

УДК 351.72



Хохлова Наталья Сергеевна
кандидат экономических наук, доцент,
кафедра государственного управления
и управления человеческими ресурсами,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация,
e-mail: nshohlova@yandex.ru



Шипаева Валерия Евгеньевна
магистрант,
кафедра государственного управления
и управления человеческими ресурсами,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация,
e-mail: valeriashipaeva17@gmail.com

ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК ГОРОДА ИРКУТСКА

Аннотация. В данной статье рассмотрены основные характерные черты системы муниципальных закупок крупного города – г. Иркутска, проанализирована структура, динамика муниципальных закупок, экономия бюджетных расходов за счет организации проведения конкурентных процедур. Определены недостатки в системе организации конкурентных процедур, предложено внедрение электронного магазина для проведения закупок малого объема.

Ключевые слова: система муниципальных закупок, конкурентные процедуры, экономия бюджетных ресурсов, электронная площадка, электронный магазин.

Nataya S. Khokhlova
PhD in Economics, Associate Professor,
Department of Public Administration
and Human Resources Management,
Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation,
e-mail: nshohlova@yandex.ru

Valeria E. Shipaeva
Master's Degree Student,
Department of Public Administration
and Human Resources Management,
Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation,
e-mail: valeriashipaeva17@gmail.com

RESEARCH OF THE SYSTEM OF MUNICIPAL PURCHASES OF THE CITY OF IRKUTSK

Abstract. This article will consider the main characteristic features of the municipal procurement system of a large city - the city of Irkutsk, analyze the structure, dynamics of municipal procurement, saving budget expenditures through the organization of competitive procedures. Shortcomings in the system of organizing competitive procedures are identified, the introduction of an electronic store for small-volume purchases is proposed.

Keywords: system of municipal purchases, competitive procedures, economy of budgetary resources, electronic platform, electronic store.

Основываясь принципах рационального расходования средств бюджета и внебюджетных источников финансирования, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений при расходовании бюджетных средств, для решения одной из приоритетных задач – обеспечения потребителей высококачественными и наиболее доступными товарами, проектами и услугами – муниципалитетами внедряется система закупок. «Система муниципальных закупок – это совокупность взаимосвязанных организационных структур и их действий в рамках определенных норм и правил с целью предоставления товаров, проектов и услуг муниципалитетам. Считается, что система муниципальных закупок должна основываться на трех основных подсистемах – организации, законодательстве и функциях. Организационная подсистема включает в себя структуру муниципальной системы, и определенные алгоритмы используются для выполнения связанных процессов на каждом этапе» [1].

Его составными элементами являются:

«1. Заказчики. На муниципальном уровне ими являются органы местного самоуправления, муниципальные бюджетные и казенные учреждения и иные получатели средств из бюджета муниципального образования.

2. Органы, наделенные полномочиями в сфере закупок: органы, ответственные за определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. На муниципальном уровне все конкурентные процедуры, как правило, осуществляются через них (уполномоченные органы). Например, для некоторых таких заказчиков такими органами являются: комитет по государственным закупкам (региональный уполномоченный орган) и комитет муниципального заказа и торговли администрации региона» [2].

«Закупки товаров (работ, услуг) для заказчиков осуществляются муниципальным уполномоченным органом в следующих случаях: ремонт и содержание автомобильных дорог; привлечение кредитов кредитных организаций для финансирования дефицита бюджета; благоустройство территорий; совместные закупки; прочие закупки с начальной (максимальной) ценой контракта, не превышающей 20 млн. р.» [1].

Во всех остальных случаях, за исключением закупок у единственного поставщика, закупки муниципальными заказчиками осуществляются региональными уполномоченными органами.

Настоящее исследование основано на анализе динамики и структуры муниципальных закупок города Иркутска.

Рассмотрим информацию о количестве проведенных закупок и сумме начальных (максимальных) цен контрактов. Во-первых, отметим, что централизованные закупки товаров, работ, услуг конкурентными способами осуществляются департаментом закупок комитета по экономике и стратегическому планированию администрации г. Иркутска в соответствии с возложенными на него задачами, связанными с определением поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами для обеспечения нужд муниципальных заказчиков, муниципальных бюджетных учреждений г. Иркутска, в соответствии со ст. 26 Закона №44-ФЗ [3].

Если смотреть динамику, то видим, что с 2016 г. размещение централизованных процедур определения поставщика выросла к 2022 г. в 2 раза. (рис. 1). При этом общая сумма начальных (максимальных) цен контрактов по муниципальным закупкам за 2016–2022 гг., выросла с 4115,87 до 10723,71 тыс. р.

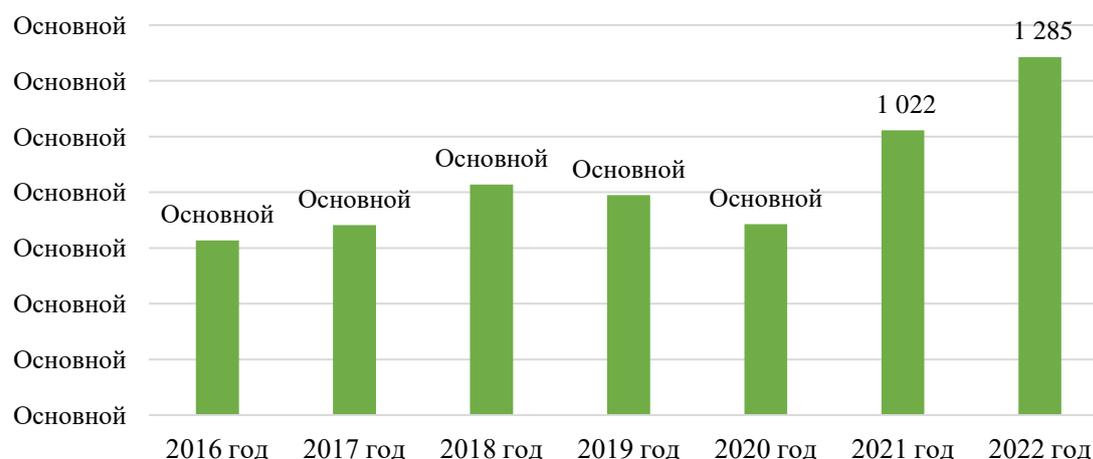


Рис. 1. Количество централизованных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), ед.*

*Составлено авторами по данным Департамента закупок комитета по экономике и стратегическому планированию администрации г. Иркутска

Преимущественным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в системе муниципальных закупок является по-прежнему электронный аукцион, но его доля снижается – с 94,52% от общего количества централизованных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в 2022 г., до 87,1% в 2022 г., а вот доля электронного конкурса за год выросла в 4 раза (табл. 1). Выбор электронного аукциона как основного способа закупки обусловлен требованиями законодательства, наиболее короткими сроками проведения процедуры, а также тем, что электронный аукцион является наиболее

эффективным и прозрачным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Таблица 1

Структура проведения конкурентных процедур закупок г. Иркутска
в 2021–2022 гг., %*

Способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	2021 г.	2022 г.	Отклонение 2022 г. от 2021 г.
Электронный аукцион	94,52	87,1	-7,42
Электронный конкурс	2,15	9,1	6,95
Электронный запрос котировок	0,48	3,8	3,32
Конкурс с ограниченным участием в электронной форме	2,83	0	-2,83

*Составлено авторами по данным Департамента закупок комитета по экономике и стратегическому планированию администрации г. Иркутска

К сожалению, при проведении закупок далеко не все процедуры признаются состоявшимися: около 50% процедур от общего количества централизованных закупок в 2021–2022 гг. признаны состоявшимися, при этом среднее количество заявок на одну процедуру централизованных закупок за составило в 2021 г. 3,12 ед., а в 2022 г. еще меньше – 2,82 ед. Основными принципами контрактной системы при осуществлении централизованных закупок должны быть как открытость, прозрачность и обеспечение конкуренции [4]. Конечно, в системе муниципальных закупок Иркутска данные принципы соблюдаются, но имеют место и некоторые негативные тенденции. В 2021 г. проведено 506 закупочных процедур, по их результатам заключено 514 контрактов на общую сумму 1930,10 млн. р., 4 контракта не были заключены, в связи с уклонением победителя закупки от заключения контракта. В 2022 г. действительными были признаны 643 процедуры определения поставщика с суммой начальных (максимальных) контрактных цен в размере 4031,75 млн. р., по их результатам были подписаны контракты на общую сумму 3724,4 млн. р.

Заказчики выбирают электронный тендер в качестве способа закупок на выполнение работ по благоустройству дворов и общественных территорий, содержанию территорий г. Иркутска, по ремонту автомобильных дорог, поскольку для выявления победителя при таком способе закупок определяющим фактором является не самая низкая цена, а наилучшие условия для исполнения контракта, предложенные участником закупки.

Кроме того, уполномоченный орган провел 46 совместных электронных конкурсов на оказание услуг общественного питания воспитанникам муниципальных бюджетных дошкольных образовательных учреждений и учащимся муниципальных бюджетных образовательных учреждений г. Иркутска, по результатам которых было заключено 193 контракта на общую сумму 2027,15 млн. р.

В 2022 г. признаны несостоявшимися 642 централизованные процедуры определения поставщика с суммой начальных (максимальных) контрактных цен в размере 6691,96 млн. р. (не было подано ни одной заявки, либо все заявки были отклонены), из которых по результатам 460 несостоявшихся конкурентных процедур были заключены контракты с единственным поставщиком на общую сумму 5783,4 млн. р.; по результатам 182 несостоявшихся процедур на общую сумму 898,06 млн р. контракты не были заключены. Планировалось провести 643 закупки, но становится понятно, что закупка состоялась только с одним поставщиком, несостоявшимися были признаны 642 централизованные процедуры определения поставщика, поэтому приходим к выводу, что заключают контракт далеко не все, многие заказчики вовсе отказываются от заключения контракта или расторгают контракты.

Всего по результатам централизованно проведенных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в 2022 г. экономия денежных средств составила 317,8 млн. р. (3 %), что ниже, чем в 2021 г. – 530 млн р. (7,1%) (табл. 2).

Таблица 2

Динамика экономии денежных средств муниципальных закупок г. Иркутска

Период	Сумма экономии, млн. р.	Темп прироста, %
2016 г.	311,7	8,1
2017 г.	294,5	7,15
2018 г.	285,8	5,12
2019 г.	286,4	5,3
2020 г.	340	5,9
2021 г.	530	7,1
2022 г.	317,8	3,0

*Составлено авторами по данным Департамента закупок комитета по экономике и стратегическому планированию администрации г. Иркутска

Средняя сумма экономии в системе муниципальных закупок г. Иркутска составляет, например, в 2021 г. 7,11 % от начальной (максимальной) цены контракта, что на 2% выше аналогичного показателя по контрактам, заключенным в Российской Федерации за аналогичный период (5,11% по данным ЕИС)

Высокий процент экономии (до 16%) в муниципальных закупках достигается при проведении конкурентных процедур на строительство, капитальный ремонт и содержание объектов капитального строительства в отношении имущества школ и детских садов г. Иркутска. Это позволяет заказчикам (детские сады, школы) перенаправлять дополнительные средства на выполнение работ по текущему ремонту помещений, замену оконных блоков входных эвакуационных дверей, разработку технической документации на капитальный ремонт, на ремонт системы отопления, установку трибун, покрытие спортивных площадок, на выполнение работ по благоустройству территории, ремонту систем горячего и холодного водоснабжения, электромонтажных работ и т. д.

Муниципальные унитарные предприятия г. Иркутска за свой счет без привлечения средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляют закупки в соответствии с ч. 2.1 ст. 15 Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на основании положения о закупках. Информационные данные, предоставленные заказчиками, что основным способом является закупка у единственного поставщика, и это самый негативный факт характеризующий систему муниципальных закупок г. Иркутска, так как такой подход не способствует развитию конкуренции.

Организация муниципальных закупок по г. Иркутску проводятся согласно ст. 15 Закона № 44-ФЗ. Организацией муниципальной закупок занимается Департамент закупок комитета по экономике и стратегическому планированию администрации г. Иркутска. Функции, полномочия, права заказчиков и уполномоченного органа при осуществлении централизованных закупок товаров, работ, услуг в части определения поставщика (подрядчика, исполнителя) определены в Порядке взаимодействия заказчиков г. Иркутска с уполномоченным органом (уполномоченным учреждением) при осуществлении централизованных закупок товаров, работ, услуг, утвержденным Постановлением администрации г. Иркутска.

Рассмотрим процесс осуществления закупочной деятельности заказчиков муниципальных закупок. Условно, его можно разделить на 4 блока: планирование закупок; осуществление закупок; заключение, исполнение муниципальных контрактов; отчетность по закупочной деятельности [5]. За каждое направление назначено ответственное должностное лицо, а также предусмотрена ответственность кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Процедура контрактации муниципальных закупок проходит также в четыре этапа: первый этап предполагает подведение итогов, рассмотрение вторых частей заявок, на втором этапе заказчик направляет проект контракта победителю, на третьем этапе поставщик подписывает контракт и прикладывает документ, подтверждающий предоставления обеспечения исполнения контракта, на последнем этапе заказчик, ознакомившись с контрактом, пописывает его.

Как показало исследование, в целях эффективного определения поставщика (подрядчика, исполнителя) большинство заказчиков муниципальной системы закупок г. Иркутска выбирают способ проведения закупки через электронный аукцион, при этом половина процедур признается несостоявшимися.

В рамках этой системы необходимо посредством взаимодействия заказчиков и органов, наделенных полномочиями в сфере закупок, обеспечивать реализацию комплекса условий, включающего:

- единый подход ко всем закупкам на территории муниципалитета;
- соблюдение действующих муниципальных нормативных актов в сфере закупок, регламентирующих деятельность всех заказчиков, в том числе при планировании и нормировании закупок;

- использование единых утвержденных форм документов для осуществления закупок;
- координацию деятельности казенных и бюджетных учреждений со стороны главных распорядителей средств бюджета и финансовых органов;
- обеспечение полного и комплексного сопровождения закупок уполномоченными органами при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентными способами – от этапа подготовки документации до заключения контракта;
- создание и ведение в муниципальном образовании реестра предельных (максимальных) цен на товары (работы, услуги), закупаемые для заказчиков конкурентными способами и у единственного поставщика;
- эффективный многоступенчатый контроль [6].

В случае получения письма заказчика об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя) до истечения сроков отмены соответствующего определения поставщика, определенных в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ, уполномоченный орган отменяет определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем размещения решения об отмене определения поставщика в ЕИС в порядке и в сроки, предусмотренные Законом № 44-ФЗ.

В случае поступления от оператора электронной площадки запроса участника закупки о даче разъяснений положений документации о закупке, на основании письма заказчика подготавливает и размещает в ЕИС разъяснения положений документации о закупке не позднее срока размещения таких разъяснений в ЕИС, установленных Законом № 44-ФЗ.

Рассмотрим на примере сроки определения поставщика (подрядчика, исполнителя) двумя способами. Так, при одинаковой дате заключения контракта по аукциону и конкурсу, формирование заявки по конкурсу происходит быстрее на две недели, чем через аукцион. Срок подачи заявок конкурса составляет 15 дней, дата протокола рассмотрения и оценки вторых частей – 2 рабочих дня, протокол подведения итогов 1 рабочий день, дата заключения контракта не ранее 10 дней, поэтому отметим, что сроки исполнения контракта могут затянуться. Аукцион по времени проводить быстрее, разница в сроке подачи заявок на 8 дней. Большинство закупок проводят аукционом, нежели конкурсом, но еще быстрее заключить контракт с единственным поставщиком, что в основном и делают заказчики города.

Как мы уже отмечали, контракт заключенный с единственным поставщиком не является конкурентной процедурой и не экономит доведенные лимиты бюджетных обязательств. Поэтому предлагается внедрять проведение закупок малого объема через электронный магазин. Преимущество для заказчиков работы через электронный магазин состоит в том, что закупки можно осуществить при помощи заявок заказчиков либо загруженных поставщиками прайс-листов. Также информация, содержащаяся в электронном магазине о компаниях, участвующих в закупках, позволяет заказчику выбрать надежного и квалифицированного поставщика. Заключение договора возможно, как в электрон-

ной форме или внесение информации о заключенном договоре, так и возможность заключения договора вне системы.

Также важным преимуществом электронного магазина является размещение сведений о коммерческих предложениях в единой базе, которая доступна в любом электронном магазине, оптимизация расходов бюджета; значительное повышение эффективности закупок; снижение начальной максимальной цены контракта; транспарентность закупок через электронный магазин; конфиденциальность; надежность; избежание коррупционных и антимонопольных рисков; возможность взаимной проверки данных.

В электронном магазине покупатели выбирают из имеющихся или запрошенных товаров и услуг и сравнивают условия сделки, предоставленные самим поставщиком. Эти системы (представленные в виде «дисплея закупок» или «небольшого электронного магазина закупок») представляют собой решение, основанное на современных информационных технологиях, которое позволяет оптимизировать процесс закупок у единственного поставщика и снизить связанные с этим затраты на рабочую силу (хотя сегодня, с точки зрения Федерального законодательства нет механизма контроля мелких закупок).

В настоящее время при закупках малого объема широко в России применяются такие электронные площадки как РТС, Сбермаркет и, ЕАТ-Березка, ОТС-маркет. Приведем характеристики данных электронных площадок.

Закупки малого объема – это небольшие сделки, совершающиеся в срок от одного до нескольких рабочих дней, где заказчиком выступают государственные компании и корпорации. Это закупки у единственного поставщика (без проведения конкурентных процедур), проводимые в кратчайшие сроки с ограничением предельной цены договора [7].

Закон № 44-ФЗ устанавливает максимальную сумму такой закупки не более 600 тыс. р., а закупить заказчик может практически все, что угодно. Регулируются такие закупки п. 4-5 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Сюда же относятся закупки в рамках п.28 ч.1 ст.93 Закона № 44-ФЗ до 1,5 млн. р. Иное предельное ценовое значение устанавливает для таких закупок Закон № 223-ФЗ. Малыми закупками считаются процедуры суммами до 100 тыс. р. или 500 тыс. р. в зависимости от заказчика. Информация о таких закупках не обязательна к публикации в ЕИС в сфере закупок.

В результате, анализ показал, что в г. Иркутске наибольший процент закупок проводится у единственного поставщика, а не конкурентным способом. Процедуры, проведенные администрацией города, являются относительно эффективными, также присутствуют процедурные проблемы закупочного процесса:

- нарушения в части существенных условий контракта;
- установление в проекте контракта порядка определения размера штрафа не в соответствии с Правилами определения размера штрафа;

– неприменение типовых контрактов, типовых условий контрактов, которые размещены в единой информационной системе в разделе «Библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов»;

– не установление единых требований к участникам закупки о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки;

– расторжение контрактов либо со стороны заказчиков, либо со стороны исполнителя, в данной случае причиной является недобросовестность поставщиков, также отсутствие возможности адекватно оценить объемы, требуемых или подлежащих исполнению со стороны заказчика обязательств [8].

Со стороны исполнителя основной проблемой является непрофессионализм, в практической плоскости выражающийся в срыве сроков, ненадлежащем качестве, нарушении существенных условий контракта (например, несанкционированная передача работ на субподряд) и ряде других.

В связи с выявленной проблемой наиболее актуальными задачами для г. Иркутска считаем формирование процедуры работы заказчиков с электронным магазином для организации закупок малого объема, принятие соответствующих регламентирующих документов, обучение заказчиков, а также разработку программы продвижения (информирования).

Список использованной литературы

1. Кацаев И. В. Организация системы закупок на муниципальном уровне / И. В. Кацаев // Теория и практика общественного развития. – 2020. – № 8 (150). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-sistemy-zakupok-na-munitsipalnom-urovne> (дата обращения: 15.06.2023).

2. Местное самоуправление : учебник для вузов / Н. С. Бондарь [и др.]. – Москва : Изд-во Юрайт, 2021. – 386 с.

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2022 г.) // СПС «Консультант Плюс».

4. Мельников Д. А. Нарушения в сфере государственных закупок. Описание основных черт нарушений и способы их выявления / Д. А. Мельников // Global & Regional Research. – 2020. – Т. 2, № 2 – С. 306–310.

5. Дорошенко Т. Г. К вопросу совершенствования механизма осуществления контроля закупок / Т. Г. Дорошенко, И. А. Суханова. – DOI: 10.17150/2500-2759.2016(4).583-590 // Известия Байкальского государственного университета. – 2016. – Т. 26, № 4. – С. 583–590.

6. Аббасова С. С. Проблемы проведения государственных закупок и возможные пути их решения / С. С. Аббасова // Global & Regional Research. – 2021. – Т. 3, № 1 – С. 1–9.

7. О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок : Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 г. № 1414 (ред. от 27.01.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

8. Тищенко В. А. Сравнительно-правовое исследование реестров недобросовестных участников конкурентных процедур, урегулированных федеральными законами «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также земельным, жилищным и лесным кодексами Российской Федерации / В. А. Тищенко. – DOI 10.17150/2411-6262.2018.9(2).20 // Baikal Research Journal. – 2018. – Т. 9, № 2.