объединение функций регулирования и контроля в органах власти приводит к конфликту интересов.

Вновь приведу выдержку из статьи заместителя руководителя Экспертно-консультационного центра Института госзакупок Шавылиной Ю.А. «Обзор вариантов централизации закупок в субъектах РФ».

«Следует отметить, что, например, в Челябинской области, несмотря на отказ с 2014 г. от централизации закупок, деятельность заказчиков по осуществлению закупок, тем не менее, координирует Главное контрольное управление Челябинской области. Данный орган власти является не только контрольным органом в сфере закупок, а также органом, осуществляющим государственный финансовый контроль, но и органом, ответственным за регулирование контрактной системы.

Помимо прочего, Главное контрольное управление Челябинской области осуществляет мониторинг закупок для обеспечения нужд Челябинской области; осуществляет взаимодействие с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц по вопросам осуществления общественного контроля в сфере закупок...

Иными словами, Главное контрольное управление Челябинской области выполняет большинство функций, которые обычно присущи уполномоченным органам, несмотря на полную децентрализацию закупок.»

А как же 44-ФЗ? Принципы, цели, независимость работы контрольных органов, предотвращение коррупции и иных злоупотреблений в сфере закупок? Когда данную проблему обсуждали на форуме, прозвучало мнение: если нет протеста прокуратуры, значит, такое исполнение государственных функций возможно...

Хочется верить, что кризис 2015 г. всех нас вернет на путь государственного управления в широком смысле этого слова. ■

Рисунок 6.
Взаимодействие закупочного и бюджетного процессов при достижении целей закупок.

