



Совершенствование инструментов управления государственными закупками на региональном уровне в свете 94-ФЗ

Елена Николаевна Черных –
начальник аналитического отдела НПО «Криста»

Вступление в силу с 1 января 2006 года Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предопределяет изменение организационно-функциональной модели управления региональными закупками, а также применение информационно-аналитических технологий в качестве инструментов управления.

Информационно-аналитические технологии – широко используемый как в зарубежной, так и в российской практике управления государственными закупками инструмент, позволяющий обеспечивать сбор, аналитическую обработку, хранение, визуальное отображение и накопление информации и информационных ресурсов. На наш взгляд, грамотное использование такого инструмента управления в регионе будет способствовать увеличению объемов производства и реализации продукции региона и его муниципальных образований, повышения эффективности хозяйственных связей на региональных рынках, укреплению межрегиональных связей.

Однако для достижения максимальной эффективности управления государственными закупками необходимо, чтобы информационно-аналитические технологии охватывали все стадии жизненного цикла государственных закупок. Полнота охвата зависит от множества факторов, в том числе готовности органов государственной власти региона к новому порядку осуществления государственных закупок. Рассмотрим комплексный вариант функциональных возможностей информационно-аналитической системы управления государственными закупками в разрезе стадий жизненного цикла государственных закупок.

Как известно, процесс формирования объемов закупок продукции для государственных нужд является составной частью многоуровневого механизма итерационного планирования субъектами бюджетного планирования расходования бюджетных и внебюджетных средств, в том числе и на закупку продукции для государственных нужд на основании смет расходов и ведомственных целевых программ.

Следует отметить, что вне зависимости от используемого подхода к планированию потребности в продукции процесс формирования объемов закупок продукции является итерационным. Это подразумевает множество согласований целевого назначения и финансирования потребности между государственными заказчиками, координирующим закупки органом и финансовым органом.

Размещение заказов на закупку в настоящее время в регионах осуществляется по следующим моделям:

1. Централизованная или модель объединенных закупок, при которой размещение заказов на закупку осуществляется специализированной организацией или единым структурным подразделением органа исполнительной власти – организатором закупок.

2. Децентрализованная модель, при которой каждый государственный заказчик самостоятельно осуществляет размещение заказов на закупку в рамках своей специализации.

3. Частично децентрализованная модель, при которой полномочия по размещению заказов на закупку распределены между государственными заказчиками и специализированной организацией.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законодательством, размещение государственных заказов может осуществляться:

- путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме;
- без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Основным нововведением стала обязательная публикация на официальных сайтах субъектов РФ в сети Интернет:

- извещений о проведении открытых конкурсов и аукционов, извещений об отказе от проведения;
- конкурсной документации, ее разъяснений и изменений;
- информации об участниках размещения заказа, о наличии документов и сведений, предусмотренных конкурсной документацией в процессе вскрытия конвертов;
- протоколов вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе, протоколов рассмотрения заявок на участие в конкурсе, протоколов оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе;
- протоколов рассмотрения заявок на участие в аукционе, протоколов аукционов;
- извещений о проведении запросов котировок;
- протоколов рассмотрения и оценки котировочных заявок;
- аналогичной перечисленной выше информации муниципальных образований, не имеющих своего официального сайта для размещения информации о закупках в сети Интернет.

В соответствии с п.1 ст.10 информационно-аналитическая система также должна обеспечивать возможность подачи в форме электронных документов заявок поставщиков на участие в конкурсе и открытия доступа к ним конкурсной комиссией, а также проведение аукциона в электронной форме.

Эти требования законодательства определяют наличие в информационно-аналитической системе подсистемы обеспечения информационной безопасности, которая должна идентифицировать и подтверждать подлинность пользователей через пароли и сертификаты сервера, использовать стойкую криптографическую защиту при обмене данными, в том числе электронную цифровую подпись.

Отдельно хотелось бы акцентировать внимание на функциональности аналитического блока системы управления государственными закупками, наличие которого позволяет говорить о таких системах как «системах управления». Обобщая опыт регионов, можно отметить схожесть их требований к функциональному составу аналитического блока на этапе размещения государственного заказа. К таким требованиям относятся:

- анализ динамики спроса и предложения на конкретные виды продукции, а также расчет индексов изменения цен, основанных не только на статистических, но на фактических данных
- наличие достаточной информации по характеристикам продукции для формирования критериев оценки конкурсных заявок поставщиков и их количественного определения;
- анализ соответствия предоставленных в конкурсной заявке поставщика документов квалификационным требованиям конкурсной документации;
- осуществление математически обоснованного выбора победителя закупок, используя различные модели оценки и рейтинговую интегральную оценку конкурсных заявок поставщиков.

Заключение государственных контрактов и формирование бюджетных обязательств может производиться, используя различные модели:

1. Централизованная модель, когда функции по формированию государственных контрактов и их разбивке на отдельные договоры закреплены за координирующим закупки органом. Государственные заказчики в данном случае играют пассивную роль, так как до них доводятся уже зарегистрированные государственные контракты и отдельные договоры.

2. Децентрализованная модель, при которой, напротив, государственные заказчики играют активную роль в формировании, первичном контроле на соответствие результатам закупок и разбивке зарегистрированных государственных контрактов на отдельные договоры. Координирующий закупки орган выполняет функции по контролю соответствия результатам закупок и регистрации государственных контрактов.

Вне зависимости от используемой в регионе модели заключения государственных контрактов 94-ФЗ предусмотрено ведение органами исполнительной власти субъектов РФ реестров государственных и муниципальных контрактов и реестров недобросовестных постав-

щиков. Кроме того, обязательным требованием выступает публикация сведений, содержащихся в реестрах, на официальных сайтах субъектов РФ в сети Интернет.

В настоящее время на федеральном уровне ведутся работы по разработке Положения о порядке ведения реестров контрактов, заключенных по итогам размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в том числе определяющего требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестров контрактов. Единый порядок ведения реестров контрактов позволит унифицировать процедуры заключения и регистрации государственных контрактов, усилить контроль соответствия заключаемых государственных контрактов плановым показателям и выигравшим в закупках предложениям поставщиков.

Стадия исполнения обязательств по государственным контрактам, также как и стадия заключения государственных контрактов, может осуществляться различно:

1. Централизовано, когда функции мониторинга исполнения государственных контрактов полностью возложены на финансовый орган либо на координирующий закупки орган. Государственные заказчики осуществляют формирование и контроль платежных документов получателей бюджетных средств.

2. Децентрализовано, в этом случае основные функции по контролю исполнения обязательств по государственным контрактам делегируются непосредственно государственному заказчику. Финансовый орган в данном случае отвечает непосредственно за финансирование государственных контрактов, а координирующий закупки орган осуществляет внешний контроль их исполнения.

Горизонтальный срез (по стадиям жизненного цикла) функциональных возможностей системы управления государственными закупками необходимо рассматривать в совокупности с вертикальным срезом, обусловленным иерархичностью бюджетной системы. В данном случае речь идет о взаимодействии информационно-аналитических систем управления государственными закупками, находящихся на федеральном, региональном и муниципальном уровне власти. Такое взаимодействие должно осуществляться с использованием единых открытых форматов обмена данными.

Примером комплексной информационно-аналитической системы управления государственными закупками является АИС «Государственный заказ», разработанная НПО «Криста» и используемая в различных субъектах РФ и муниципальных образованиях. Отличительной особенностью этой системы является полная интеграция процесса управления государственными закупками с бюджетным процессом региона, а также Федеральным порталом государственных закупок.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть необходимость создания единого информационного пространства России в области государственных закупок, охватывающего органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, и способствующего повышению конкурентоспособности российских регионов.