

Методические рекомендации по управлению закупочной деятельностью государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием и организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – Методические рекомендации)

1. Общие положения

1.1. Цели и задачи внедрения Методических рекомендаций

Цель внедрения Методических рекомендаций – обеспечение максимально возможного уровня эффективности функционирования всех элементов закупочной деятельности (получение оптимального результата при минимально возможных издержках).

Применение системы управления закупочной деятельностью является стратегическим решением, которое может помочь улучшить результаты деятельности организации в области осуществления закупок и позволит обеспечить прочную основу для инициатив, ориентированных на устойчивое развитие.

Внедрение Методических рекомендаций направлено на минимизацию рисков получения негативного результата (несоответствующего требованиям Методических рекомендаций), который может выражаться в:

- необоснованно высокой стоимости либо низком качестве закупаемых организацией продукции и услуг (далее – продукция);
- сбоях поставок продукции для ее потребителей;
- неэффективном расходовании денежных средств при осуществлении закупок продукции;
- неудовлетворении потребностей организации в необходимой продукции;
- в нарушениях законодательства в сфере закупок.

Воспроизводство негативного результата может быть обусловлено наличием конфликта интересов у лиц, участвующих в организации закупок, либо недостаточным уровнем компетентности исполнителей – а, следовательно, низким качеством организации процедур и всех элементов закупочной документации (например, технического задания, проекта договора, критериев оценки заявок, требований к участникам конкурентных процедур и т.п.). Таким образом, внедрение Методических рекомендаций должно обеспечивать минимизацию рисков воспроизводства конфликта интересов, с одной стороны, и максимально рациональную подготовку закупочной документации и организацию всех этапов закупочной деятельности (планирование, осуществление закупки, исполнение договора, оценка эффективности), с другой.

Для создания системы управления закупочной деятельностью необходимо стратегическое решение руководства организации.

На разработку и внедрение системы управления закупочной деятельностью влияют:

- а) внешняя среда организации, включая требования законодательства;
- б) цели функционирования организации;
- в) выпускаемая организацией продукция;
- г) размер и структура организации.

Настоящие Методические рекомендации не предполагают единообразие в структуре системы управления закупочной деятельностью или их документации.

1.2. Процессный подход

Настоящие Методические рекомендации направлены на применение «процессного подхода» при разработке, внедрении и улучшении

результативности системы управления закупочной деятельностью организации в целях обеспечения достижения целей такой организации.

Понимание и менеджмент взаимосвязанных процессов как системы способствуют результативности и эффективности организации в достижении намеченных результатов. Этот подход позволяет управлять взаимосвязями и взаимозависимостями между процессами системы, так что общие результаты деятельности могут быть улучшены.

Разработка и внедрение системы управления закупочной деятельностью осуществляются в соответствии с «процессным подходом», предусмотренным стандартом ИСО 9001:2015.

1.3. Область применения

Все требования настоящего Методического стандарта носят рекомендательный характер и предназначены для применения любыми организациями независимо от их вида, размера, поставляемой продукции.

Организация может принимать решение о том, что требование Методических рекомендаций не применяется, если это решение не влияет на достижение целей настоящих Методических рекомендаций.

2. Система управления закупочной деятельностью

2.1. Общие требования

Организация должна разработать, задокументировать, внедрить и поддерживать в рабочем состоянии систему управления закупочной деятельностью, постоянно улучшать ее результативность в соответствии с требованиями настоящих Методических рекомендаций.

Организация должна:

- a) определять процессы, необходимые для системы управления закупочной деятельностью, и их применение во всей организации;
- b) определять последовательность и взаимодействие этих процессов;
- c) определять критерии и методы, необходимые для обеспечения результативности как при осуществлении этих процессов, так и при управлении ими;
- d) обеспечивать наличие ресурсов и информации, необходимых для поддержания этих процессов и их мониторинга;
- e) осуществлять мониторинг, измерение там, где это возможно, и анализ этих процессов;
- f) принимать меры, необходимые для достижения запланированных результатов и постоянного улучшения этих процессов.

Организация должна осуществлять менеджмент процессов, необходимых для системы управления закупочной деятельностью, в соответствии с требованиями настоящих Методических рекомендаций.

Если организация решает передать сторонней организации выполнение какого-либо процесса, влияющего на соответствие результатов закупочной деятельности определенным организацией требованиям, она должна обеспечить со своей стороны управление таким процессом. Вид и степень управления процессами, переданными сторонним организациям, должны быть определены в системе управления закупочной деятельностью.

2.3. Элементы системы управления закупочной деятельностью

В общем виде совокупность элементов системы управления закупочной деятельностью представлена на рисунке 1:



Рисунок 1. Элементы системы управления закупочной деятельностью

2.3.1. Политика в области организации закупочной деятельности.

Обязательным условием внедрения Методических рекомендаций является утверждение руководством организации документа, определяющего основную цель, которую ставит перед собой организация при осуществлении закупочной деятельности, принципы реализации закупочной деятельности и направления ее развития. Формулируемые цель и принципы организации закупочной деятельности должны сопрягаться с общими целями организации в сфере управления качеством и способствовать достижению таких целей.

В целях минимизации рисков получения негативного результата (необоснованно высокая стоимость либо низкое качество покупаемой организацией продукции, сбой в поставках, неудовлетворение потребностей

организации в необходимой продукции и т.п.) и недобросовестного поведения лиц, участвующих в организации закупок, политика в области закупочной деятельности должна предусматривать использование организационно-функциональных механизмов, обеспечивающих максимально возможный уровень открытости системы закупочной деятельности, коллегиальное принятие решений, и одновременно минимизацию конфликта интересов и возможности злоупотребления должностным положением отдельными сотрудниками организации.

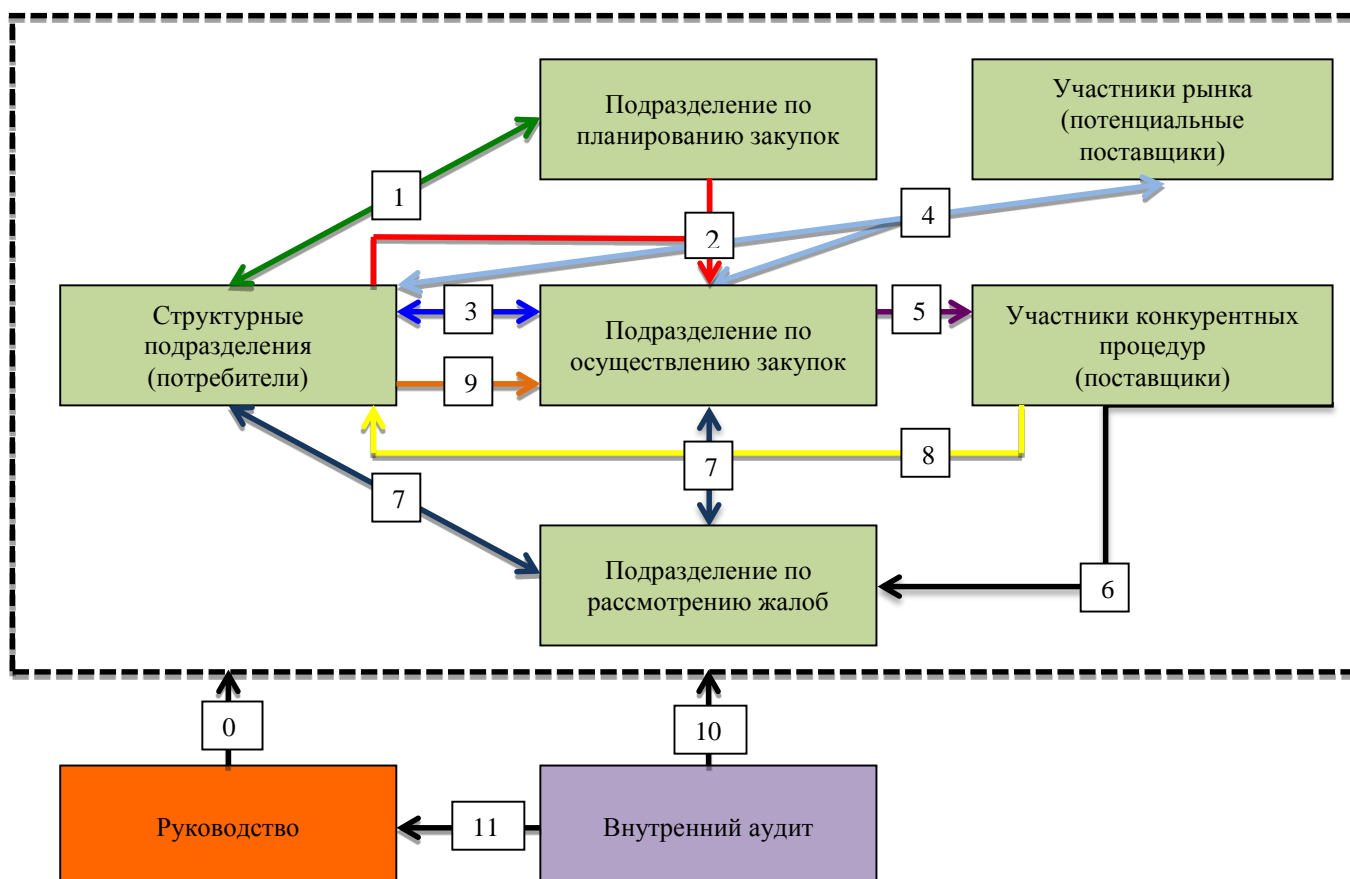
2.3.2. Управление процессами закупочной деятельности. Процессы организации закупочной деятельности, охватывающие все стадии закупок от планирования до исполнения договоров и оценки эффективности, должны быть детально описаны в руководящих документах организации. Такими документами должны быть определены все участники закупочной деятельности, их ответственность, воспроизводимый ими результат, сроки реализации, а также процедуры контроля результата. В рамках каждого процесса должен быть определен (описан) результат его реализации, а также «потребитель», использующий данный результат при реализации вмененного ему процесса.

В целях повышения эффективности закупочной деятельности, сокращения издержек, связанных с содержанием штата сотрудников и проведением закупочных процедур, повышения профессионализма лиц, осуществляющих закупочную деятельность возможна централизация закупочной деятельности организации, а также осуществление консолидированных (совместных) закупок с другими организациями.

В целях обеспечения публичности закупочной деятельности организация должна обеспечить размещение информации о закупках помимо единой информационной системы в сети «Интернет», на официальном сайте организации, а также в иных общедоступных источниках, что позволит

обеспечить гласность и прозрачность закупок, а также будет способствовать расширению возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулировать такое участие.

Организационно-функциональная схема процесса закупочной деятельности в общем виде может быть представлена следующим образом (см. рис. 2):



0. Политика в области управления закупочной деятельностью.
1. Планирование закупок.
2. Выбор способа осуществления закупок.
3. Подготовка закупочной документации.
4. Анализ рынка.
5. Осуществление закупки.
6. Обжалование действий организатора закупочных процедур.
7. Рассмотрение жалоб на действия организатора закупочных процедур.
8. Исполнение договора.
9. Отчет об исполнении договоров.
10. Внутренний аудит.
11. Предложения по корректирующим действиям (+санкции).

Рисунок 2. Организационно-функциональная схема процесса закупочной деятельности

2.3.2.1. Планирование закупок. Процесс планирования закупок должен быть организован таким образом, чтобы закупочные процедуры обеспечивали своевременное удовлетворение потребностей структурных подразделений в материально – технических ресурсах с учетом бюджетных ограничений организации.

Задачами планирования закупочной деятельности является не только установление порядка очередности проведения закупок для эффективного осуществления непосредственных функций, но и расширение участия в закупках юридических и физических лиц, которое напрямую связано со своевременным извещением таких лиц о сроках и условиях проведения закупок.

Организация должна описать процесс планирования, определить структурные подразделения, задействованные в этом процессе, результат их деятельности, а также обеспечить согласование процесса планирования закупок с процессом бюджетирования организации.

В общем виде процесс планирования может быть представлен на рис. 3:

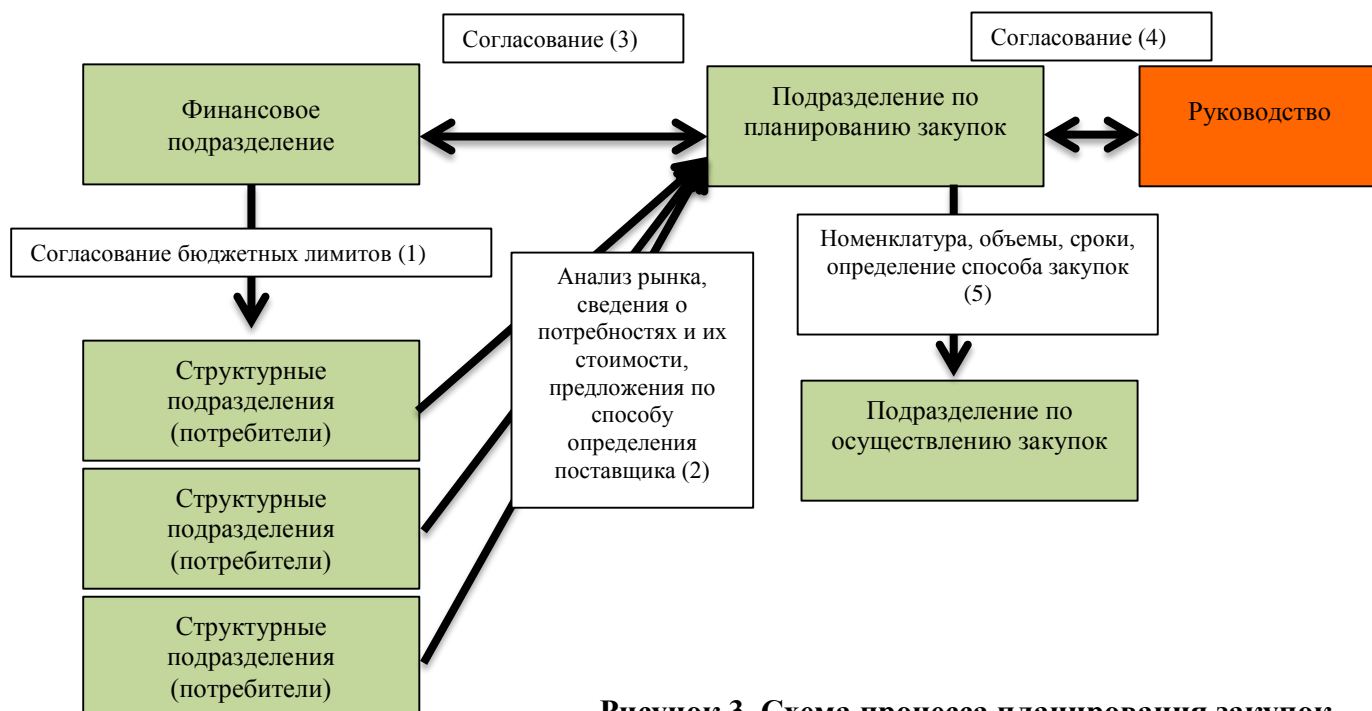


Рисунок 3. Схема процесса планирования закупок

По каждому из указанных этапов планирования организация должна описать результат, сроки реализации этапа, поставщиков (в том числе поставщиков информации) и потребителей. Например, на стадии 1 (доведение бюджетных лимитов) результатом является информация, представленная финансовым подразделением в структурное подразделение, о выделяемых средствах на очередной финансовый период такому структурному подразделению (либо на выполнение определенной задачи), на основе которой последнее определяет для себя потребность в материально-технических ресурсах и передает информацию о потребностях, а также об их ориентировочной стоимости и предпочтительном способе определения поставщика в подразделение по планированию закупок (стадия 2). Поставщиком информации для финансового подразделения является орган управления организацией; в свою очередь, финансовое подразделение является поставщиком информации для структурных подразделений, которые передают информацию в подразделение, отвечающее за организацию закупочной деятельности и т.д.

Организации также необходимо описывать роль руководства в части согласования и утверждения плана закупок, а также разрешения спорных ситуаций, возникающих между структурными подразделениями в процессе подготовки плана (см. пункт 2.3.8).

2.3.2.2. Выбор способа осуществления закупок. В целях обеспечения максимально возможного уровня эффективности осуществления закупок организация должна определить требования, в соответствии с которыми под каждый вид закупаемой продукции осуществляется выбор способа закупок. Критерии такого выбора – обеспечение максимального результата закупки (минимальная цена, максимальное качество, минимальные риски сбоев в поставках и т.п.) при наименьших издержках, возникающих в процессе проведения закупок тем или иным способом, а также минимизация рисков

нарушения антимонопольного законодательства и законодательства в сфере закупок.

Таким образом, организации необходимо документально зафиксировать способы определения поставщиков, которые использует организация, а также случаи, при которых применяется тот или иной способ.

2.3.2.3. Подготовка закупочной документации. Качество закупочной документации прямо влияет на результат закупки, поэтому организация должна предусматривать использование механизмов, снижающих риски возникновения ошибок при реализации рассматриваемого процесса. Таким механизмом может быть коллективное принятие решений с учетом мнения заинтересованных структурных подразделений – например, по вопросам формирования технического задания, требований к поставляемой продукции и ее поставщикам, способу определения поставщиков т.п.

Требования к поставляемой продукции, ее поставщикам, способу определения поставщиков могут быть определены как на стадии планирования закупок, так и на стадии непосредственной подготовки документации.

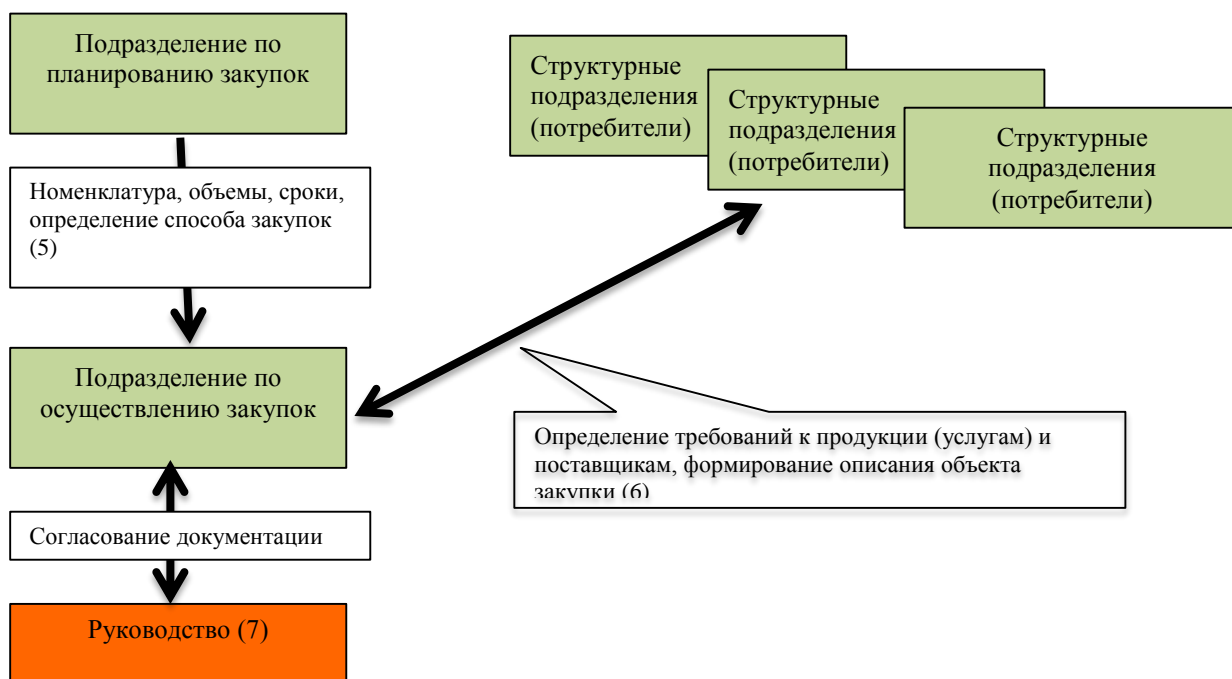


Рисунок 4. Схема процесса подготовки закупочной документации

При формировании требований к поставщикам и определении предмета закупки организации также необходимо учитывать положения действующего законодательства во избежание рисков его нарушения. В этих целях организации необходимо предусмотреть порядок проверки документации на предмет возможных нарушений законодательства. Такую проверку может проводить структурное подразделение, отвечающее за осуществление закупок, либо структурное подразделение, специализирующееся на юридической поддержке деятельности организации.

Организацией также должна быть описана роль руководства в части согласования и утверждения закупочной документации, а также разрешения спорных ситуаций, возникающих между структурными подразделениями и подразделением по осуществлению закупок при подготовке закупочной документации.

2.3.2.4. Анализ рынка. В целях обеспечения наиболее оптимального формирования требований к закупаемой продукции, а также к поставщикам, организацией должно быть предусмотрено требование по обязательному проведению анализа товарного рынка. Такой анализ должно проводить либо структурное подразделение, являющееся непосредственным потребителем продукции, либо структурное подразделение, планирующее или непосредственно осуществляющее закупку. В случае если анализ рынка осуществляет структурное подразделение – потребитель продукции, необходимо предусмотреть согласование результата такого анализа со структурным подразделением, осуществляющим планирование (либо проведение) закупок, в целях оценки объективности его выводов.

Анализ рынка должен проводиться с учетом информации, поступающей от структурных подразделений - потребителей, например, в отношении имеющихся в их распоряжении сведений о поставщиках продукции и рыночной стоимости такой продукции, а также на основе данных,

запрошенных у потенциальных поставщиков продукции. По результатам проведенного анализа должны быть приняты решения в отношении предъявляемых к поставщикам требований и формирования описания объекта закупки (как по номенклатуре, так и по объему), а также начальной максимальной цены контракта. Требования к поставщикам и формирование описания объекта закупки должны обеспечивать максимально широкий круг участников конкурентных процедур.

2.3.2.5. Осуществление закупки и определение победителя. В целях обеспечения максимальной эффективности процесса осуществления закупок организации необходимо детально описать требования к реализуемым процедурам с учетом особенностей, характерных для соответствующего способа определения поставщика и закупаемой продукции.

Процедуры осуществления закупок и определения победителей должны быть максимально прозрачны как для потенциальных участников, так и для структурных подразделений, осуществляющих контроль и оценку эффективности функционирования системы менеджмента качества в целом.

Требования к организации процесса осуществления закупок и определения победителей должны обеспечивать недопущение возможного конфликта интересов отдельных должностных лиц. Решение об определении победителя конкурентных процедур должно приниматься коллегиально с обеспечением его фиксации в виде записей, осуществляемых в соответствии с требованиями Методических рекомендаций (см. раздел 2.3.5).

К требованиям, снижающим риск конфликта интересов, могут относиться обеспечение анонимности материалов, поданных участниками конкурентных процедур и оцениваемых закупочной комиссией при определении победителя, а также прямой запрет на участие в такой оценке лиц, непосредственно имеющих конфликт интересов.

2.3.2.6. Обжалование действий организатора закупочных процедур.

Организации необходимо определить требования к механизму разрешения споров, возникающих при осуществлении закупок и определении победителя. Таким образом, должны быть четко определены структурное подразделение, осуществляющее рассмотрение жалоб на действия организатора конкурентных процедур, порядок, сроки подачи и рассмотрения жалоб, а также процедура фиксации факта поступления жалобы и принятия в отношении нее мотивированного решения.

2.3.2.7. Исполнение договора. Организация должна детально описать требования к процессу приемки работ по договору в части подтверждения надлежащего качества выполненных работ (качества поставленной продукции), соответствия сроков выполнения требований и иных требований договора, а также реализации действий представителем заказчика при нарушении условий договора поставщиком. Приемка работ должна сопровождаться осуществлением записей в соответствии с требованиями Методических рекомендаций (см. раздел 2.3.5).

2.3.2.8. Внутренний аудит. Внутренний аудит – наиболее важный элемент системы управления закупочной деятельностью, обеспечивающий не только контроль соответствия требованиям стандарта результатов работы каждого ее элемента, но и формирование предложений по развитию системы. Организации необходимо определить требования к системе внутреннего аудита в части его организационных особенностей, статуса аудиторов, их обязанностей, обязанностей сотрудников, участвующих в аудите, а также требования к результату внутреннего аудита (контроль соответствия действий требованиям Методических рекомендаций, определение направлений развития системы управления закупочной деятельностью).

При организации внутреннего аудита должен соблюдаться принцип независимости аудиторов от структурных подразделений, деятельность которых является предметом аудита.

2.3.3. Управление результатами процессов закупочной деятельности.

Под каждый процесс должны быть определены предполагаемые результаты его реализации, а также определены требования к таким результатам. Результаты реализации процессов, в свою очередь, должны быть оценены в показателях деятельности структурных подразделений, ответственных за их реализацию. Применяемые показатели результативности процессов должны быть объективными, верифицируемыми и актуальными, а также характеризовать деятельность отдельного сотрудника или структурного подразделения.

В случае недостижения результата процесса ответственным за его реализацию структурным подразделением должны быть осуществлены корректирующие действия во избежание воспроизводства негативной практики, а также предложены направления совершенствования деятельности.

2.3.4. Механизмы контроля и обеспечения соответствия действий структурных подразделений требованиям руководящих документов.

В целях эффективной реализации процессов в систему управления закупочной деятельностью должны быть внедрены механизмы контроля, позволяющие осуществлять оценку результативности задействованных в закупочной деятельности структурных подразделений, а также выявлять несоответствие действий структурных подразделений требованиям политики в области организации закупочной деятельности и иных руководящих документов.

В целях создания наиболее эффективной системы контроля как с точки зрения функционирования системы управления закупочной деятельностью,

так и ее развития целесообразно внедрить в систему контроля закупочной деятельности два механизма: внутренний механизм разрешения споров, возникающих в процессе осуществления закупки и выполнения условий договора, а также внутренний аудит системы менеджмента качества организации закупочной деятельности.

В функции механизма разрешения споров входит контроль соблюдения ответственными за осуществление закупок структурным подразделением и коллегиальным органом (закупочной комиссией) требований и процедур, предусмотренных руководящими документами организации в сфере закупочной деятельности. Данный механизм позволяет выявить на ранней стадии несоответствие результата установленным требованиям и как следствие минимизировать риски не достижения целей реализации закупки, а также риски нарушения законодательства в сфере закупочной деятельности.

В функции внутреннего аудита входит осуществление контроля всех элементов системы на предмет соответствия их действий при реализации процессов руководящим документам организации. В Методических рекомендациях необходимо предусмотреть описание организационных особенностей аудита, регламент проведения аудита и его предмет. Основным требованием к формированию организационно-функциональной структуры, осуществляющей функции аудита, является обеспечение его независимости от структурных подразделений, деятельность которых подпадает под предмет контроля.

Предметом контроля может являться:

- соответствие действий подразделений требованиям руководящих документов;
- управление документацией;
- управление записями;
- оценка результативности деятельности структурных подразделений;

- определение направлений развития системы менеджмента качества организации закупочной деятельности.

Организации необходимо определить требования к формированию отчетов аудиторов, а также предусмотреть механизм доведения результата аудита до руководства организации.

2.3.5. Управление документацией и записями.

Организации необходимо определить требования к управлению документами, регламентирующими процессы закупочной деятельности, их контролю и оценки результативности. Управление документацией и записями должно осуществляться в соответствии с требованиями раздела 7.5 стандарта ИСО 9001:2015.

Особенностью управления документацией в области закупочной деятельности является процедура разработки, согласования и утверждения конкурсной документации. Данная процедура должна быть детально регламентирована и предусматривать возможность вычленения результата и ответственного за этот результат на всех этапах подготовки конкурсной документации.

Реализация всех процессов в части организации закупочной деятельности должна быть документирована как в части фиксации фактического действия структурного подразделения, так и описания результата такого действия. Это обеспечивает возможность контроля действий структурных подразделений на всех этапах закупочной деятельности на предмет их соответствия требованиям руководящих документов.

2.3.6. Обеспечение ресурсами и развитие инфраструктуры организации закупочной деятельности.

Организация должна определить и обеспечить наличие ресурсов, необходимых для разработки, внедрения, поддержания и постоянного

улучшения системы менеджмента качества закупочной деятельности (в соответствии с требованиями раздела 7.1 стандарта ИСО 9001:2015), в том числе организация должна:

- определить и обеспечить наличие должностных лиц, необходимых для результативного внедрения системы управления закупочной деятельностью, ее функционирования и управления ее процессами;

- определить, создать и поддерживать инфраструктуру, необходимую для функционирования системы управления закупочной деятельностью.

Организация должна определить требования к инфраструктуре, используемой при осуществлении закупочной деятельности, а также определить направления ее развития. К такой инфраструктуре, помимо описанной в разделе 7.1.3 стандарта ИСО 9001:2015, может быть отнесена система электронного документооборота, а также электронные площадки, используемые для осуществления закупок.

2.3.7. Анализ и улучшения.

В целях обеспечения развития системы управления закупочной деятельностью необходимо обеспечить сбор данных и их анализ. Организацией должны быть определены действия руководства по результатам осуществления контроля за функционированием отдельных структурных подразделений и системы управления закупочной деятельностью в целом.

К таким действиям могут относиться:

- поручения о необходимости осуществления корректирующих действий (действий по устранению недостатков в работе);

- применение инструментов стимулирования достижения результата (санкции и поощрения);

- внесение изменений и дополнений в руководящие документы;

-

- развитие инфраструктуры;
- и т.п.

2.3.8. Обязательства руководства.

Высшее руководство должно обеспечить контроль результата, оценку эффективности всех процессов и развитие системы управления закупочной деятельностью. К основным обязанностям высшего руководства относятся:

- утверждение политики в области организации закупочной деятельности;
- обеспечение разработки целей в области качества;
- определение процессной модели организации закупочной деятельности;
- применение механизмов стимулирования деятельности структурных подразделений к исполнению требований Стандарта;
- обеспечение анализа функционирования системы менеджмента качества организации закупочной деятельности и осуществление действий, направленных на ее развитие;
- обеспечение инфраструктурой и ее развитие;
- и т.п.