

**Государственный университет -  
Высшая школа экономики**

**Институт управления закупками и продажами  
им. А.Б. Соловьева**

**Москва, 2006**

# Организация закупочной деятельности в госсекторе

**Кузнецова Ирина Владимировна,**  
директор Института управления  
закупками и продажами  
им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ,  
д. психол.н.,  
заслуженный работник общего  
образования Российской Федерации

**111-05-00, [www.igz.ru](http://www.igz.ru)**

Москва, 2006 г.

## Что это такое?

Организация закупочной деятельности в государственном и муниципальном секторах с позиции процессного подхода, определяется,

как

**совокупность адекватных целей, логически связанных и взаимодействующих управляющих, центральных и обеспечивающих процессов, методов и процедур размещения государственных заказов.**

**Проблемы в организации закупочной деятельности в госсекторе определяются, с позиции процессного подхода,**

**неадекватностью целей, отсутствием связности и взаимодействия управляющих, центральных и обеспечивающих процессов размещения государственных заказов.**

**Перспектива -**

**в определении адекватных целей, построении системы процессов.**

# Цели

**Ранее –**

не определена (97-ФЗ)

**В соответствии с Законом (с 01.01.2006) –**

«...обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. (гл 1., ст.1, ч.1 94-ФЗ).

**Адекватная –**

**предмету закона цель – качественное размещение государственных и муниципальных заказов - удовлетворение потребностей государства в товарах, услугах, работах в соответствии с требуемыми характеристиками**

# Качество размещения госзаказа

В соответствии с адекватной целью,

критериями качества размещения государственного заказа являются:

- **Результативность** размещения госзаказа – степень достижения цели;
- **эффективность** – цена достижения цели;
- **удовлетворенность** результатами процесса размещения заказа, отсутствие рекламаций (жалоб), вовлеченность в продолжение процесса.

# Построение системы управляющих, центральных, обеспечивающих процессов

**Система - это совокупность согласованных, учитывающих требования безопасности, надежности, среды, информационной открытости и контроля:**

- **Организационной структуры;**
- **Процессов;**
- **Методов** (документированных процедур, правил, указаний, ограничений, инструкций);
- **Ресурсов**, необходимых для осуществления центральных процессов

# Взаимодействие и взаимосвязь процессов





# Карта рабочих процессов



# Проблемы управляющих процессов

Создание  
нормативной  
базы  
госзаказа

Управление  
размещением  
госзаказа

Мониторинг

Анализ и  
контроль

проблемы

**Не отвечают требованиям безопасности, надежности, среды,  
информационной открытости и контроля**

Коллизии, белые пятна, различия в уровне региональной и федеральной базы

Коррупция, некомпетентность, местечковость, закрытость, отсутствие контроля

Фрагментарность, невалидность методов, нерепрезентативность выборки, закрытость, отсутствие рекомендаций по управляющим решениям

Отсутствие достоверности фрагментарность анализа и контроля, информационная закрытость, отсутствие решений

# Проблемы центральных процессов

Планирование  
размещения заказа

Размещение  
госзаказа

проблемы

Не отвечают требованиям безопасности, надежности, среды,  
информационной открытости и контроля

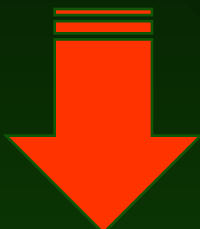
**Коррупция, некомпетентность,  
местечковость, закрытость,  
отсутствие контроля, коллективная  
безответственность**

# Проблемы процессов поддержки

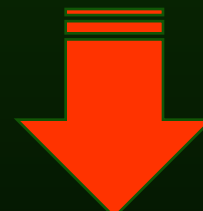
Обеспечение материально-техническими и финансовыми ресурсами

Обеспечение организационными и кадровыми ресурсами

Обеспечение информационными и методическими ресурсами



проблемы



**Не отвечают требованиям безопасности, надежности, среды, информационной открытости и контроля**

Отсутствие автоматизации процессов;  
Отсутствие нормативной базы по использованию финансовых ресурсов

Отсутствие правил обеспечения оргресурсами;  
Отсутствие мониторинга, ступенчатого повышения квалификации, аттестации специалистов и аккредитации обучающих структур

Отсутствие единого окна доступа и бесплатности ресурса;  
Неадекватность методического обеспечения на федеральном уровне

# Решение проблем

Создание адекватных систем организации, управления и контроля, нормативных, материально-технических, финансовых, кадровых, методических ресурсов, учитывающих требования безопасности, надежности, среды, информационной открытости и контроля

# **ВИДЫ РЕСУРСОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ**

- 1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ**
- 2. ПРАВОВЫЕ**
- 3. КАДРОВЫЕ**
- 4. ФИНАНСОВЫЕ**
- 5. МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИЕ**
- 6. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ**
- 7. ИНФОРМАЦИОННЫЕ**

# ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. Финансовые
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

**Организации и структуры, осуществляющие закупки и обладающие адекватным потенциалом для их проведения**

Анализ возможных организационных решений в сфере подготовки и проведения закупок.

Выбор оптимальной стратегии организационного обеспечения закупок:

- на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- в зависимости от типа закупки.

Разработка организационных решений, основанных на современных информационных технологиях (создание системы закупок с применением современных телекоммуникационных средств).

# **ВОЗМОЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ**

**Размещение заказов осуществляют:**

- **структуры, находящиеся в составе органа власти или уполномоченные организации - заказчики (Заказчик);**
- **Специально созданные – уполномоченные органы исполнительной власти;**
- **независимые специализированные организации (привлекаются на основе торгов независимые специализированные организации);**
- **Закупки осуществляются структурами 1,2 в электронной форме с использованием современных телекоммуникационных средств**



## **СТРУКТУРЫ В СОСТАВЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

- 1. Низкий профессионализм;**
- 2. Совмещение функций заказчика и исполнителя процесса закупки;**
- 3. Размытая (коллегиальная) ответственность за соблюдение процедур;**
- 4. Все затраты на материально-техническое обеспечение, подготовку кадров и информационное сопровождение возлагаются на заказчика.**
- 5. Контролируемая и относительно низкая стоимость расходов на проведение закупки;**
- 6. Высокий уровень персональной ответственности за конечный результат.**

## УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ОРГАНЫ

1. **Высокая (плохо контролируемая) стоимость расходов на проведение закупки;**
2. **Необходимость оплаты затрат на оснащение, подготовку кадров, информационное сопровождение;**
3. **Зависимость исполнителя от заказчика.**
4. **Высокий уровень профессионализма;**
5. **Высокий уровень ответственности за конечный результат**

# НЕЗАВИСИМЫЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

1. Высокая (неконтролируемая) стоимость расходов на проведение закупки;
2. Отсутствие ответственности за процесс и конечный результат;
3. Излишняя формализованность взаимодействия с заказчиком.
4. Соблюдение процедур размещения заказа;
5. Затраты на материально-техническое обеспечение, подготовку кадров и информационное сопровождение несет закупочная организация.

# СИСТЕМА ЭЛЕКТРОННЫХ ЗАКУПОК

1. Отсутствие правовой базы;
2. Низкий уровень доверия к телекоммуникационным средствам;
3. Отсутствие достоверной оценки реальных затрат на реализацию процедур.
4. Потенциально высокий уровень открытости и прозрачности;
5. Потенциально высокий уровень обеспечения соблюдения процедур и объективности;
6. Низкий уровень зависимости от уровня подготовки кадров.

# ПРАВОВЫЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. Финансовые
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

**Совокупность законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих процесс закупок для государственных и муниципальных нужд**

**Разработка и совершенствование нормативных правовых актов на уровне федерации.**

**Анализ региональной и муниципальной правовой базы организации закупок.**

**Приведение в соответствие с федеральной правовой базой региональных и муниципальных законодательных и нормативных правовых актов.**

# КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. Финансовые
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

**Кадры, имеющие адекватную подготовку и опыт в проведении закупок**

**Система подготовки кадров**

Анализ потребности подготовки кадров в зависимости от выбранной модели организационного обеспечения закупок.

Организация и проведение обучения и повышения квалификации кадров.

Создание системы мониторинга уровня подготовки кадров.

Создание системы непрерывного повышения квалификации кадров.

# ПОТРЕБИТЕЛИ КАДРОВОГО РЕСУРСА В СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК

**ЗАКАЗЧИКИ**

---

**УПОЛНОМОЧЕНН  
ЫЕ ОРГАНЫ И  
СПЕЦИАЛИЗИ-  
РОВАННЫЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ**

---

**ПОСТАВЩИКИ**

**Для формирования  
конкурсных комиссий**

**Для осуществления  
контроля**

**Для осуществления  
процедуры (агентские  
функции)**

**Для консалтинга**

**Для подготовки и участия  
в конкурсах**

**Для обжалования  
действий госзаказчика**

# ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. **Финансовые**
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

## Система адекватного финансирования процесса подготовки и проведения закупочных процедур

Анализ стоимости процедуры подготовки и проведения закупочных процедур в различных организационных моделях и итоговой финансовой эффективности моделей.

Разработка схем финансирования процедур в рамках действующей правовой базы.

Выделение необходимого финансового ресурса, в зависимости от выбранной организационной модели.

Обоснование заказа на изменение правовой базы.



# Анализ стоимости процедуры подготовки и проведения закупочных процедур

1. Затраты на маркетинг товаров, работ, услуг;
2. Затраты на разработку конкурсной документации;
3. Затраты на оплату услуг организатора конкурса и экспертов;
4. Затраты на методическое обеспечение процедуры;
5. Затраты на копировальные работы;
6. Затраты на услуги связи: рассылка приглашений участникам конкурса, членам конкурсной комиссии, экспертам, конкурсной документации, извещений, разъяснений, изменений конкурсной документации, извещений об итогах конкурса;
7. Затраты на аренду помещений для проведения процедуры.

# Нормативные акты, касающиеся затрат на проведение конкурсов

## 1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 06.05.99 N 97-ФЗ

Организатор открытого конкурса предоставляет документацию о предварительном отборе каждому поставщику (исполнителю), который запрашивает такую документацию и вносит плату за документацию о предварительном отборе, если такая плата установлена. Плата за документацию о предварительном отборе не должна превышать расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и доставку ее поставщикам (исполнителям).

## 2. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 26.06.95 N 594

Государственный контракт, подписанный государственным заказчиком, является государственной гарантией финансирования поставок продукции для федеральных государственных нужд в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета.

Установить, что часть своих функций, в том числе по финансовому обслуживанию государственных контрактов, государственные заказчики по решению Правительства Российской Федерации могут на договорной основе передавать предприятиям, организациям и учреждениям.

В государственных контрактах в составе общих издержек могут предусматриваться затраты на переподготовку кадров инженерно-технического и производственного персонала, затраты на сопутствующие, но непосредственно не связанные с выполнением заказа научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и др. Такие затраты должны осуществляться, как правило, в целях обеспечения качества продукции

## VII. Управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения

32. Абзац 3. Финансирование деятельности дирекции целевой программы осуществляется в установленном порядке. Для финансирования деятельности дирекции могут быть использованы средства, предназначенные для реализации целевой программы, в случае, если средства на содержание дирекции предусмотрены в федеральном бюджете.

## 3. ПИСЬМО МИНЭКОНОМИКИ РФ ОТ 01.04.99 N АС-311/4-279

### II. Порядок ведения у заказчика бухгалтерского учета операций, связанных с проведением торгов (конкурсов) на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд

Основным документом заказчика, регламентирующим величину финансирования и расходования средств при проведении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд, является смета затрат.

Заказчикам рекомендуется на организацию и проведение каждого торгового конкурса, по размещению заказов на закупку продукции для государственных нужд, открыть отдельный заказ, на котором будут аккумулироваться затраты, связанные с проведением работ по организации и проведению торгового конкурса).

# МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. Финансовые
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

## Материально-техническое обеспечение процесса подготовки и проведения закупок

Анализ материально-технического обеспечения действующих организационных структур, проводящих закупки.

Формулировка рекомендаций по материально-техническому обеспечению организационных структур, проводящих закупки.

Обеспечение организационных структур необходимыми материально-техническими средствами.

# НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. Финансовые
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

**Совокупность знаний и технологий (методик), позволяющих готовить и проводить закупки**

**Результаты анализа и обобщения опыта подготовки и проведения закупок**

Научная и научно-методическая работа по накоплению знаний и созданию методик (технологий) подготовки и проведения закупок.

Распространение знаний и опыта проведения закупочных процедур (в т.ч. в печатной и электронной форме).

Внедрение эффективных технологий (методик) подготовки и осуществления закупочных процедур.

# ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

1. Организационные
2. Правовые
3. Кадровые
4. Финансовые
5. Материально-технические
6. Научно-методические
7. Информационные

## ФУНКЦИИ

**Информационное обеспечение  
и сопровождение процесса  
закупок**

**Информация об опыте  
проведения и результатах  
закупок**

# ЗАДАЧИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО РЕСУРСА УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

мониторинг и обеспечение информацией о размещении заказа.

Анализ процесса размещения заказов.

Принятие управленческих решений по улучшению эффективности размещения заказов.

Контроль общества, налогоплательщиков на что и как тратятся их деньги, при размещении государственного и муниципального заказа.

Расширение информационного обеспечения сверх публикаций об объявлении конкурсов и их результатах.

## НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ

Накопление и распространение информации о закупках; создание банков данных о поставщиках, закупщиках, ходе и результатах конкурсов;

Накопление и распространение информации о ценообразовании на рынке госзакупок, представленности товаров, работ, услуг;

Обеспечение доступности информации о закупках; создание открытых (общедоступных) информационных систем.

Формирование заказа на развитие правового обеспечения закупок в целях повышения качества информационного обеспечения.

# Благодарю за внимание!

**И.В. Кузнецова**

– директор Института управления закупками  
и продажами Государственного  
Университета – Высшей школы экономики,

**Москва, Варшавское шоссе, 44а**

**Тел. (095) 111-05-00, факс (095) 117-01-27**

**[www.igz.ru](http://www.igz.ru)**