

Централизация в сфере государственного контрактования



Дмитрий Викторович БАТЕЙКИН, заместитель начальника Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, начальника управления по регулированию контрактной системы в сфере закупок, кандидат экономических наук

Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по осуществлению закупок представляет собой сложный процесс, который требует четкого алгоритма действий и единства правил поведения для участников рынка публичных торгов. Наиболее эффективной организационной моделью в данной сфере, по нашему мнению, является централизованная схема управления бюджетными заказами,

Объем консолидированных закупок федеральных органов власти РФ, субъектов и муниципальных образований на протяжении последних лет неуклонно возрастает. В 2014 году по сравнению с 2006 годом он увеличился более чем в три раза. И в этой связи создание эффективной системы государственных закупок стало одной из важнейших задач, поставленных Президентом РФ перед правительством.

которая предусматривает передачу прав на осуществление всех закупок уполномоченному органу.

В регионе в период 2006–2013 годов Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края выполняло роль органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по размещению заказов для государственных нужд, а также нужд краевых бюджетных учреждений. В 2006 году на начальном этапе становления системы бюджетных закупок в крае была принята смешанная модель — созданный уполномоченный орган размещал заказы только согласно установленному перечню товаров, работ и услуг.

В рамках оценки эффективности принятой формы управления процессом был проведен сравнительный анализ результатов деятельности уполномоченного органа и государственных и муниципальных заказчиков. Его итоги подтвердили правильность выбранного курса: показатель экономии при самостоятельном размещении закупки был в разы меньше показателя, достигнутого уполномоченным органом за аналогичный период.

В целях существенного повышения эффективности бюджетных

расходов администрацией Алтайского края принято решение о дальнейшем совершенствовании системы организации размещения государственных заказов. С января 2007 года уполномоченному органу передали права на централизацию закупок регионального уровня вне зависимости от закупаемой номенклатуры товаров, работ, услуг, способа размещения заказа, начальной цены контрактов. С этого же периода при активной поддержке администраций районов и городов мы приступили к интеграции муниципального заказа в региональную систему закупок. Уполномоченный орган заключил с органами местного самоуправления долгосрочные соглашения о проведении совместных торгов на строительство объектов инвестиционной программы, подрядных и строительных работ стоимостью свыше 1 миллиона рублей, поставку угля, автотранспортных средств.

Поделили полномочия: результат превзошел ожидания

С принятием Закона № 44-ФЗ в сфере закупок губернатор Алтайского края **А. Б. Карлин** принял

решение о сохранении централизованного подхода к управлению закупочным процессом. С учетом позиции Минэкономразвития России мы пошли по пути разделения полномочий органа по регулированию контрактной системы и органа, уполномоченного на определение поставщиков, сохранив при этом квалифицированный кадровый состав.

Функции по регулированию контрактной системы в сфере закупок возложили на Главное управление экономики и инвестиций края, которое до 1 января 2014 года выступало уполномоченным органом по размещению заказов. Полномочия по определению поставщиков передали созданному для этих целей краевому государственному казенному учреждению «Центр государственных закупок Алтайского края». Учредителем центра выступило Главное управление экономики и инвестиций.

Реализация централизованного подхода к размещению заказов позволила:

- **повысить удельный вес стоимости контрактов, заключенных по результатам закупочных (конкурентных) процедур, в общем объеме государственного заказа.** Если в 2006 году доля таких контрактов составляла 64,7%, то в 2014 году она превысила 85,6 %;

- **консолидировать спрос на рынке государственных и муниципальных заказов через механизм совместных торгов.** Его применение способствует росту экономии от масштаба закупок за счет получения оптовых скидок, привлечению крупных и системных поставщиков на региональный рынок госзакупок;

- **обеспечить эффективность расходования бюджетных средств.** По итогам 2013 года объем экономии бюджетных средств превысил 1,9 миллиарда рублей. В 2014 году мы удержали достигнутый показатель деятельности в сфере закупок. Если сравнить его с расходами консолидированного бюджета региона, то удель-

Рисунок 1. Динамика эффективности осуществления закупок уполномоченным органом (2007–2013 гг.) и уполномоченным учреждением (2014 г.), %



*по результатам конкурентных процедур, признанных состоявшимися

ный вес объема экономии, обеспеченный централизацией заказов за указанный период, не опустился ниже отметки 2%. Всего за период с 2006 по 2014 год региону удалось сэкономить свыше 9 миллиардов рублей (рисунок 1);

- **повысить конкуренцию на торгах.** Если в 2007 году на участие в одной закупочной процедуре было подано в среднем 2,9 единицы заявок, то в 2013 году — 3,6 единицы. Высокие требования законодательства о контрактной системе к обеспечению заявки и исполнению контракта в форме банковской гарантии, исчезновение «серых» схем их предоставления — все это послужило причиной снижения в 2014 году среднего количества участников на одну конкурентную процедуру до 2,7 единицы. В текущем году конкуренция на торгах перешла в стадию восстановления. За девять месяцев 2015 года данный показатель составил 3,1 единицы на процедуру;

- **снизить объем неконкурентных закупок.** В результате планомерной работы доля закупок, проведенных запросом котировок в Алтайском крае, заметно снизилась. Если в 2010 году она еще составляла 1,3% от общей стоимости государственного заказа, то в 2011 году уже равнялась 0,5%, в 2012 и 2013 годах — 0,3%. В 2014 году этот показатель достиг минимального уровня — 0,1% от стоимости заключенных контрактов. Достигнутое значение сохранено

и по итогам последнего отчетного периода 2015 года;

- **успешно интегрировать муниципальный заказ.** С принятием Закона № 44-ФЗ администрация края продолжила сотрудничество с муниципальными образованияами в вопросах повышения сферы бюджетных закупок. Со всеми 70 администрациями районов и городов региона подписаны соглашения о передаче полномочий на определение поставщиков региональному уполномоченному учреждению — КГКУ «Центр государственных закупок Алтайского края» согласно утвержденному перечню товаров, работ, услуг (поставка автотранспортных средств, оборудования для учреждений образования, мебели, угля, а также товаров, работ и услуг по объектам капитального строительства, включенным в государственные и иные программы).

Совместные торги

В 2014 году в Алтайском крае было проведено свыше 970 совместных торгов. По сравнению с 2013 годом их число увеличилось в 1,6 раза. Практика совместных торгов широко используется при закупках медикаментов, расходных медицинских материалов, услуг по техническому обслуживанию изделий медицинской техники, угля, бензина, продуктов питания, детского питания для искусственного вскармливания в лечебных учреждениях, мягкого инвентаря, услуг по обязательному страхованию автогражданской ответственности владельцев транспортных средств.

В Алтайском крае в 2014 году из всех жалоб, поступивших на действия краевых и муниципальных заказчиков, нарушения законодательства выявлены лишь в 27% случаев

Муниципальный заказ переведен преимущественно на конкурентную основу. Доля закупок малого объема в общей стоимости контрактов с 2006 по 2013 год сократилась в два раза — с 38 до 18%. По итогам 2014 года показатель сложился на уровне 17,8%.

Жалоб стало меньше

Количество допущенных нарушений законодательства достаточно ярко характеризует эффективность принятой в регионе формы организации управления системой госзакупок. В Алтайском крае в 2014 году из всех жалоб, поступивших на действия краевых и муниципальных заказчиков, нарушения законодательства выявлены лишь в 27% случаев. Вместе с тем количество обоснованных либо частично обоснованных жалоб, поданных на закупки, осуществленные через уполномоченное учреждение, не превышает 8%. Обратная статистика прослеживается у регионов с децентрализованной системой закупок, когда заказчики самостоятельно осуществляют определение поставщиков. Количество обоснованных жалоб в таких регионах превышает 40% от числа рассмотренных. Таким образом, создание централизованной модели повышает эффективность административно-управленческих процессов, улучшает качество закупочной деятельности и ее результативность, обеспечивает профессиональный подход к проведению торгов, способствует развитию конкуренции на рынке государственного заказа, снижает риски коррупционных проявлений (рисунок 2).

ЕИС: региональный опыт

Одним из наиболее значимых направлений дальнейшего совершенствования сферы бюджетных закупок в Алтайском крае является создание единой региональной информационной системы. С 1 января 2015 года органом по регулированию контрактной системы в сфере закупок введена в промышленную эксплуатацию новая программная платформа автоматизиру-

ванной информационной системы «Портал государственных закупок Алтайского края». В новой версии программного обеспечения реализован электронный документооборот с использованием электронных цифровых подписей между участниками региональной контрактной системы.

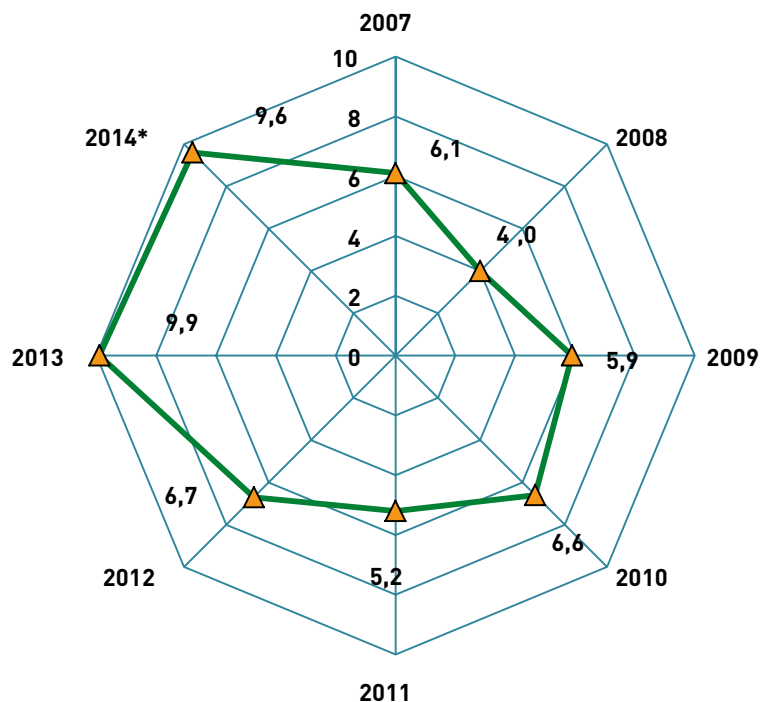
Информационная система выступает в роли единого окна доступа на общероссийский официальный сайт zakupki.gov.ru, электронные торговые площадки. Алгоритм работы заказчиков в системе предполагает формирование плана графика закупок на очередной финансовый год, заявок на определение поставщиков, сводных заявок для проведения совместных торгов, публикацию сведений о заключении и исполнении контракта.

С учетом высокого уровня централизации муниципальных закупок на региональном уровне до конца 2015 года будет осуществлен перевод органов местного самоуправления на работу в модуль «Муниципальный заказ» региональной автоматизированной системы.

Это позволит не только применять единые правила осуществления закупок на муниципальном уровне посредством использования размещенных регулятором в системе типовых документов, протоколов, контрактов, требований к приобретаемой продукции и участникам закупочных процедур, но и повысить эффективность деятельности заказчиков путем автоматизации процессов на всех стадиях осуществления закупок, снизить трудозатраты специалистов.

Перспективное направление — разработка механизма дистанционного проведения заседаний закупочных комиссий. Его внедрение предоставит возможность не только обеспечить соблюдение норм действующего законодательства в сфере закупок, но и значительно повысить экономию бюджетных средств, в том числе за счет сокращения транспортных издержек и командировочных расходов заказчиков, что особенно актуально для представителей муниципальных образований и городских округов Алтайского края.

Рисунок 2. Динамика эффективности осуществления закупок уполномоченным органом (2007–2013 гг.) и уполномоченным учреждением (2014 г.), %



*по результатам конкурентных процедур, признанных состоявшимися