

Централизация как основа транспарентности закупок отдельными видами юридических лиц

Суханова Екатерина Юрьевна,
Эксперт-практик закупок отдельными видами юридических лиц,
Со-учредитель Ассоциации директоров по закупкам,
Член Ассоциации организаций и специалистов в области
государственных, муниципальных и корпоративных торгов РОСТ

Ведомственный контроль по 223-ФЗ

Статья 6.1. 223-ФЗ



Управление закупками подведомственных учреждений

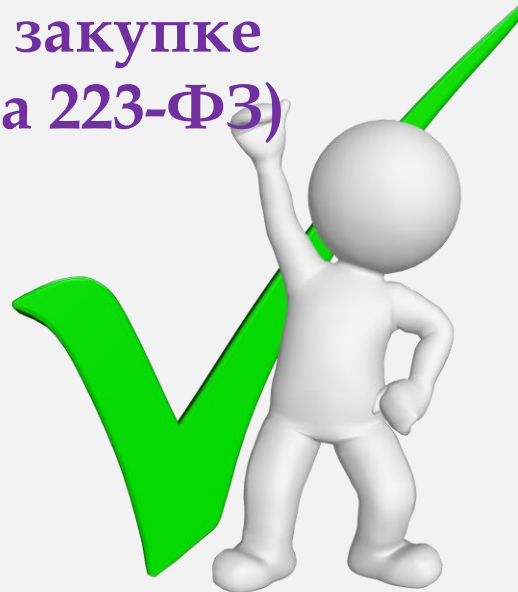
Типовое положение это право, но не обязанность.

Ст. 2.1. Закона 223-ФЗ

«... вправе утвердить типовое положение о закупке, а также определить соответственно учреждения субъекта Российской Федерации ... для которых применение такого типового положения о закупке является обязательным при утверждении ими положения о закупке или внесении в него изменений.

Типовое положение о закупке
(ч. 2.1. – 2.7. ст. 2 Закона 223-ФЗ)

- Бюджетные учреждения
- Автономные учреждения
- Унитарные предприятия



Присоединение дочерних
организаций к Положению о закупке
материнской организации
(ч.4. ст.2 Закона № 223-ФЗ)

Дочерние общества, субъекты по п.п. 2 и 3
ч. 2 ст. 1 Закона 223-ФЗ к ПоЗ субъектов по
п.1 ч. 2 ст.1 Закона 223-ФЗ

Управление закупками подведомственных учреждений

Перечень сведений, включаемых в Типовой положение о закупке, которые не подлежат изменению при разработке и утверждении соответствующими заказчиками собственных положений о закупке.

К таким сведениям относятся:

- 1) порядок подготовки и (или) осуществления закупки; (планирование)
- 2) способы закупок и условия их применения; (способы закупок)
- 3) порядок расчета и обоснование начальной максимальной цены договора, цены договора с ЕП, цены единицы продукции, предельной цены договора
- 4) срок заключения по результатам конкурентной закупки договора, установленный в соответствии с настоящим Федеральным законом. (заключение договоров)
- 5) особенности размещения закупок у субъектов МСП
- 6) срок утверждения ГУП, АНО, МУП Типового положения, изменений в Типовое положение о закупке субъектами 223-ФЗ.



Управление закупками подведомственных учреждений

У крупных госкорпораций **сложился положительный опыт** подробного описания процесса планирования, контрактации, акцепта обязательств, содержащего роли и сценарии поведения каждого из участников закупочного процесса, идею корпоративных стандартов, порядок присоединения к единому положению для ряда юридических лиц, у многих создана своя корпоративная автоматизированная система закупочного процесса.

Руководитель



Просмотр важных событий
Просмотр нарушений
Просмотр отчетности



Сотрудники



Контроль вводимой информации
Проверки на соответствие нормам
законодательных актов
Напоминания (уведомления) о важных событиях
Просмотр важных событий

Управление закупками подведомственных учреждений



По поручению Правительства РФ Аналитический центр при Правительстве РФ провел опрос по вопросам установления типового Положения о закупке.

Выборка участников опроса включала в себя как заказчиков, в том числе подведомственных органам власти, так и государственные корпорации и компании с государственным участием.

По мнению большинства отраслевые и типовые ПоЗ позволили бы снять процент обжалования на действия заказчика (75% опрошенных), установить более прозрачные правила проведения закупок (76,47%), способствовали бы повышению уровня конкуренции (57,58%) и снижению количества нарушений при проведении закупок (69,70%).

При этом, идея создания единого Положения о закупке для всех субъектов 223-ФЗ не нашла поддержки у заказчиков, в основном, из-за невозможности учесть отраслевые аспекты закупочной деятельности в едином положении.

1. Представителем какой стороны процедуры закупок вы являетесь?

заказчик 33 (82.50%)

участник/представитель бизнеса 7 (17.50%)

Создание: 12:57, изменение: 12:36 | голосование#73

2. Если вы заказчик, то какую организацию представляете?

подведомственную органу власти 23 (67.65%)

компанию/корпорацию с госучастием или ее ДЗО 11 (32.35%)

Создание: 12:56, изменение: 12:36 | голосование#72

3. Каков статус положения о закупке Вашей организации?

Утверждено на основе типового ПОЗ 20 (62.50%)

Присоединение к отраслевому ПОЗ 1 (3.13%)

Собственное ПОЗ 11 (34.38%)

Создание: 12:56, изменение: 12:36 | голосование#71

4. Считаете ли Вы, что типовые и «отраслевые» ПОЗ позволяют снизить процент обжалований действий заказчиков при осуществлении закупок?

Да 27 (75.00%)

Нет 8 (22.22%)

Затрудняюсь ответить 1 (2.78%)

Создание: 12:55, изменение: 12:36 | голосование#70

Управление закупками подведомственных учреждений

11. Считаете ли Вы необходимым унифицировать способы закупок для субъектов Закона № 223-ФЗ?



Создание: 12:50, изменение: 12:37 | голосование#6

13. Поддерживаете ли Вы инициативу создания единого типового ПОЗ для субъектов Закона № 223-ФЗ?

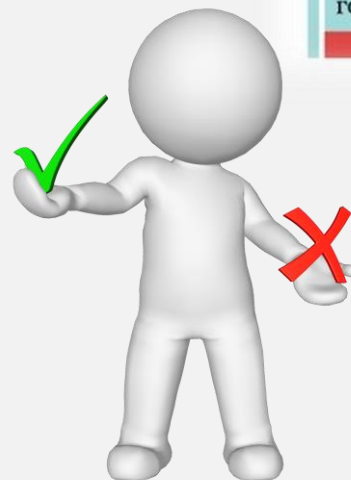


Создание: 12:48, изменение: 12:37 | голосование#6

12. Считаете ли Вы необходимым разработку различных типовых ПОЗ для: 1) организаций, подведомственных органам власти и 2) дочерних и зависимых обществ государственных корпораций, хозяйственных обществ и компаний с государственным участием?



Создание: 12:49, изменение: 12:37 | голосование#6



Результаты опроса говорят сами за себя!

Управление закупками подведомственных учреждений

Основные мероприятия по совершенствованию системы регламентных закупок в субъектах РФ одинаковы, а именно:

- приведение системы закупок к единым прозрачным правилам, в т.ч. через типовое ПОЗ, документацию, ТЗ;
- централизация закупочного процесса;
- осуществление закупок посредством единого программного комплекса;
- методологическая поддержка подведомственных учреждений, предприятий, материнских и дочерних компаний с государственным участием.



Управление закупками подведомственных учреждений

Децентрализованные закупки

Централизованные закупки

Достоинства

1. Более быстрое (оперативное) удовлетворение потребности в тех или иных товарах, работах или услугах. Закупки осуществляются по мере необходимости в сроки, определяемые самим заказчиком. Таким образом, нет необходимости подстраиваться под режим закупок, осуществляемый уполномоченным органом

2. Гибкость в корректировке закупочной деятельности в случае изменений законодательства, условий и объема финансирования и т.п.



Достоинства

1. Обеспечивается лучшее управление закупочной деятельностью за счет:
- сокращения административного дублирования функций при проведении закупок;
- упрощаются контроль и надзор за деятельностью специалистов по закупкам (принятие решения в одном месте, надзор и контроль только за одним закупочным центром)

2. Привлечение более квалифицированных специалистов к закупочному процессу. Например, комиссии по закупкам формируются из специалистов, которые занимаются исключительно вопросами закупочной деятельности. Иными словами, за счет сокращения объема технических ошибок и нарушений повышается качество проводимых процедур

Управление закупками подведомственных учреждений

Децентрализованные закупки	Централизованные закупки
Достоинства	Достоинства
3. Вовлечение в систему закупок некрупных поставщиков (физических лиц, индивидуальных предпринимателей и т.п.), что в дальнейшем обеспечивает занятость населения и собираемость налогов на местном уровне	3. Возможность достижения лучшего экономического эффекта по итогам закупки за счет объединения нескольких однотипных закупок в одну процедуру. По таким договорам участники могут предлагать более выгодные коммерческие предложения («скидка за опт»), например, за счет сокращения накладных, транспортных и иных расходов



Управление закупками подведомственных учреждений

Децентрализованные закупки	Централизованные закупки
<p style="text-align: center;">Недостатки</p>	<p style="text-align: center;">Недостатки</p>
<p>1. Дублирование функциональных обязанностей при организации и проведении закупочных процедур. Например, у каждого заказчика закупочные специалисты совершают однотипные действия (разрабатывают процедурную документацию, размещают ее в ЕИС и т. п.)</p>	<p>1. Бумажная волокита. При взаимодействии с уполномоченным органом у заказчика увеличивается объем документооборота. Например, заявка на проведение электронного аукциона, сопроводительное письмо, ответ на запрос уполномоченного органа и т.п.</p>
<p>2. Кадровое обеспечение:</p> <ul style="list-style-type: none">- у каждого заказчика должна быть сформирована комиссия по осуществлению закупок, например, не менее 5 человек вне зависимости от штатной численности – требования для проведения аукциона для всех едины;- отрыв сотрудников от их основной деятельности	<p>2. Необходимость планирования закупок с учетом запаса времени для направления информации (или согласования новых условий) в уполномоченный орган по закупкам</p>



Управление закупками подведомственных учреждений

Децентрализованные закупки	Централизованные закупки
Недостатки	Недостатки
<p>3. Дополнительные финансовые вложения (затраты):</p> <ul style="list-style-type: none">- на оплату за расширение функциональных обязанностей или увеличение объема работ конкретных сотрудников заказчика;- на повышение квалификации, специалистов, задействованных в закупочном процессе	<p>3. Повышенные риски обжалования закупки со стороны антимонопольных органов в части создания условий, которые могут привести к ограничению конкуренции</p>
<p>4. Низкий уровень заинтересованности поставщиков в участии в малобюджетных закупках. При принятии решения о подаче заявки участники оценивают соотношение «цена закупки» и «затраты» (затраты поставщика, связанные с подготовкой и подачей заявки на участие в закупочной процедуре)</p>	<p>4. Повышение степени монополизации того или иного рынка товаров (работ, услуг). Крупные поставщики, постоянно участвуя в закупках, постепенно «выдавливают» не крупных игроков, и, как следствие, формирование неадекватной цены ввиду доминирующего положения</p>



Управление закупками подведомственных учреждений

Профильная централизация

возможность формирования в пределах одного публично-правового образования не одного уполномоченного органа с функциями «универсала по закупкам», а нескольких. Например, это может быть ведомственная или предметная специализация: департамент (управление) образования или департамент (управление) здравоохранения и т.п. может являться уполномоченным органом для всех своих подведомственных учреждений. Специализация уполномоченных органов по предметному признаку может быть введена для отдельных специфичных объектов закупок.



Управление закупками подведомственных учреждений

Классическая модель централизации



Управление закупками подведомственных учреждений

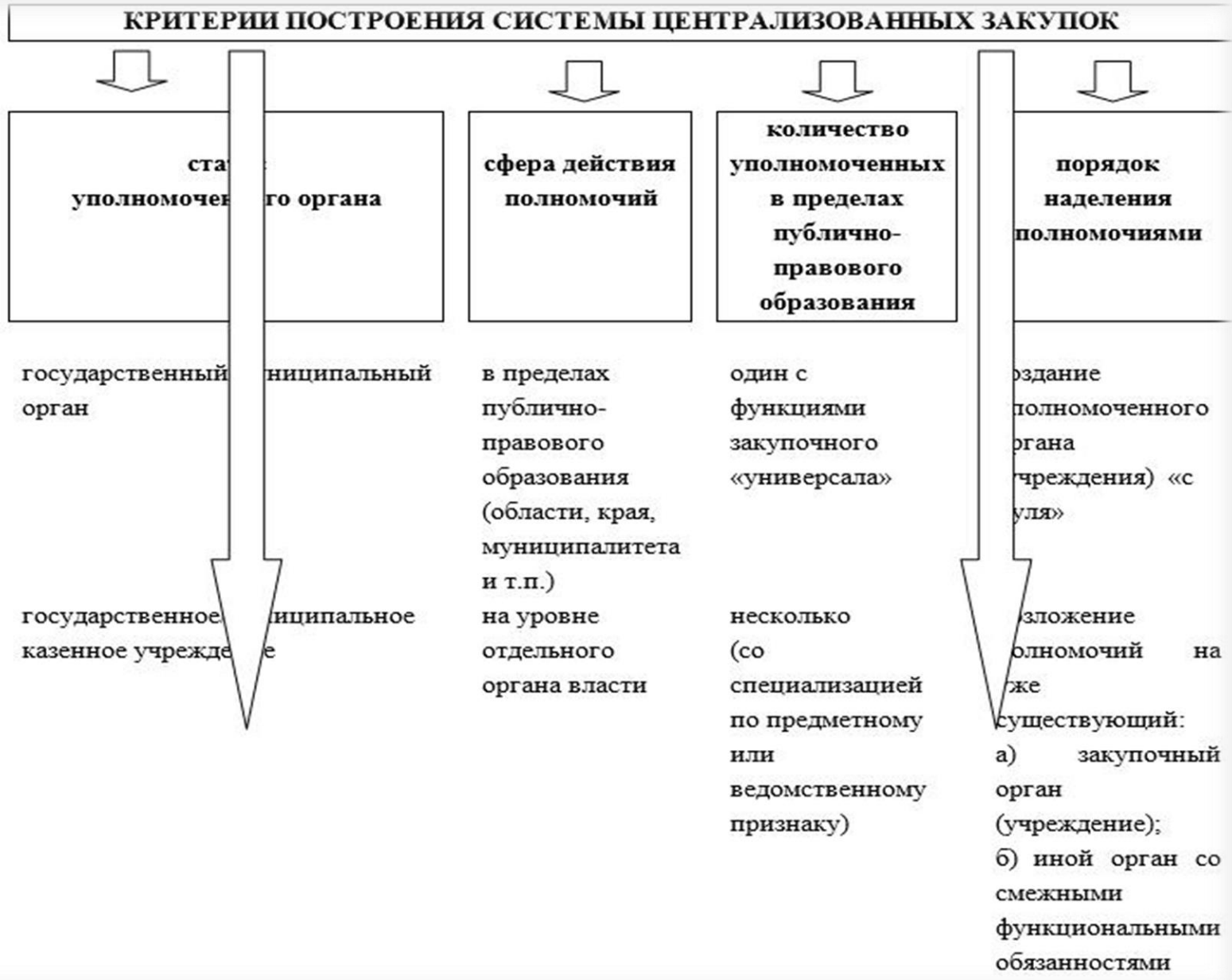
На уполномоченный орган могут быть возложены полномочия не только по определению поставщиков, но и по планированию закупок, заключению государственных (муниципальных) контрактов и их исполнение, в том числе по приемке поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), включая обеспечение их оплаты.

Такая модель **Централизации закупок полного цикла** для некоторых, особенно некрупных, заказчиков является «голубой мечтой». Фактически уполномоченный орган становится неким «агентом по снабжению»: заказчик только оформляет заявку с указанием потребности, а уполномоченный орган проводит все процедурные мероприятия.



Как показывают анализ и практика закупочной деятельности, модель построения централизованных закупок предопределяется особенностями и порядком создания уполномоченного органа (учреждения) по закупкам, и наоборот, в зависимости от порядка функционирования уполномоченного органа предопределяется и модель централизации. Потому ключевыми при определении модели централизации являются критерии функционирования уполномоченных органов

Управление закупками подведомственных учреждений



При построении системы закупок на местах, как правило, используется сочетание различных критериев, которые позволяют оптимально распределить закупочные обязанности между уполномоченным органом (учреждением) и заказчиками при реализации требований Закона

Управление закупками подведомственных учреждений

объем закупочных полномочий

полномочия только в пределах процедуры определения поставщика: от размещения процедурной документации до момента выбора победителя

полномочия в пределах полного закупочного цикла: от планирования закупок до исполнения контракта

специализация при распределении закупочных полномочий

в зависимости от способа закупок (либо только конкурсы и аукционы, либо все конкурентные процедуры, то есть за исключением единственного поставщика)

в зависимости от размера начальной (максимальной) цены контракта

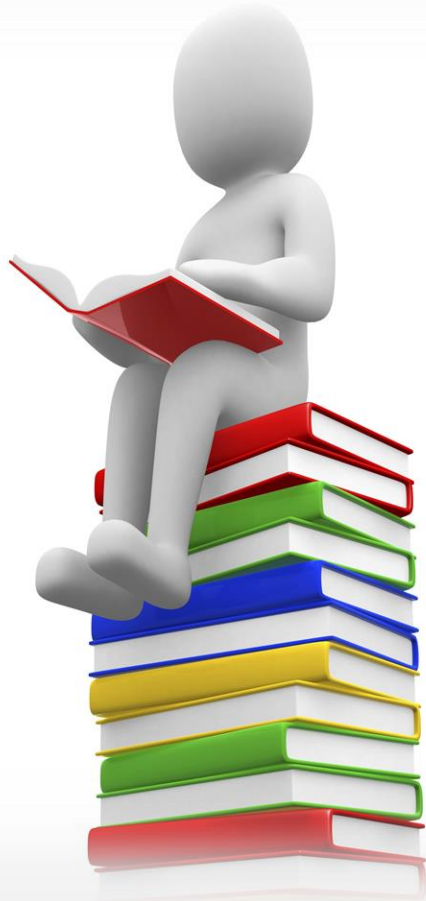
в зависимости от вида закупаемых товаров (работ, услуг)

в зависимости от статуса заказчика (организационно-правовая форма)

Решая проблему оптимизации государственных расходов, регламентные закупки у отдельных видов юридических лиц закупки должны быть как можно более эффективными.

Централизация в закупках как элемент управления направлена на сокращение числа дублирующих функций и, как правило, непрофильных. Ярким примером являются современные тенденции по формированию централизованной бухгалтерии, холдинговых структур. Выбор модели закупок должен производиться с учетом преимуществ этих моделей, а также с учетом того, как и какие риски регламентных закупок снижает каждая конкретная модель.

Таким образом, поиск оптимальной схемы организации закупок, распределения полномочий между ее участниками – это одна из перспективных задач совершенствования системы закупок и повышения ее эффективности.





Спасибо за внимание!