

*А.П. Сатин, М.В. Масалева, В.В. Симаков*  
(Академия ГПС МЧС России; e-mail: satin32@yandex.ru)

## **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОПОЛНЕНИЯ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ**

*Обосновывается актуальность проведения исследований процессов пополнения ресурсной базы подразделений Федеральной противопожарной службы в условиях постоянно изменяющихся алгоритмов конкурсных закупок и особенностей выделения финансовых ресурсов этим подразделениям.*

*Ключевые слова: закупки, конкурс, государственный контракт.*

*A.P. Satin, M.V. Masaleva, V.V. Simakov*

## **SOME FEATURES OF THE REPLENISHMENT OF RESOURCE BASE OF UNITS THE FEDERAL FIRE SERVICE**

*The urgency of research of processes of replenishment of the resource base units of the Federal fire service in a constantly changing algorithms of tender and characteristics of the allocation of financial resources to these units.*

*Key words: procurement, competition, state contract algorithm.*

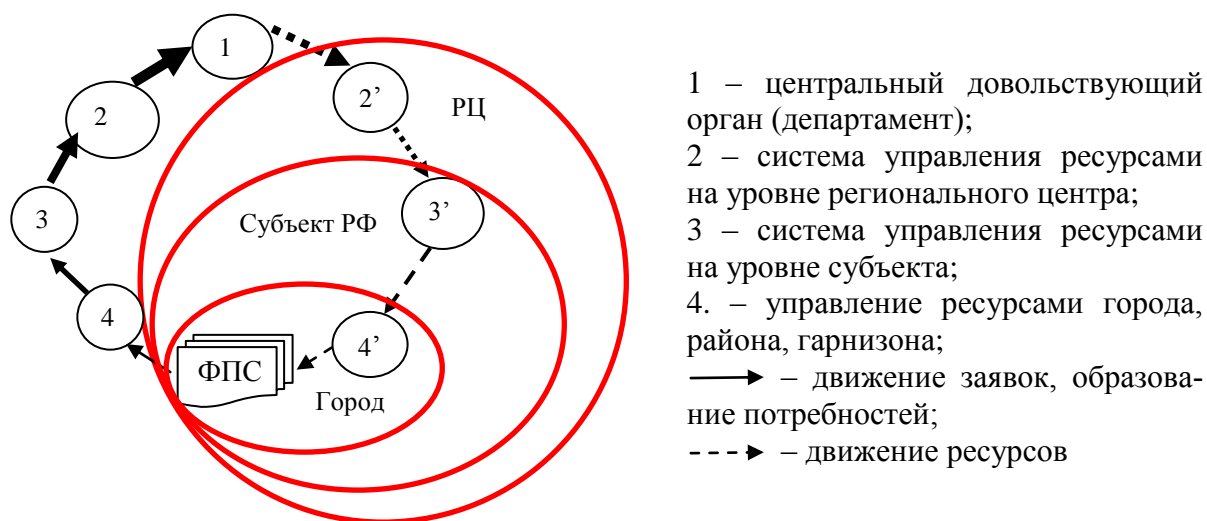
Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 17 августа 2015 г.

Одной из основных проблем ресурсного обеспечения **Федеральной противопожарной службы (ФПС)** является проблема замораживания ресурсов в запасах. Это происходит в случае, когда финансовые ресурсы расходуются в полном объёме по определённому виду ресурсов, а в процессе ликвидации чрезвычайной ситуации возникает потребность в другом ресурсе. В результате на складе подразделений накапливаются неликвидные ресурсы, а требуемые для обеспечения деятельности ресурсы отсутствуют, финансовые средства израсходованы. Такая ситуация часто может складываться из-за несовершенства алгоритмов закупочной деятельности, что увеличивает сроки поставок ресурсов и вынуждают приобретать излишки из-за непрозрачности бюджетного финансирования.

Для исследования данной проблемы в настоящей статье анализируются контур образования потребностей в ресурсах подразделений ФПС и алгоритмы реинжиниринга системы государственных закупок.

Сам процесс ресурсного обеспечения территориальных подразделений ФПС может быть описан некоторым алгоритмом, который включает в себя такие параметры как число подразделений (число источников заявок), интенсивность потоков ресурсов и сопутствующих услуг для обеспечения деятельности подразделений в различных режимах функционирования, средняя величина потребностей подразделений в ресурсах, стоимость ресурсов и др.

Образование и удовлетворение потребностей можно охарактеризовать как процесс, протекающий в замкнутой системе, которую в ряде случаев можно представить как замкнутую систему массового обслуживания (рис. 1).



**Рис. 1.** Структура контура образования и удовлетворения потребностей в системе ресурсного обеспечения

Результатом работы системы является обеспеченность подразделений требуемыми ресурсами на различных уровнях.

На рис. 1 выделены различные уровни системы государственных закупок, которая напрямую зависит от источника финансирования.

Центральный довольствующий орган может самостоятельно осуществить закупку ресурсов либо передать финансирование в региональный центр. Региональный центр также может самостоятельно приобрести ресурсы или передать финансирование в субъект Российской Федерации. Подразделение ФПС самостоятельно закупает ресурсы и передаёт их в подразделения. Контур под названием "город" как правило не предусматривает конкурсных закупок, в некоторых случаях охраняемый федеральной противопожарной службой населённый пункт (или крупный объект) на безвозмездной основе может передавать ресурсы ФПС.

Особенностью ресурсного обеспечения подразделений ФПС является то, что решение о поставках принимается при планировании деятельности подразделений за год до фактического возникновения потребностей. Потребность в поставках определяется в соответствии с существующими нормативами, связанными с размерами населённых пунктов и охраняемых территорий. В небольших населённых пунктах и сельских поселениях, где созданы пожарные части или отдельные посты, потребность может быть ниже расчётной и определяется исходя из практического опыта руководителей. В мегаполисах потребность часто выше расчётной и может быть определена объёмом ресурсов, посредством которых обеспечивается заданное время прибытия пожарно-спасательных формирований к месту вызова (например, увеличивается количество пожарных частей на территории мегаполиса, оптимизируются маршруты движения к месту вызова) [1].

Процесс пополнения ресурсной базы осуществляется с использованием федеральной контрактной системы. Рассмотрим подробнее процесс формирования данной системы.

Формирование современной федеральной контрактной системы в территориальных органах ФПС МЧС России происходило в условиях реформирования экономики и перехода к рыночным отношениям. Субъектами создания ресурсной базы были не только государственные поставщики и исполнители государственного заказа, но и другие организации.

После отмены обязательного государственного заказа с 28 мая 1992 г., регулировать основные правила взаимоотношений субъектов хозяйственной деятельности по вопросам формирования ресурсов ФПС МЧС России стал специальный закон Российской Федерации [2].

Нормативное и правовое регулирование вопросов поставки ресурсов для государственных нужд и алгоритм государственных закупок были определены Постановлением Правительства РФ [3] уже 27 августа 1992 г.

Впервые было введено понятие "Государственный контракт" в качестве основного документа, регулирующего экономические, правовые и организационно-технические отношения между государственным заказчиком и поставщиками.

С 1993 г. упразднились все формы государственного обеспечения ресурсами и их централизованное распределение. Произошла децентрализация системы снабжения (в ряде случаев ресурсное обеспечение ФПС осуществляться ими самостоятельно на договорной основе и, как правило, за счёт бюджетов субъектов РФ).

Был установлен специальный перечень федеральных государственных нужд, среди которых были предусмотрены поставки ресурсов, необходимых для создания и поддержания государственных резервов и резервов для ликвидации последствий стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, выполнения непредвиденных работ и поставок товаров для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны. Объёмы поставок ресурсов, необходимых для перечисленных нужд, определялись Минэкономки России с участием МЧС России. Объёмы поставок ресурсов стали зависеть от финансовых средств, выделяемых государственными заказчиками на основании бюджетных заявок.

Формирование ресурсной базы для обеспечения деятельности ФПС МЧС России осуществлялось на основании прогноза необходимых ресурсов для реализации повседневных целей и задач по обеспечению пожарной безопасности. Бюджетные заявки с предложениями по объёмам ресурсов представлялись в Министерство экономики. После этого заявки обобщались и представлялись в Правительство Российской Федерации, которое формировало обобщённый проект необходимого объёма ресурсов для выделения бюджетных ассигнований.

Государственные заказчики (подразделения ГПС) сами уточняли перечень ресурсов, подлежащих закупке и поставке, и определяли порядок проведения конкурса.

На начальном этапе формирования современной контрактной системы государственных закупок конкурс был основным видом размещения государственного заказа.

В некоторых случаях допускалось размещение заказов на закупку и поставку продукции посредством закрытых переговоров с участниками конкурса. Процедура таких переговоров включала следующие этапы:

- а) формулирование и подготовка предложений, которые рассылаются всем потенциальным участникам конкурса;
- б) публикация условий конкурса на открытую часть заказа;
- в) представление развёрнутых заявок участниками конкурса на поставку ресурсов в закрытой форме;
- г) сопоставление и анализ экспертными комиссиями представляемых заявок и оценка результатов конкурса;
- д) прямые переговоры с участником, предложения которого наиболее полно отвечают заданным условиям.

В 1993 г., после принятия Конституции РФ, изменилось нормативное и правовое регулирование экономических отношений в области осуществления государственных закупок.

Формирование ресурсной базы для оказания гуманитарной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций с 1994 г. осуществлялось в рамках требований федеральных законов "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" и "О государственном материальном резерве" [3, 4].

Изменилось само понятие федеральных государственных нужд. Данное понятие стало означать потребность в ресурсах, необходимых для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации целевых программ.

В качестве государственных заказчиков стали выступать федеральные органы исполнительной власти и федеральные казённые предприятия или государственные учреждения.

Заказы размещались посредством заключения государственных контрактов, под гарантии Правительства РФ.

В целях обеспечения мобилизационных нужд России и первоочередных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций было обеспечено формирование федерального (общероссийского) запаса материальных ценностей [5]. Государственный резерв формировал запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд РФ (мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения первоочередных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Формирование запаса ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществлялось посредством обязательного проведения конкурса на закупку ресурсов [6], для чего были разработаны специальные алгоритмы в виде рекомендаций Министерства экономики [7], работа которых строилась на основании принципов финансирования закупок ресурсов [8].

Размещение заказов на закупки ресурсов для подразделений Государственной противопожарной службы происходило посредством открытых торгов (конкурсов) [5].

При ликвидации чрезвычайной ситуации, когда возникала срочная потребность в ресурсах, закупку таких ресурсов допускалось производить у единственного поставщика по согласованию с Министерством экономики.

В итоге, на выбор способа размещения государственного заказа стали влиять: основания для закупки и виды закупаемых ресурсов.

Со временем алгоритм пополнения ресурсной базы продолжал усложняться. Так, в 2005 году Федеральный закон [8], для повышения прозрачности закупок, усложнил процедуру проведения конкурсных торгов и дополнительно:

- определил новый перечень требований к участникам размещения государственных заказов;
- установил требование обеспечения экономической защиты заказчика от недобросовестности поставщика (залог, страхование, банковская гарантия);
- ввёл обязательность ведения аудиозаписи /видеозаписи при проведении процедура вскрытия заявок участников торгов;
- регламентировал ведение реестров заключённых контрактов и недобросовестных поставщиков;
- обязывал размещать информацию о запросах котировок на официальных сайтах в Интернете;
- определил новую процедуру запроса котировок при оказании гуманитарной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Произошёл реинжиниринг системы управления закупочной деятельностью и появились новые органы управления. Под реинжинирингом предлагается понимать радикальное переосмысление деловых процессов и перепроектирование организационной структуры управления для достижения резких, скачкообразных улучшений главных показателей закупочной деятельности [9].

В 2005 г. также изменилась структура управления системой государственных закупок, в состав которой вошли следующие органы исполнительной власти [8]:

- Министерство экономического развития РФ (устанавливало концепцию государственной политики и нормативное правовое обеспечение государственных заказов);
- Федеральная антимонопольная служба (контролировало законность и обоснованность размещения государственных заказов, за исключением государственных оборонных заказов);

- Федеральная служба по оборонному заказу (контролировало соблюдение действующего законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также в сфере размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг) для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, но сведения о которых составляют государственную тайну);

- Федеральная служба по тарифам (регулировало и контролировало цены ресурсов);

- государственные заказчики – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие организацию размещения государственных (муниципальных) заказов по закупкам ресурсов.

В общем виде процедура пополнения ресурсной базы предусматривала последовательное выполнение 4-х стадий: планирование, организацию, исполнение и контроль (администрирование) государственных контрактов.

На стадии планирования территориальный орган МЧС России для обеспечения целевого использования бюджетных средств планировал необходимые закупки исходя из своих потребностей [8].

При проведении процедур пополнения ресурсной базы через систему государственных закупок стали очевидны следующие недостатки системы закупок:

- не предусмотрен мониторинг потребностей ресурсов;

- при планировании бюджетной деятельности на предстоящий очередной период не учитывался опыт государственных закупок (вся процедура повторялась заново, даже если закупался один и тот же ресурс на протяжении нескольких лет у одного поставщика);

- отсутствовал анализ рисков произвести закупки у недобросовестного поставщика;

- отсутствовала "прозрачность" закупочной деятельности (не проводилось общественное обсуждение закупок и опубликование планов-графиков проведения закупок в открытых источниках) [9].

В 2005 г. процедура государственных закупок предусматривала (рис. 2):

- проведение торгов в форме конкурса, аукциона (открытого или закрытого), в том числе в электронной форме;

- без проведения торгов, путём запроса котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Изменился порядок формирования ресурсов для оказания гуманитарной помощи, ликвидации чрезвычайных ситуаций. Процесс пополнения ресурсной базы представлен на рис. 3.

Для формирования ресурсной базы при оказании гуманитарной помощи (ликвидации чрезвычайных ситуаций) территориальный орган МЧС России проводил предварительный отбор участников конкурсных закупок, квалификация которых соответствовала необходимым требованиям. При этом поставщик должен был в короткий срок без предварительной оплаты или с отсрочкой платежа осуществить поставки требуемых ресурсов.

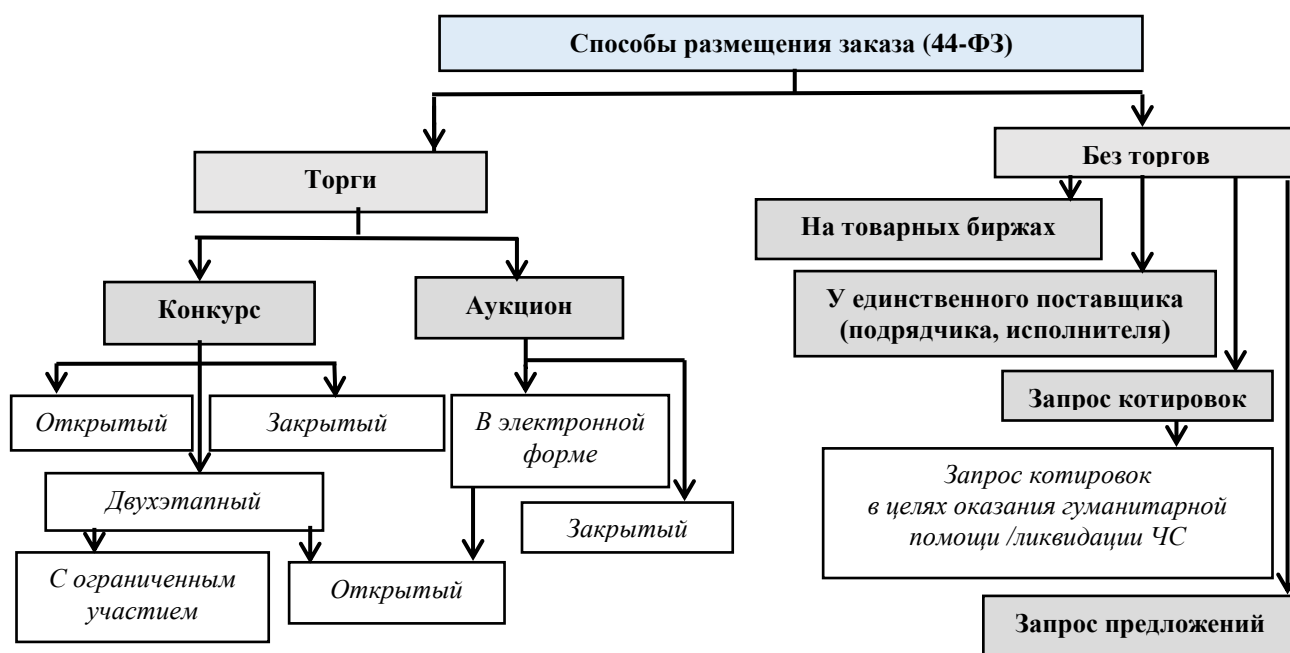


Рис. 2. Способы размещения заказа

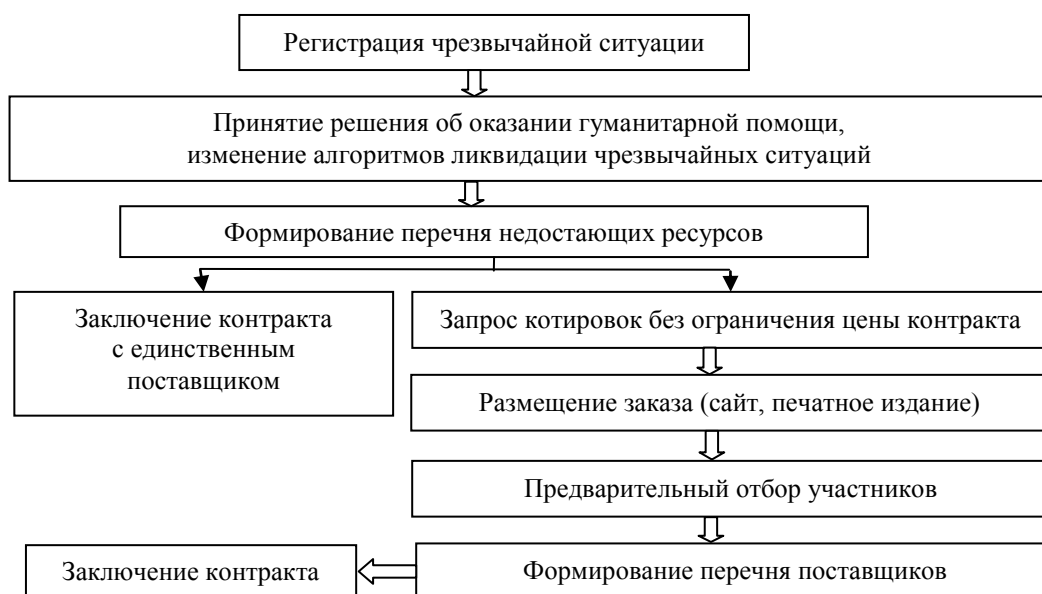


Рис. 3. Схема пополнения ресурсной базы при оказании гуманитарной помощи, ликвидации ЧС

В настоящее время система государственных закупок переживает период централизации. Создаётся единая **Федеральная контрактная система (ФКС)** – совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством прогнозирования и планирования обеспечения государственных и муниципальных нужд; осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; осуществления мониторинга, контроля и аудита, в том числе полноты и качества удовлетворения государственных и муниципальных нужд [10].

Задачи ФКС:

- формирование ресурсов органов власти для осуществления своих функций с учётом критериев "прозрачности";
- эффективное расходование бюджетных средств;
- управление рисками (при закупке качественных ресурсов).

В рамках централизации государственных закупок происходит наделение подразделений МЧС полномочиями по:

- планированию закупок;
- определению поставщиков;
- заключению и исполнению контрактов и т.д.

В 2013 году наблюдался третий этап реинжиниринга системы государственных закупок. Федеральный закон [10] изменил подход к определению государственного заказчика. Это позволило размещать заказ как за счёт бюджетных средств, так и использовать внебюджетные источники финансирования. Изменилась и структура государственных заказчиков. С 1 января 2014 г. процесс государственных закупок был разделён на три основные стадии:

- планирование закупок;
- размещение заказа;
- исполнение контрактов.

Перечисленные стадии включают в себя следующие операции:

- определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- мониторинг;
- аудит в сфере закупок товаров (работ, услуг);
- контроль над соблюдением законодательства о контрактной системе.

Стадия планирования в МЧС России осуществляется до проведения закупок и является наиболее ответственной в условиях ограниченных ресурсов. Рассмотрим подробнее алгоритм реализации данной стадии.

1. Проведение анализа и обоснование потребностей в закупках.
2. Разработка требований к закупкам (определение норм).
3. Размещение информации о планах – закупок (в том числе и планов-графиков).
4. Анализ рынка (для обоснования стоимости закупок).
5. Общественное обсуждение закупок.
6. Разработка документации к закупочной процедуре.

Процессы совершенствования и изменения системы государственных закупок определяет актуальность исследований в части разработки моделей и алгоритмов для ресурсного обеспечения деятельности Федеральной противопожарной службы.

Вопросы пополнения ресурсной базы через систему государственных закупок изучены недостаточно.

При планировании государственных закупок целесообразно учитывать баланс потребностей подразделений и финансовых ресурсов.



Модели, описывающие процесс закупок ресурсов, должны содержать размеры финансовых ресурсов, периоды финансирования, сроки потребления и эксплуатации ресурсной базы.

Алгоритмы пополнения ресурсной базы должны составляться с учётом затрат времени на планирование и осуществление закупок. Блок-схема алгоритма государственных закупок представлена на рис. 4.

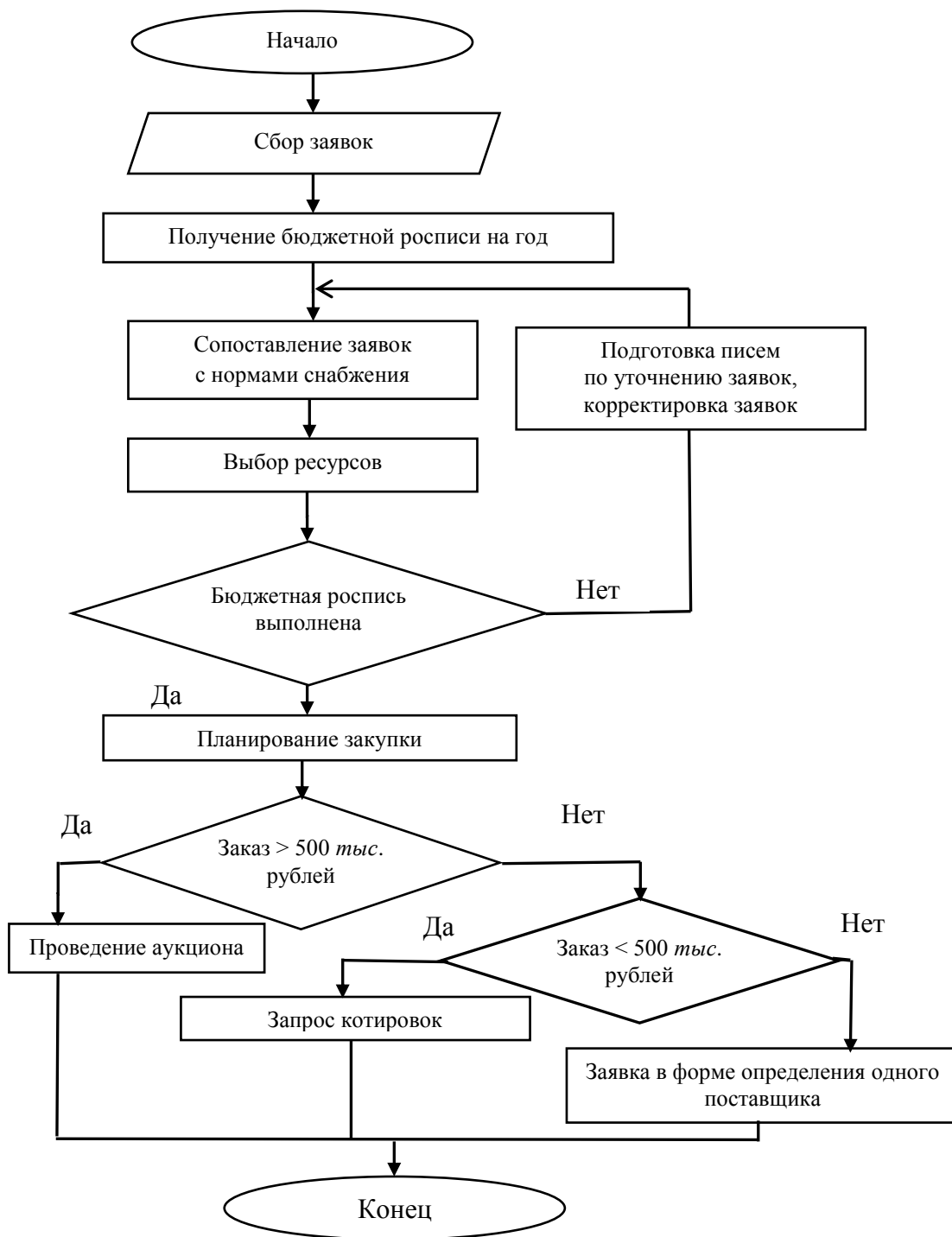


Рис. 4. Блок-схема алгоритма государственных закупок

С учётом изложенного можно сделать вывод, что в настоящее время актуально проведение исследований процессов формирования цепочек поставок в различных режимах функционирования МЧС, процессов государственных закупок в условиях ограниченных ресурсов, а также в условиях наложения дополнительных ограничений (санкции, импортозамещение, удалённость центров снабжения, отсутствие ремонтных баз и т.д.).

Необходимо исследовать процессы пополнения ресурсной базы с учётом существующих реалий социально-экономического развития нашей страны, особенностей бюджетного финансирования подразделений ФПС, когда финансовые ресурсы могут поступить лишь в конце отчётного периода и времени на реализацию алгоритмов государственных закупок практически не остаётся.

### Литература

1. *Брушлинский Н.Н., Соколов С.В., Алехин Е.М., Вагнер П., Коломиец Ю.И.* Безопасность городов. Имитационное моделирование городских процессов и систем. М.: ФАЗИС, 2004. 172 с.
2. **Закон** Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд", утверждённый Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1.
3. **Постановления** Правительства Российской Федерации от 27 августа 1992 г. № 638 "Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд".
4. **Федеральный** закон № 60 от 13 декабря 1994 г. "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"
5. **Федеральный** закон № 79-ФЗ от 2 декабря 1994 г. "О государственном материальном резерве".
6. **Указ** Президента РФ от 26 сентября 1997 г. № 1222 "О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов).
7. **Приказ** Министерства экономики от 30 сентября 1997 г. № 117 "Об утверждении Методических рекомендаций по проведению торгов (конкурсов) на закупку товаров (работ), предварительному квалифицированному отбору поставщиков (подрядчиков).
8. **Федеральный** закон от 27 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".
9. *Майкл Хаммер, Джеймс Чампи.* Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2007. 288 с.
10. **Федеральный** Закон №44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".