

ПРО ПЯТОЕ КОЛЕСО, ИЛИ КАК ФИНКОНТРОЛЬ ВСЕ ЗАКУПКИ ЗАБЛОКИРОВАЛ



ГУТОВА
Наталья Владимировна,

начальник управления муниципального заказа г. Челябинск



КАШКАРЕВА
Марина Алексеевна,

начальник отдела регулирования контрактной системы г. Челябинск

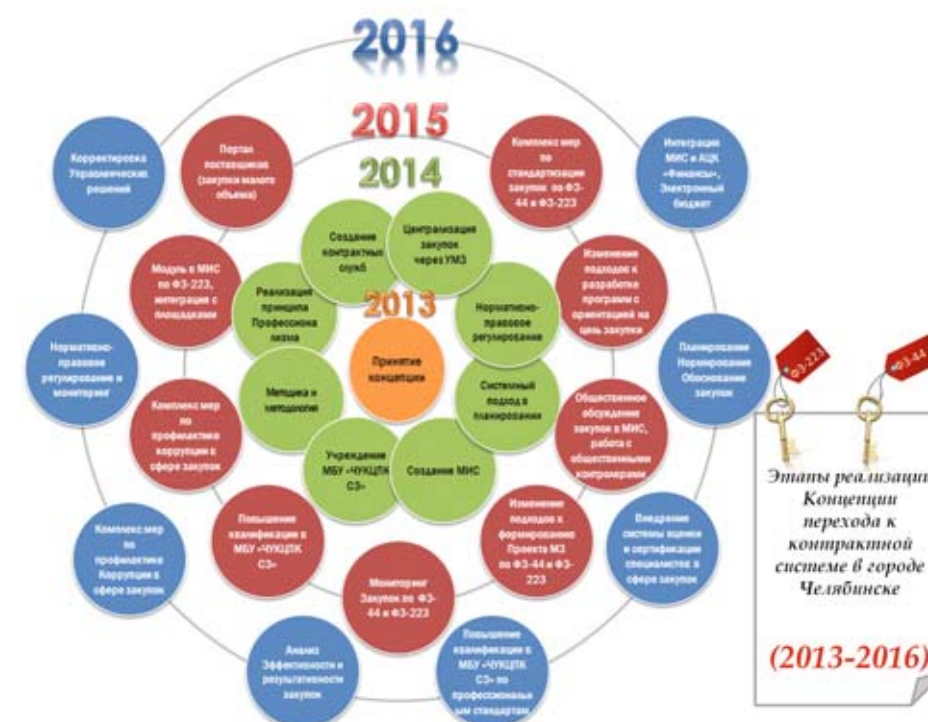
Едва ли пешеход, который никогда не садился за руль, напишет хорошие правила дорожного движения.

Принцип профессионализма в законе о КС — один из основополагающих. Предполагалось, что при переходе на закон о КС будет использоваться ранее накопленный опыт профессионалов в области закупок. Основой использова-

ния этого опыта должна была стать централизация закупок через уполномоченные органы, имеющие в своем багаже десятки лет профессионального опыта работы в этой сфере.

Город Челябинск не стал исключением: концепция перехода к Контрактной системе закрепила решение о централизации закупок. Согласно концепции с 2013 года и до сегодняшнего дня в Челябинске реализуются планомерные и последовательные действия, обеспечивающие замкнутый

Рисунок 1.
Этапы реализации Концепции перехода к Контрактной системе в г. Челябинске (2013–2016 гг.).



цикл осуществления закупочной деятельности на основе автоматизации.

Обратимся к Докладу о результатах мониторинга применения Закона о контрактной системе за 2016 год, опубликованного Министерством экономического развития России.

Согласно разделу «Централизованные закупки» данного доклада «в 2016 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 тыс. извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн рублей, что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2016 году было заключено около 939 тыс. контрактов общим объемом около 1,7 трлн рублей. Около 32 % средств, направленных в 2016 году на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, расходуются в рамках централизованных закупок, осуществленных уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями».

Таким образом, уполномоченный орган — один из основных механизмов осуществления закупок в контрактной системе страны. В городе Челябинске уполномоченным органом размещается 65,2 % от общего объема средств бюджета, направляемых на закупки. В Единой информационной системе в 2016 году было размещено 7276 извещений об осуществлении закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на сумму 9800,3 млн руб.

На взгляд «пешехода от закупок» цифры впечатляют. Но дело не только в этих цифрах. Пешеход не видит иных последствий централизации, основными из которых являются основополагающая роль уполномоченного органа в управлении контрактной системой, а также автоматизация закупок, проводимая уполномоченными органами. Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска является основой структуры управления закупками и объединяет сегодня деятельность 1444 руководителей и сотрудников контрактных служб и контрактных управляющих.

Очевидно, что сложная по структуре, разбросанная территориально многокомпонентная контрактная служба города не может эффективно строиться и управляться без автоматизации, основанной на электронном документообороте. Одна из важнейших задач электронного документооборота — обеспечить взаимодействие заказчика, главного распорядителя средств бюджета, уполномоченного органа при корректном отношении к передаваемой и публикуемой информации. Пешеход в лице рядового ли сотрудника, руководителя ли контрактной службы хочет по-

лучить механизм передвижения по магистрали контрактной системы. Желательно без светофоров и с минимальным вмешательством ГИБДД. ГРБС города, отвечающий за святая святых контрактной системы — достижение целей и исполнение мероприятий, предусмотренных муниципальными программами, хотел бы своевременно контролировать и координировать деятельность подведомственных заказчиков, при случае колесо подкачать ведомственным контролем, поставить шлагбаум в виде правил нормирования, и хорошо бы делать это оперативно и в режиме профилактики возможных нарушений правил движения.

Единственным инструментом, позволяющим осуществить эти задачи, является региональная/муниципальная информационная система в сфере закупок (РМИС). Закон о контрактной системе в части 7 статьи 4 содержит прямое указание на возможность создания РМИС, интегрированных с Единой информационной системой. Профессионалы закупочной деятельности, осознавая, с одной стороны, трудовые, организационные и финансовые затраты на создание РМИС, которые могут быть не оправданы в небольшом муниципалитете, с другой, учитывая важность РМИС в управлении закупками крупного региона или муниципалитета, сформулировали норму закона как ПРАВО на создание систем. И тем самым, как оказалось, заложили мину замедленного действия.

Законом и рядом нормативно-правовых актов определены базовые требования к информации, содержащейся в МИС, безопасности ее функционирования, интеграции с ЕИС, установлены приоритеты при размещении информации. МИС города Челябинска преодолела трудный путь создания и развития и в конце 2016 года прошла процедуру аттестации, наряду с рядом иных региональных и муниципальных информационных систем, получила свидетельство о регистрации в ЕИС.

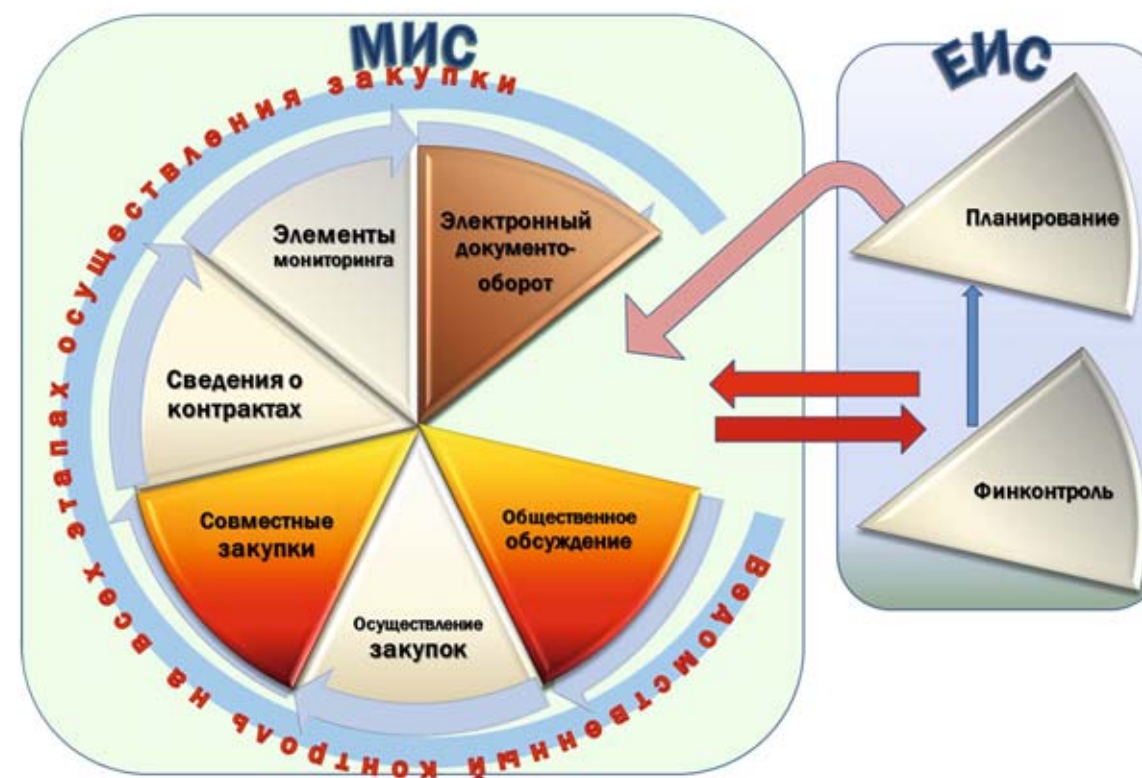
По состоянию на декабрь 2016 года МИС города Челябинска была способна обеспечить полный цикл закупочной деятельности заказчиков города на основе электронного документооборота при осуществлении ведомственного контроля, в том числе до момента опубликования информации в ЕИС.

В общем, наш закупочный пешеход уже не просто колеса получил: за три года он с велосипеда пересел на автомобиль с ЭДО, а потом — на электропоезд, который по расписанию останавливался на станциях «нормирование», «общественное обсуждение», а специальный курьерский обеспечивал встречу заказчиков с поставщиками на вокзале совместных закупок. 49 совместных закупок на общую сумму 164,9 млн руб. привели к экономии бюджетных средств в сумме 16,8 млн руб., или 9,8 % от НМЦК.

Рисунок 2. Взаимодействие в МИС участников сферы закупок до 01.01.2017 г.



Рисунок 3. Взаимодействие участников системы закупок с 01.01.2017 г.



На протяжении 2016 года проводилась подготовка к осуществлению финансового контроля, прорабатывались варианты совместной деятельности с финансовым органом. Стало очевидно, что не просто интеграция, а «бесшовная» интеграция МИС с ЕИС и системой электронного бюджета должна стать основой управления и функционирования контрактной службы города при решающей роли уполномоченного органа.

Тревожный звонок впервые прозвучал, когда не только не были опубликованы сведения о регистрации нашей МИС, но и регистрация иных РМИС была заблокирована. В презентациях, посвященных взаимодействию органов Казначейства с заказчиками при осуществлении финансового контроля, появилась аббревиатура «ВСПЗ». Ни изменений законодательства, ни каких-либо разъяснений при этом не последовало. На сегодняшний день правовой базы под понятием ВСПЗ (она же — внешняя система размещения закупок) не существует. Та самая мина замедленного действия сработала, когда отдельные сотрудники Федерального казначейства стали трактовать право на создание систем как необязательную опцию, ненужный придаток, сведя понимание роли систем до некоей ВСПЗ. А раз так — значит, не нужно обеспечивать взаимодействие и «бесшовную интеграцию», интересы же региона в управлении закупками с использованием автоматизации закупок в какой-то момент перестали учитываться.

Девятого января 2017 года сотрудники уполномоченного органа и заказчики пришли на работу в новом качестве. Они сегодня не просто пассажиры и машинисты, а субъекты контроля, осуществляемого в соответствии с частью 5 статьи 99 Закона о контрактной системе. Все понимали, что финансовый контроль — это серьезно, что предстоят изменения в ЕИС, но никто не был готов к тому, что пути будут разобраны, а скоростной электропоезд превратится в телегу с пятым колесом, на которой с места сдвинуться будет невозможно.

В Концепции перехода к контрактной системе нами были определены этапы включения новых разделов контрактной системы, каждый из которых подкреплялся созданием новых модулей в МИС. Параллельно решались вопросы интеграции вновь вводимой информации с ЕИС. Анализ «маршрутных карт» по внедрению элементов МИС, проведенный в начале 2017 года, подтверждает, что на внедрение любой функции требуется не менее полугодия, при условии тесного взаимодействия уполномоченного органа, заказчиков и разработчиков системы. Этап опытной эксплуатации, в ходе которого выявляются и исправляются, в том числе, критические проблемы системы, требует нескольких месяцев.

Иначе произошел переход к финансовому контролю. Возможно, чего-то не увидели уполномоченные органы и заказчики в предыдущие три года — например, планомерного межведомственного взаимодействия, своевременной разработки нормативных документов, этапа опытной эксплуатации инструментария финансового контроля, в том числе, проработки интеграционных процессов со множеством РМИС. Может быть, нам только кажется, что в ночь на 1 января перевод стрелок в ЕИС был осуществлен без проработки отдаленных последствий такого шага.

Не будем говорить о проблемах, по сути обрушивших систему закупок. Для нас важно иное. Лихорадочно принимаемые решения по проталкиванию в узкое горлышко ЕИС планов закупок, затем планов-графиков, не осуществленное вовремя взаимодействие по интеграции ЕИС и РМИС, непринятые документы, определяющие порядок интеграции, пренебрежительное отношение к РМИС, опустившее региональные и муниципальные системы до неопределенного статуса «ВСПЗ», привели к усугублению сложившейся ситуации. А настойчивые указания Федерального казначейства об осуществлении контроля непосредственно в ЕИС при игнорировании РМИС поставили под удар систему управления закупками в регионах и муниципалитетах. При работоспособности МИС на сегодня ее функциональные возможности ограничены, а часть функций заблокирована.

А ведь любая РМИС помимо очевидных функций обеспечивает еще один важный элемент — возможность отсроченной загрузки подлежащей опубликованию информации в ЕИС. На протяжении 2016 года наши заказчики практически не ощущали тех самых 140 суток сбоя в работе ЕИС. «Публикуй отсрочено, публикуй, когда работает» — этот принцип работы РМИС в том числе позволял снизить нагрузку на ЕИС в моменты пиковой загрузки, исключал повторные действия заказчиков при не работоспособности основной системы.

Представители органов, осуществляющих финансовый контроль, будучи высокопрофессиональными в своей отрасли, к сожалению, оказались не способны справиться с проблемами в контрактной системе. Не зря на одной из онлайн-конференций, проводимых Федеральным казначейством для своих территориальных органов, руководитель федерального органа Роман Евгеньевич Артюхин призвал подчиненных идти на контакт со службами закупок, вникать в особенности процесса осуществления закупок, которые были до недавних пор не интересны сотрудникам финансовых органов. Нам представляется, что именно уполномоченные органы могут стать проводниками, а заодно и соратниками Федерального казначейства в заверше-

ИСТОРИЯ В КАРТИНКАХ

2013 год — принятие Концепции перехода к контрактной системе



2016 год — подготовка к планированию в полном объеме, создание модулей разработки планов-закупок и планов-графиков в структурированном виде, интеграция с ЕИС, проведение совместных закупок через МИС



нии аварийных работ и переходе к нормальному функционированию системы «ЕИС — РМИС — заказчик» на базе «бесшовной интеграции». Сегодня принимаются решения, призванные наверстать упущенное. Восстанавливаются механизмы межведомственного взаимодействия, происходит поворот в сторону интеграции ЕИС и РМИС. Лишь бы не превратить наш железнодорожный путь в тупик, в конце которого застрянет телега с пятым колесом. Для выхода из кризиса, на наш взгляд, необходимо:

1. Сторонам закупочного процесса — финансовым органам и заказчикам — важно осознать, что план закупок — базовый инструмент формирования бюджета, направляемого на закупки, учитывающий объемы финансирования, исходя из содержания мероприятий государственных и муниципальных программ. Межведомственное взаимодействие требует как консолидации подходов, так и размежева-

2014–2015 годы — внедрение основных элементов контрактной системы, ЭДО, создание МИС с возможностью осуществления ведомственного контроля, переход к планированию в МИС



январь 2017 года — финансовый контроль в ЕИС



ния ответственности за разработку и исполнение плана закупок. Основным документом заказчика должен стать план-график.

2. Ограничить финансовый контроль этапами размещения плана закупок, размещения плана-графика, заключения и исполнения контракта.
3. Определить статус РМИС как базового инструмента управления системой закупок в территории и «предвитрины» региональных муниципальных закупок, обеспечивающей, в том числе, нивелирование последствий системных сбоев в ЕИС с дальнейшим размещением в ЕИС полного объема информации.

Очень хочется, чтобы в ближайшем будущем управленцы сферы закупок, заказчики совместно с финансистами смогли управлять закупочным лайнером как равноправные, профессиональные участники единого регулируемого процесса. ■