

УДК 351.72

С.А. Зуденкова

Э.В. Фокин

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ

Аннотация. Представлены аргументы, обосновывающие необходимость совершенствования механизмов управления государственными закупками в органах исполнительной власти города Москвы. На примере префектуры Юго-Восточного административного округа города Москвы рассмотрена практика применения положений Федерального закона № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. по созданию контрактной службы в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная служба, эффективность системы государственных закупок.

Svetlana Zudenkova

Eduard Fokin

THE IMPROVEMENT OF PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT AT GOVERNMENT AGENCIES OF MOSCOW

Annotation. The arguments proving the need for the improvement of public procurement management at government agencies of Moscow are presented. The practice of the Federal Law № 44 published 5 April 2013, provisions application related to setting up of a contract service in sphere of public procurement is considered by the example of the authority of the South-Eastern administrative district of Moscow.

Keywords: public and municipal procurement, contract service, public procurement system efficiency.

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Одновременно, с 1 января 2014 г., утратил силу Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Реформа законодательной базы в сфере государственных и муниципальных закупок была вызвана необходимостью совершенствования механизмов регулирования закупок, повышения эффективности бюджетных расходов, создания институтов планирования государственных заказов, снижения уровня коррупции в органах государственной власти [3]. Федеральный закон № 94-ФЗ уже не мог обеспечить должного уровня развития экономических отношений в данной сфере, а многочисленные изменения и дополнения, вносимые в закон, не могли кардинально улучшить ситуацию, связанную главным образом с наличием коррупции и неэффективным расходованием бюджетных средств. В связи с этим, для соблюдения условий эффективного развития современной экономики, развития рыночной системы хозяйствования в стране, законодательная система государственных и муниципальных закупок нуждалась в дальнейшем совершенствовании.

Принятие Федерального закона № 44-ФЗ прямо направлено на реорганизацию законодательной базы с целью повышения эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных закупок, внедрение системного подхода в области планирования и осуществления закупок, а также совершенствование правового регулирования в данной сфере. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, принимают правовые акты, направленные на регулирование отношений, возникающих в сфере государственных и муниципальных закупок [2]. К

таким нормативно-правовым актам относится распоряжение префектуры Юго-Восточного административного округа (ЮВАО) г. Москвы от 14 марта 2014 г. № 134 «О создании контрактной службы в префектуре Юго-Восточного административного округа города Москвы». Отметим, что префектура Юго-Восточного административного округа города Москвы, являясь территориальным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации города Москвы, осуществляет свои полномочия от имени города Москвы как государственный заказчик и главный распорядитель бюджетных средств и осуществляет закупки товаров, работ, услуг у хозяйствующих субъектов для обеспечения государственных нужд, а также осуществляет финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств – подведомственными префектуре органами исполнительной власти: управами районов, государственными бюджетными и казенными учреждениями – в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления финансовой и бухгалтерской отчетности. Рассмотрим основные аспекты создания контрактной службы в префектуре ЮВАО г. Москвы, а также произошедшие в связи с этим изменения в части повышения эффективности управления государственными закупками. По окончании анализа сформулируем предложения по совершенствованию механизмов управления госзакупками в префектуре Юго-Восточного административного округа города Москвы.

В результате проведенных аналитических исследований было установлено, что на 2015 г. бюджетом города Москвы в рамках программы комплексного развития Юго-Восточного административного округа запланировано финансовое обеспечение в размере 9737,8 млн руб. по программам «Образование», «Здравоохранение», «Культура», «Спорт», «Социальная поддержка жителей», «Развитие индустрии отдыха и туризма», «Охрана окружающей среды», «Жилище», «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры», «Развитие транспортной системы», «Энергосбережение», «Безопасный город», «Информационный город», «Открытое правительство и Стимулирование экономической активности» [1]. При этом кассовое исполнение расходов префектурой ЮВАО г. Москвы за первое полугодие 2015 г. составило 4206,7 млн руб., или 43,2 % от годовых лимитов финансирования [3]. Исполнение бюджетных ассигнований префектурой Юго-Восточного административного округа города Москвы осуществляется по статьям расходов указанных выше государственных программ, а также по расходным обязательствам непрограммных мероприятий, по распределению субсидий и субвенций из федерального бюджета на реализацию переданных государственных полномочий, в том числе переданным подведомственным префектуре ЮВАО г. Москвы органам исполнительной власти управам районов, государственным бюджетным и казенным учреждениям.

Как отмечалось выше, в целях реализации положений статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ в префектуре Юго-Восточного административного округа города Москвы распоряжением префекта в рамках утвержденной штатной численности и без образования специального структурного подразделения создана контрактная служба, утвержден ее состав и определены функциональные обязанности, полномочия и ответственность сотрудников контрактной службы. В состав контрактной службы помимо пяти сотрудников Сектора по организации конкурсов и аукционов вошли сотрудники следующих структурных подразделений (в количестве от двух до трех человек по каждому структурному подразделению): Управление экономики и перспективного развития, Организационное управление, Управление социального развития, Управление потребительского рынка, Управление городского хозяйства, Управление строительства и реконструкции и Управление делами префектуры. Итого контрактная служба в префектуре ЮВАО г. Москвы включает 24 сотрудника. При этом все вышеуказанные управления префектуры Юго-Восточного административного округа г. Москвы имеют в своем составе сотрудников, обеспечивающих выполнение задач, связанных с подготовкой конкурсных процедур и дальнейшим сопровождением заключенных государственных контрактов, в том числе в рамках обеспечения финансовой отчетной документации и ведения претензионной рабо-

ты. Этот факт обусловлен тем обстоятельством, что до создания в префектуре ЮВАО г. Москвы контрактной службы каждое управление осуществляло самостоятельно работы по подготовке конкурсной документации, обеспечению заключения государственных контрактов и их последующее сопровождение, вплоть до внесения информации в Единую Информационную систему торгов города Москвы (ЕАИСТ) и формирования финансовой отчетности по установленным формам в рамках своих направлений. Какие же изменения произошли в работе управлений после создания контрактной службы? Насколько работа сотрудников управлений, занятых по направлению государственных закупок, стала более эффективной, а их временные трудозатраты снизились? И так ли это на самом деле?

На примере Организационного управления префектуры ЮВАО г. Москвы рассмотрим подробно функциональные обязанности и полномочия управлений префектуры ЮВАО г. Москвы и Сектора по организации конкурсов и аукционов в рамках организации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Проведенный анализ показал, что за первое полугодие 2015 года Организационным управлением префектуры ЮВАО г. Москвы заключено государственных контрактов на общую сумму 118,3 млн руб., что составляет 57,8 % от объема годовых бюджетных ассигнований, утвержденных по данному направлению на 2015 г. [1]. При этом Организационное управление префектуры в лице двух сотрудников, являющихся членами контрактной службы префектуры Юго-Восточного административного округа города Москвы, осуществляет следующие полномочия в целях реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ: готовит обоснование потребностей бюджетных ассигнований по направлению деятельности управления на очередной финансовый год, в том числе в рамках профильной программы «Информационный город (2012–2016)», осуществляет согласование заявленных лимитов финансирования в рамках профильной программы «Информационный город (2012–2016)» с Департаментом информационных технологий города Москвы в специализированных программах «Сметы» и «Техпортал». Согласно доведенным лимитам бюджетных ассигнований на очередной финансовый год разрабатывает и согласовывает план-график закупок по направлению деятельности управления префектуры в разрезе финансового года, полугодия и квартала, вносит изменения и дополнения в утвержденный план-график закупок в течение финансового года, взаимодействует с хозяйствующими субъектами в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг для выявления наилучших коммерческих предложений, формирует конкурсную документацию по каждой конкурсной процедуре, включая лист согласования государственного контракта, заявку на проведение конкурсной процедуры, заявку на согласование конкурсной процедуры рабочей группой, расчет начальной (максимальной) цены государственного контракта, протокол согласования начальной (максимальной) цены государственного контракта, проект государственного контракта, техническое задание, сметную документацию, календарный план выполнения работ/услуг к государственному контракту. Участвует в работе конкурсной комиссии при проведении конкурсных процедур, осуществляет проверку банковских гарантий, получаемых от участников закупки в качестве обеспечения исполнения государственных контрактов на предмет соответствия требованиям Федерального законодательства, оформляет государственный контракт, обеспечивает его подписание сторонами, регистрирует государственный контракт в течение трех рабочих дней с даты его подписания в единой информационной системе ЕАИСТ. Взаимодействует с федеральным казначейством на предмет присвоения бюджетных обязательств по государственному контракту, взаимодействует с подрядными организациями на предмет надлежащего и своевременного выполнения ими контрактных обязательств по государственному контракту, непосредственно принимает результат оказанных подрядными организациями работ/услуг, ведет претензионную работу, подготавливает информационные письма и претензии в адрес подрядных организаций, осуществ-

ляет расчет штрафов, пеней, неустоек, обеспечивает по истечении срока действия закрытие государственного контракта в единой информационной системе ЕАИСТ, а также снятие бюджетных обязательств, в том числе при досрочном расторжении контракта, ведет учет расходования доведенных лимитов бюджетных ассигнований, учет образовавшейся экономии и определяет показатели освоения бюджетных ассигнований в разрезе финансового года, полугодия и квартала. Примечательно, что, выполняя вышеуказанный состав работ, сотрудники Организационного управления не освобождены от своей профильной деятельности в рамках задач организационной работы. При этом за первое полугодие 2015 г. Организационным управлением префектуры ЮВАО г. Москвы было заключено 19 государственных контрактов со сроком действия до конца 2015 г. и шесть краткосрочных государственных контрактов малого объема (до 100 000 руб.) [1]. Из анализа временных затрат по подготовке конкурсной документации, заключению государственных контрактов и их последующему сопровождению следует, что два сотрудника Организационного управления заняты данной работой на протяжении половины своего рабочего времени.

Что же касается Сектора по организации конкурсов и аукционов, который состоит в префектуре ЮВАО г. Москвы из пяти сотрудников и входит в состав контрактной службы, то его функции ограничиваются следующими полномочиями: разработкой сводного итогового плана закупок префектуры ЮВАО г. Москвы и обеспечением его утверждения, размещением в единой информационной системе ЕАИСТ и системе ООС итогового плана закупок, а также внесением в него изменений, проверкой конкурсной документации, подготовленной управлениями префектуры, в том числе проверкой обоснованности закупок, правильности расчета начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также обеспечением контроля расходования объемов доведенных бюджетных ассигнований, проведением конкурсных процедур, осуществлением аудиозаписи вскрытия конвертов с заявками и (или) открытия доступа к поданным в электронной форме заявкам, осуществлением подготовки протоколов заседаний комиссии о проведенных конкурсных процедурах на основании решений, принятых членами комиссии по осуществлению закупок, участием в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков/подрядчиков в уполномоченных органах.

Таким образом, как видно из функциональных обязанностей сотрудников Организационного управления префектуры ЮВАО г. Москвы и сотрудников Сектора по организации конкурсов и аукционов, последний осуществляет координирующие и контролирующие полномочия по отношению к управлениям. При этом основная доля работы по организации конкурсных процедур и сопровождению государственных контрактов ложится на структурные подразделения, в которых данной работой занимаются сотрудники, не освобожденные от своих основных обязанностей по профильному направлению деятельности управлений. Необходимо также отметить, что ответственность за соблюдение положений Федерального законодательства в сфере государственных закупок пропорциональна возложенным на сотрудников управлений префектуры и сотрудников Сектора по организации конкурсов и аукционов обязанностям в рамках реализации задач по обеспечению государственных закупок, и несравнимо выше у сотрудников управлений, входящих в состав контрактной службы.

На основании проведенного анализа существующих механизмов управления государственными закупками в префектуре ЮВАО г. Москвы, организационной структуры контрактной службы и ее взаимодействия со структурными подразделениями удалось выявить тот факт, что деятельность сотрудников управлений префектуры ЮВАО г. Москвы, занятых в обеспечении государственных закупок, после создания контрактной службы не претерпела особых изменений. При этом очевидно, что в целях эффективного расходования бюджетных ассигнований, сокращения сотрудников, обеспечивающих выполнение задач, связанных с подготовкой конкурсных процедур и дальнейшим сопровождением заключенных государственных контрактов, а также в целях оптимизации организационной структуры существующей контрактной службы, в префектуре ЮВАО г. Москвы необходимо

создание в соответствии с п. 1 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ контрактной службы посредством образования специального структурного подразделения. Напомним, что на данный момент контрактная служба в префектуре ЮВАО г. Москвы организована без образования специального структурного подразделения. Создание специального структурного подразделения позволит назначить в управлениях префектуры ЮВАО г. Москвы сотрудников, ответственных за обеспечение государственных закупок по профильному направлению деятельности, возложив на них лишь часть из существующих полномочий, а именно, согласование и утверждение лимитов бюджетных ассигнований (потребностей) по профильным государственным программам и непрограммным мероприятиям на очередной финансовый год, внесение предложений в формирование сводных планов-графиков государственных закупок и приемка результатов предоставляемых услуг по государственным контрактам. При этом создание специального структурного подразделения позволит увеличить продуктивность деятельности сотрудников, задействованных в системе управления государственными закупками префектуры ЮВАО г. Москвы за счет привлечения специалистов с профильным образованием на замещение должностей государственной гражданской службы в контрактной службе, а также обеспечит отсутствие дублирования функций по управлению государственными закупками сотрудников других структурных подразделений префектуры. Также очевидно, что подобное решение позволит сократить численность сотрудников префектуры, задействованных в системе организации и управления государственными закупками примерно на 35 %, с 24 чел. до 14–16 чел. за счет перераспределения функциональных обязанностей структурных подразделений и контрактной службы, сокращения до 1 чел. сотрудников от структурных подразделений, задействованных в системе управления государственными закупками и создания контрактной службы в виде специального структурного подразделения, численностью не более 8 чел.

Примечательно, что одной из основных задач Федерального закона № 44-ФЗ является повышение эффективности системы государственных закупок. При этом на пути к наиболее экономически эффективным методам управления государственными закупками совершенствование внутренней организации системы госзакупок органов исполнительной власти, несомненно, еще долгое время будет являться предметом обсуждения и дискуссий. Однако уже сегодня очевиден факт, что повышение эффективности системы государственных закупок, как того требует законодательство, невозможно представить без последовательного и планомерного совершенствования механизмов управления госзакупками внутри самих государственных органов.

Библиографический список

1. Программа комплексного развития Юго-Восточного административного округа города Москвы на 2015 год. – М. : Мастерская праздников «Калейдоскоп эмоций», 2015. – 58 с.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] – Режим доступа : Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 12.11.2015).
3. Храшкин, А. А. Настольная книга госзаказчика / А. А. Храшкин, О. М. Воробьева, А. Н. Евсташенков [и др.] ; отв. ред. А. А. Храшкин. – 10-е изд., доп. – М. : Юриспруденция, 2015. – 576 с. – ISBN 978-5-9516-0697-6.