ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ

МИНИСТР КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ И ТАРИФОВ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ
Николай Викторович Владимиров

В Калужской области конкурсная система закупок продукции для государственных нужд начала формироваться в 1997 году с выходом Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». В 2006 году вступивший в действие Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в корне поменял сложившуюся на протяжении многих лет систему госзакупок. Принятый закон о размещении заказов установил единый порядок в сфере размещения заказов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Но при этом на каждом уровне власти встала необходимость создания своей инфраструктуры размещения заказов.

2007 год стал годом реформирования системы государственного заказа Калужской области. В целях выполнения важнейших задач при осуществлении государственных закупок – повышения открытости и гласности размещения заказов, создания условий развития конкурентной среды, обеспечения равного доступа хозяйствующих субъектов к получению государственного заказа, а также эффективного и рационального расходования бюджетных средств – возникла необходимость создать в области новые управленческие механизмы в сфере государственных закупок. На первом этапе реформирования решались задачи совершенствования системы государственного заказа.

В апреле 2007 года создано министерство конкурентной политики и тарифов области, которое правительством области определено уполномоченным органом в сфере размещения государственного заказа и уполномоченным по ведению реестра государственных контрактов. В этот период практически все подведомственные учреждения получили статус государственных заказчиков. За период с апреля 2007 по июль 2009 года число государственных заказчиков увеличилось с 250 до 323.

Выстроена система управления государственными закупками, распределяющая функции и ответственность участников процесса закупок, а также порядок взаимодействия между ними. Приказами министерства сформированы 5 комиссий, из них три общего направления: конкурсная, аукционная, котировочная и 2 специализированные: по подрядным торгам и котировочная по закупке квартир. Утверждены положения об их деятельности. Разработаны и утверждены типовые формы документации: по проведению открытого конкурса, открытого аукциона, открытого аукциона на подрядные работы. Утвержден регламент проведения открытого аукциона в электронной форме.

Разработана целостная система механизмов и мер для выполнения важнейших задач в области государственного заказа.

С октября 2007 года в сети Интернет размещается электронная версия официального бюллетеня «Калужские торги», содержащего информацию о размещаемом заказе, что позволяет обеспечить неограниченный тираж официального печатного издания и, как результат, сделать его более доступным для участников размещения заказа.

С марта 2008 года осуществляется прямая трансляция в сети Интернет процедуры вскрытия конвертов с заявками и проведения аукционов, что позволяет участникам размещения заказа наблюдать за ходом со-

1

2

3

4

бытий не выходя из офиса, а также анализировать тактику аукциона.

С сентября 2008 года внедрен новый способ размещения заказа – открытый аукцион в электронной форме, что позволило расширить географию участников, упростить и ускорить процесс размещения государственного заказа.

С января 2009 года введена в промышленную эксплуатацию автоматизированная информационная система «Госзакупки», которая позволила создать единую электронную площадку для размещения государственного заказа, улучшить поисковую систему и предусматривает размещение информации о каждом этапе закупок: планировании, подаче заявок заказчиками, размещении заказа, о ходе процедур, выборе победителя, условиях заключения и исполнения контракта, информации о недобросовестных поставщиках, о жалобах на действия заказчика, уполномоченного органа.

С февраля 2009 года проведена полная централизация закупок для нужд государственных заказчиков. Министерством проводятся закупки всеми способами, предусмотренными законодательством, включая запрос котировок.

Организован системный подход к маркетинговым исследованиям товарных рынков области в целях формирования обоснованной начальной максимальной цены контрактов. На государственное специализированное учреждение Калужской области «Фонд имущества Калужской области» возложены функции мониторинга в районах области реальных цен на продукты питания, ГСМ, лекарственные препараты и иную закупаемую продукцию. Мониторинг цен проводится еженедельно и размещается на официальном сайте.

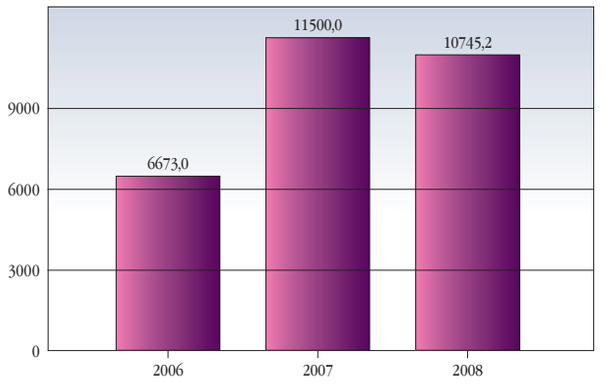
Еженедельно проводится анализ эффективности закупок путем сравнения цен на товары, сложившихся по результатам торгов, с реально существующими на определенную дату рыночными ценами. Такой метод анализа позволяет сделать выводы о реальной эффективности закупки, а в условиях действующего законодательства представляет возможность принятия решений о снижении цены контракта при сохранении объема и условий поставки.

Разработаны 2 административных регламента, которые позволили создать унифицированные, четкие и понятные для заинтересованных лиц правила участия в торгах, а также установить сроки и порядок исполнения полномочий государственных гражданских служащих.

В целях качественного размещения государственного заказа, обеспечения своевременной возможности объявления торгов по государственному заказу применяется система рамочных соглашений о взаимодействии при размещении государственного заказа между министерством и главными распорядителями бюджетных средств.

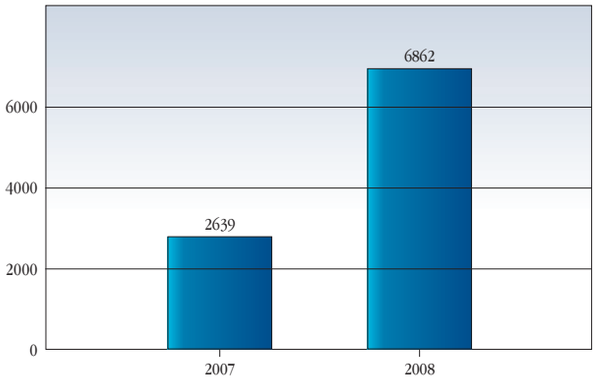
Координация действий по исполнению контрактов органами исполнительной власти Калужской области, государственными и муниципальными заказчиками и поставщиками товаров, исполнителями работ и услуг для государственных и муниципальных нужд области возложена распоряжением губернатора области на созданный межведомственный координационный совет по эффективности использования средств областного и местных бюджетов при исполнении государствен-

1



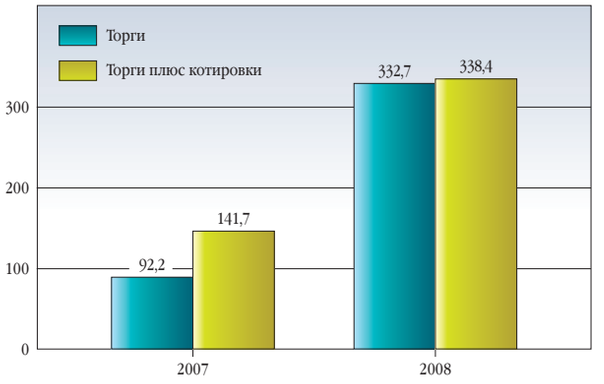
СТОИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ (МЛН. РУБЛЕЙ), ЗАКЛЮЧЕННЫХ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

2



КОЛИЧЕСТВО ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ПРИНЯВШИХ УЧАСТИЕ В ТОРГАХ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

3



ЭКОНОМИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ (МЛН. РУБЛЕЙ), ПОЛУЧЕННАЯ В РЕЗУЛЬТАТЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ВСЕМИ СПОСОБАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ных и муниципальных контрактов. Основная задача совета – принятие мер по обеспечению своевременного и качественного исполнения государственных и муниципальных контрактов.

По решению организационного комитета проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок» Калужская область по итогам 2008 года с четвертой ступени «базовая прозрачность» поднялась на третью ступень – «средняя прозрачность». Теперь наша задача укрепить позитивные тенденции, придать им необратимый характер, чтобы в 2009 году мы поднялись на следующую ступень – «высокая прозрачность».

Основные итоги деятельности министерства по размещению государственного заказа выглядят следующим образом.

В 2008 году государственный заказ области составил 41% от объема расходной части областного бюджета.

За 2008 год проведена 3871 процедура торгов.

Из них:

– открытых конкурсов 380 на сумму 1,6 млрд. рублей;

– открытых аукционов 3041 на сумму 8,2 млрд. рублей;

– аукционов в электронной форме 450 на сумму 199,4 млн. рублей.

По сравнению с 2006 годом в 2008 году количество торгов возросло в 4,3 раза.

Совокупный объем размещенного заказа составил 10,7 млрд. рублей.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» осуществлено 120 процедур по размещению заказов у субъектов малого предпринимательства на общую сумму 40,2 млн. рублей, в том числе путем проведения 72 торгов на сумму 29,2 млн. рублей, 48 запросов котировок цен на сумму 11,0 млн. рублей. Общая экономия бюджетных средств составила 1,3 млн. рублей, в том числе по результатам торгов – 1,1 млн. рублей. В размещении заказов участвовало 234 субъекта малого предпринимательства.

Одним из главных итогов проделанной работы является то, что участники размещения поверили в открытость и доступность торгов, проводимых министерством, о чем свидетельствует рост числа участников размещения заказов и расширение географии поставок. Заявки на участие в торгах были поданы от 6862 хозяйствующих субъектов, что 2,6 раза больше, чем в 2007 году.

Повышение уровня конкуренции при размещении заказа и рост числа участников размещения за-

каза произошли за счет создания равных и понятных условий участия в торгах, отсюда и рост экономии бюджетных средств.

Экономия областного бюджета за 2008 год составила 332,7 млн. рублей, что в 2,6 раза больше экономии, полученной в 2007 году.

Доля экономии, полученной при размещении заказов путем проведения открытых аукционов, составила 69%, открытых конкурсов – 23%, аукционов в электронной форме – 8% от общей экономии. Общий процент экономии бюджетных средств от суммы размещенного заказа составил 3%.

В результате полной централизации государственных закупок и внедрения АИС «Госзакупки» удалось значительно сократить внеконкурсный способ размещения заказа (запрос котировок) путем перевода его на открытый аукцион в электронной форме.

Министерство осуществляет большую работу по методическому обеспечению и разъяснению вопросов формирования, размещения и исполнения государственных и муниципальных заказов области. Планово проводятся круглые столы и тематические семинары для государственных и муниципальных заказчиков, обучающие семинары с применением элементов деловой игры – открытый аукцион, открытый аукцион в электронной форме. В целях повышения квалификации государственных и муниципальных заказчиков на территории области организовано обучение по курсу: «Управление государственными и муниципальными закупками». В 2008 году свидетельство государственного образца выдано 300 государственным и муниципальным служащим.

В 2008 году в адрес государственных и муниципальных заказчиков направлено около 200 разъяснительных писем по применению законодательства о размещении заказов, разработано 5 методических рекомендаций, проведено 88 семинаров для государственных и муниципальных заказчиков, в том числе 31 семинар для муниципальных заказчиков, из них 12 с выездом в муниципальные образования области.

Специалистами министерства на постоянной основе ведется разъяснительная работа по проблемным вопросам в сфере размещения заказов в режиме «вопрос-ответ» в разделе «Форум» на официальном сайте. На «Форуме» в 2008 году зарегистрирован 10 561 пользователь, оставивший свои сообщения по 443 темам о размещении заказов.

В марте 2008 года Калужская область приняла участие в IV Всероссийском форуме-выставке «Госзаказ-2008», где впервые была представлена коллективная экспозиция региона с тематическими блоками о системе государственного заказа Калужской области и муниципальных заказов муниципальных образований «Город Калуга» и «Город Обнинск», а также экспозиция о промышленном и инвестиционном потенциале области. Министерство конкурентной политики и тарифов области награждено дипломом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации «За большой вклад в подготовку и проведение IV Всероссийского форума-выставки «Госзаказ – 2008».

В 2009 году на V Всероссийском форуме-выставке «Госзаказ-2009» систему государственного заказа Калужской области экспонировало министерство конкурентной политики и тарифов области, систему муниципального заказа – государственное специализированное учреждение «Фонд имущества Калужской области» – специализированная организация по размещению муниципального заказа. В рамках программы форума-выставки министерство конкурентной политики и тарифов области награждено дипломом Министерства экономического развития Российской Федерации «За лучшую региональную экспозицию на Пятом юбилейном Всероссийском форуме-выставке «Госзаказ-2009». Сегодня перед системой государственных закупок стоят следующие задачи:

1) совершенствование информационно-аналитической работы АИС «Госзакупки»;
2) сокращение объема малых поставок стоимостью до 100 тыс. рублей путем перевода их на аукцион в электронной форме;
3) изучение и обмен опытом с другими регионами в целях совершенствования системы государственных закупок области;
4) совершенствование системы планирования закупок в части расширения объема заказов среди субъектов малого предпринимательства;
5) усиление контроля по обеспечению своевременного и качественного исполнения государственных контрактов.

На втором этапе реформирования системы размещения заказов региона решались вопросы совершенствования и централизации муниципальных закупок.

Низкий уровень прозрачности муниципальных закупок в регионе напрямую влиял на их конкурентоспособность. При размещении заказов на поставки товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд в среднем в торгах принимало участие 1,5 поставщика. Вторая проблема муниципальных закупок – недостаток высококвалифицированных и опытных специалистов. Отсутствие необходимых знаний приводило к нарушениям законодательства при размещении муниципального заказа: отсутствовал системный подход по организации процесса размещения заказа, неправильно избирался способ размещения заказа, не выдерживались сроки проведения процедур, предъявлялись незаконные требования к участникам размещения заказа.

Решение о реформировании системы муниципальных закупок рассматривалось в рамках действующего законодательства, а именно через передачу функций по размещению муниципального заказа специализированной организации – Государственному специализированному учреждению Калужской области «Фонд имущества Калужской области».

На сегодняшний день централизованно размещается муниципальный заказ для 24 районов области и 14 городских и сельских поселений, а это 974 муниципальных заказчика.

5

6

Для выстраивания системной работы:

– созданы комиссии с участием специалистов муниципальных районов и специализированной организации;

– разработано положение по взаимодействию между заказчиком, уполномоченным муниципальным органом и специализированной организацией;

– разработаны регламенты и типовые документы, направленные на оптимизацию процессов, снижение затрат на проведение конкурсных процедур и обеспечение полного соблюдения действующего законодательства;

– формируется сводный план-график размещения муниципальных заказов. Теперь размещение муниципального заказа проводится компетентными и надежными профессионалами специализированной организации.

На территории Российской Федерации это чуть ли не единственный случай централизации муниципального заказа, и мы можем сказать, что это удачный эксперимент.

На наш взгляд, централизация муниципальных закупок позволила:

1. Минимизировать затраты на проведение конкурсных процедур.

2. Увеличить открытость и прозрачность процесса размещения муниципального заказа за счет создания единой торговой площадки для всех муниципальных образований. На сегодняшний день функцию данной площадки выполняет официальный сайт субъекта.

3. Расширить границы участников размещения заказа. Если раньше в размещении муниципального заказа принимали участие местные поставщики, то в настоящее время участниками муниципальных торгов являются поставщики, зарегистрированные не только на территории Калужской области, но и в других регионах Российской Федерации: Брянской, Ленинградской, Челябинской, Тульской, Нижегородской, Самарской областях.

4. Повысить эффективность муниципального заказа. Размер экономии бюджетных средств при размещении муниципального заказа в 2007 году, до его централизации, составлял в среднем не более 1,8% от общего объема размещенного заказа, в 2008 году даже при частичной централизации экономия бюджетных средств увеличилась до 3%. При этом экономия средств муниципальных бюджетов, полученная по результатам размещенного заказа специализированной организацией, составила 5% от общего объема размещенного заказа. Сегодня экономия составляет 7% от размещенного заказа.

5. Улучшить качество размещенного заказа. Разработанная конкурсная документация и документация об аукционе содержат все необходимые критерии выбора качественной продукции, а также защищает интересы муниципального заказчика от недобросовестного поставщика. Строго соблюдаются все процессуальные сроки размещения заказов.

6. Расширить гласность и прозрачность закупок. Создана инфраструктура, необходимая для информирования и консультирования предприятий и организаций, желающих участвовать в торгах (информационное обеспечение, публикации в СМИ, подготовка документации, мониторинг цен, обучающие семинары).

7. Унифицировать нормативно-правовое и информационное обеспечение закупок, осуществлять эффективный контроль за движением финансовых потоков и проводить комплексный анализ использования бюджетных средств путем проведения сопоставления доведенных до получателей лимитов бюджетных обязательств с объемом размещенных заказов.

8. Значительно сократить число жалоб на действия муниципальных заказчиков, конкурсных и аукционных комиссий. В 2008 году подано 5 жалоб в контролирующие органы на действия комиссий, все 5 жалоб признаны необоснованными, на действия специализированной организации жалоб не поступало.

9. Юристы специализированной организации отстаивают интересы муниципальных заказчиков в контролирующих органах и суде.

Дальнейшее совершенствование системы муниципальных заказов мы видим в эффективном функционировании и развитии системы муниципальных закупок на территории региона, основными направлениями которой являются:

– повышение эффективности использования бюджетных средств за счет развития конкуренции;
– обеспечение прозрачности и открытости муниципальных закупок путем информирования населения области через официальный сайт и СМИ;
– формирование общедоступного информационного пространства по размещению муниципального заказа путем создания единого официального сайта по муниципальным закупкам и превращение его в полноценный информационный портал;
– обеспечение своевременного планирования муниципальных закупок;
– проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов. Унификация и распространение для муниципальных образований всех основных документов, используемых в процессе закупок на всех стадиях – от планирования до оплаты исполненного контракта;
– создание оперативной отчетности по эффективности проведения конкурсных процедур;
– повышение квалификации специалистов.

Эффективное функционирование системы размещения муниципального заказа области обеспечит автоматизация процесса размещения заказов на всех этапах от составления прогноза закупок до подготовки сведений о заключенном контракте. Первые шаги в этом направлении уже сделаны.

Доработка внедренного министерством конкурентной политики и тарифов области электронного продукта АИС «Госзакупки» позволит создать единую базу данных по муниципальным заказчикам и муниципальным закупкам. Подключение модуля «Муниципальный заказ» к действующей системе обеспечит возможность централизованного контроля и координации закупочной деятельности в области, позволит создать для каждого муниципального образования свой собственный сайт в сети Интернет, на котором будет размещаться информация о муниципальных закупках, что обеспечит выполнение требований законодательства. Одновременно будет создан единый сайт, объединяющий всю информацию по всем муниципальным заказам Калужской области. Такой подход позволит организовать единый источник информации о муниципальном заказе, что облегчит поиск данных и предоставит возможность оперативно получать наиболее полную информацию всем заинтересованным лицам.

Централизованное приобретение программного продукта для муниципального заказа области планируется в июле 2009 года, что позволит автоматизировать процесс размещения муниципального заказа уже к декабрю 2009 года, а проведение электронных аукционов при размещении муниципальных заказов станет возможным с октября 2009 года.

На сегодняшний день немало сделано в деле построения качественной системы закупок для государственных и муниципальных нужд Калужской области и это заслуга всех структур, связанных с государственным и муниципальным заказами области. Уполномоченные органы по размещению государственного и муниципальных заказов плотно работают не только с заказчиками, но и с уполномоченными органами по контролю за размещением заказов, как региональным – администрацией губернатора области, так и федеральным – Управлением Федеральной антимонопольной службы по Калужской области. Организуются обучающие семинары, круглые столы, постоянно ведется консультирование заказчиков и участников размещения заказов, рассматриваются жалобы. Такое сотрудничество не только способствует совершенствованию системы закупок, развитию конкурентной среды, но и качественному решению многих социально-экономических задач и создает условия для развития делового климата и эффективного развития региона.