

Организация и управление закупками в Республике Башкортостан и направления их совершенствования*

Organization and Management of Procurement in the Republic of Bashkortostan and Directions for Their Improvement

Е. АЛФЁРОВА, Р. ГАЛИМОВ

Алфёрова Евгения Александровна, начальник отдела сопровождения централизованных закупок Государственного комитета Республики Башкортостан по конкурентной политике. E-mail: krasotka808@mail.ru

Галимов Рим Сабихович, канд. соц. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: galimovrs@mail.ru

В статье представлен анализ организации закупок в Республике Башкортостане и управление закупками с целью выявления проблем в системе регулирования процесса закупок в субъекте, а также определения направлений развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Основная доля конкурентных закупок в Республике Башкортостан осуществляется централизованно, нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы в области закупок, в регионе принимаются аналогично поправкам на федеральном уровне. Предлагаются направления для совершенствования системы закупок в Республике Башкортостан и повышения их эффективности.

Ключевые слова: закон о контрактной системе, централизация закупок, уполномоченный орган, конкурентные закупки, управление закупками, Республика Башкортостан.

The article presents an analysis of the organization of procurement in the Republic of Bashkortostan and their management in order to identify problems in the system of regulation of procurement processes in the subject, to determine the directions of development of the contract system in the field of procurement of goods, works, services. The main share of competitive procurement in the Republic of Bashkortostan is carried out centrally, regulatory legal acts regulating issues in the field of procurement in the region are adopted similarly to amendments at the federal level. The directions for improving the procurement system in the Republic of Bashkortostan and increasing their efficiency are proposed.

Key words: law on the contract system, centralization of procurement, authorized body, competitive procurement, procurement management, Republic of Bashkortostan.

Введение

Деятельность органов власти по реализации контрактной системы в сфере закупок регулируется следующими нормативно-правовыми актами: Федеральными законами, Постановлениями Правительства Российской Федерации, приказами и решениями федеральных органов власти, которые закладывают основные цели, задачи, принципы и механизмы организации контрактной системы в сфере закупок. На республиканском уровне для развития системы закупок приняты соответствующие нормативные документы, необходимые для работы участников контрактной системы в сфере закупок: по планированию, нормированию, мониторингу, осуществлению закупок (в том числе о банковском сопровождении, о региональном каталоге товаров, работ, услуг, о повышенных авансовых платежах, о закупке у единственного поставщика и другие).

* Ссылка на статью: Алфёрова Е.А., Галимов Р.С. Организация и управление закупками в Республике Башкортостан и направления их совершенствования // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 3. С. 106–111. DOI: 10.34773/EU.2024.3.18.

Федеральным законом № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7] (далее – Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) установлены правила закупок для участников контрактных отношений. Регулирование полного цикла закупочного процесса кроме основной задачи, заключающейся в обеспечении государственных и муниципальных нужд, выполняет функцию реализации политики импортозамещения и поддержки отечественного производителя, развития конкурентной среды, инновационных технологий, эффективного расходования бюджетных средств, достижения технологического суверенитета.

Обсуждение и результаты

Процесс взаимодействия между заказчиками, поставщиками, контрольными органами и другими участниками контрактной системы с момента принятия Закона № 44-ФЗ претерпевает многочисленные изменения, поэтому федеральный закон и подзаконные акты являются объектом постоянного мониторинга и изучения. За 11 лет со дня принятия закона внесено более 110 поправок, совершенствующих основной документ, то есть в среднем 10 поправок в год. На данный момент федеральное законодательство о контрактной системе в сфере закупок совершило переход на новую стадию развития – произошла трансформация закупочной среды: осуществлен переход от бумажных к электронным процедурам по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), упрощены алгоритмы работы и сокращены сроки проведения закупок. В последние годы в Закон № 44-ФЗ введены новые субъекты управления закупками, определены их функции: это орган по регулированию контрактной системы в сфере закупок на региональном уровне, орган контроля в сфере закупок, орган аудита в сфере закупок. Законом описана каждая процедурная часть осуществления закупок, нарушение которой влечет за собой наложение административных штрафов в рамках Кодекса административных правонарушений Российской Федерации. Таких видов правонарушений насчитывается около 60. При этом некоторые правонарушения морально устарели и не стыкуются с положениями Закона № 44-ФЗ. 5 апреля 2024 г. в Государственную Думу ФС РФ внесен проект № 594965-8 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором ряд правонарушений заменили на предупреждение. Например, если за нарушение правил дорожного движения минимальный штраф составляет порядка 500 рублей, то минимальный штраф в сфере закупок – это 3 тысячи рублей. Из-за такой разности «стоимости» штрафа в сфере закупок наблюдается кадровый голод, а новички, пришедшие в профессию, не обладают достаточными компетенциями для организации закупочного процесса в соответствии с действующим законодательством.

С октября 2024 года планируется принять поправки в Закон № 44-ФЗ об установлении единого порядка реализации запретов, ограничений и преимуществ при закупках. Данные изменения заменят как минимум 9 подзаконных актов, 7 перечней товаров, в отношении которых они применяются, а также установят разные механизмы подтверждения страны происхождения товара, принятых в развитие статьи 14 Закона о контрактной системе [7]. Вопросы применения «национального» режима рассматриваются также по жалобам участников закупок в Управлении Федеральной антимонопольной службы по РБ и за последние 10 лет единые подходы к их реализации уже выработаны. Грядущие законодательные изменения могут вызвать значительный рост количества жалоб в контрольные органы.

В целях обеспечения единообразия при проведении торгов Указом Президента Республики Башкортостан (РБ) № УП-449 от 4 августа 2010 года образован уполномоченный орган – Государственный комитет Республики Башкортостан по размещению государственных заказов, положивший основу построения эффективной и прозрачной системы закупок в РБ.

После ряда преобразований органов исполнительной власти РБ и изменений федерального законодательства о контрактной системе, полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков РБ, по регулированию и нормированию контрактной системы в сфере закупок, по осуществлению мониторинга закупок Постановлением

Правительства РБ от 17 июня 2020 года № 363 «О централизованных закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Республики Башкортостан» [5] закреплены за Государственным комитетом РБ по конкурентной политике (далее – Госкомитет); контрольным органом в сфере закупок определено Министерство финансов РБ. Функции по аудиту в сфере закупок Законом РБ № 520-з от 13 марта 2012 года «О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан» возложены на Контрольно-счетную палату РБ.

В Башкортостане выстроена централизованная система закупок путем их разделения на три уровня (см. рисунок).



Структура разделения закупок в Республике Башкортостан

Отнесение закупок по уровням зависит от начальной (максимальной) цены контракта и объекта закупки. Закупки первого уровня (электронный конкурс, электронный аукцион, электронный запрос котировок) размещает подведомственное Госкомитету учреждение – государственное казенное учреждение РБ «Республиканский центр торгов», второго уровня – сам Госкомитет.

Второй уровень – это закупки (электронный конкурс, электронный аукцион, электронный запрос котировок) со стартовой ценой торгов 50 млн рублей и более; закупки проектно-исследовательских работ на строительство и реконструкцию социально-значимых объектов, а именно зданий и сооружений в сфере здравоохранения, спорта, культуры и образования. Также новым направлением развития централизации является проведение совместных конкурсов или аукционов.

Закупки третьего уровня осуществляется заказчиками самостоятельно. Например, по линии Министерства семьи, труда и социальной защиты населения РБ в рамках пункта 2 части 5 статьи 26 Закона № 44-ФЗ [1] для закупок третьего уровня определено уполномоченное учреждение: государственное казенное учреждение Республиканский центр социального обслуживания населения (Постановление Правительства РБ № 640 от 30 декабря 2014 г.).

С 2021 года Госкомитет осуществляет проведение совместных закупок для медицинских учреждений республики. Перечень медицинских изделий, закупка которых обеспечивается путем проведения совместных процедур, к 2024 году значительно расширился. Сегодня в данном списке порядка 500 наименований по направлениям «Сердечно-сосудистая хирургия», «Травматология и ортопедия», «Хирургия», «Анестезиология и реаниматология», «Нейрохирургия», «Лабораторная диагностика», «Акушерство и гинекология», «Урология» и др.

По итогам 2023 года уполномоченным органом проведено 489 совместных закупок на сумму 8,7 млрд руб. В 2022 году проведено 177 совместных закупочных процедур на сумму 5,2 млрд рублей. Таким образом, рост числа совместных закупок к уровню 2022 года составил

2,7 раза, а в стоимостном выражении 1,67 раза. Основными направлениями совместных закупок являются:

- медицинские изделия;
- благоустройство дворовых городских территорий;
- охрана, питание;
- сельскохозяйственная и специальная техника [3].

В 2014–2015 годах в РБ внедрены механизмы осуществления на региональном уровне закупок для муниципальных нужд. Так, республиканские уполномоченные орган и учреждение осуществляют муниципальные закупки по двум видам централизации:

1) первый механизм: это предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета РБ бюджетам муниципальных районов и городских округов РБ для закупок товаров, работ, услуг на условиях централизованного осуществления данных закупок (часть 7 статьи 26 Закона № 44-ФЗ);

2) второй механизм: централизация реализована по части 4 статьи 26 Закона о контрактной системе, когда уполномоченный орган/учреждение наделяются полномочиями по осуществлению закупочных процедур на основании заключенного соглашения между РБ (в лице уполномоченного органа) и муниципальным образованием. Типовая форма соглашения принята Указом Главы РБ № УГ-66 от 27.02.2020 «Об утверждении примерного соглашения между Республикой Башкортостан и находящимся на ее территории муниципальным образованием об осуществлении уполномоченным органом исполнительной власти Республики Башкортостан и (или) уполномоченным учреждением Республики Башкортостан по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Республики Башкортостан полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков». По состоянию на 01.04.2024 года заключено 38 соглашений.

Для информационного взаимодействия между субъектами контрактной системы в РБ функционирует государственная информационная система «Региональная информационная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан» (далее – ГИС РИС, РКС). ГИС РИС предназначен для осуществления эффективного информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд РБ республиканскими и муниципальными заказчиками, уполномоченными органами, контрольными органами во взаимодействии с единой информационной системой в сфере закупок. В РКС ведется региональный каталог товаров, работ, услуг и в него внесены позиции по продуктам питания, ГСМ, мебели, канцелярским товарам, услугам охраны и уборки с указанием характеристик. Всего оцифровано порядка 1200 позиций [2]. Электронный каталог с описанием наиболее часто закупаемой продукции во-первых, снижает затраты рабочего времени сотрудников контрактных служб для формирования и размещения закупки, а во-вторых, упрощает участие поставщиков в закупках, что положительно сказывается на конкуренции.

Путем централизованных закупок через Госкомитет и подведомственное Госкомитету учреждение ГКУ РБ «Республиканский центр торгов» проведено 2 923 закупки на сумму 87,7 млрд рублей, что составляет 54 % общего объема закупок (в 2022 году проведено 2 256 закупок на сумму 104,3 млрд рублей) [3]. Общая экономия средств по результатам конкурентных процедур составила 6,2 млрд руб. (в 2022 году – 6,4 млрд руб.) [3].

Для закупок малого объема в электронном виде (до 600 тыс. рублей) внедрена платформа «Агрегатор торгов малого объема» (АТМО). Положение об информационной подсистеме утверждено приказом Государственного комитета РБ по конкурентной политике № ГК03-250 от 06.09.2023 [4]. Цель данного информационного ресурса:

- обеспечить прозрачность;
- автоматизировать закупочный процесс закупок до 600 тыс. рублей.

По итогам 2023 года общий объем малых закупок Республики Башкортостан составил 14,9 млрд руб., на сумму свыше 10 млрд рублей [3] или 69 % заключены на данной платформе (за 2022 год – 16,5 млрд рублей, 61 % в АТМО). По результатам закупочных сессий образовалась

экономия бюджетных средств. В 2023 году экономия в малых закупках составила 421,3 млн руб. или 6,5 % от НМЦК (2022 г. – 432,4 млн руб. или 6,3 % от НМЦК) [3].

За последние три года в сфере закупок приняты нормативные акты, существенно изменяющие контрактную систему в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В частности:

1) субъектам РФ в особых случаях предоставлено право осуществлять закупки у единственного поставщика (Постановление Правительства РБ № 73 от 18 марта 2022 года «Об осуществлении закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)»). С 25 декабря 2023 года такое право приостановлено на основании федеральных правил;

2) установлены нормы, действующие в 2022–2024 годах по изменению существенных условий контракта, в том числе предусмотрено условие увеличения аванса до 90 % (Постановления Правительства РБ № 211 от 5 мая 2022 г., № 748 от 28 ноября 2022 г., № 314 от 20 июня 2022 г., № 140 от 29 марта 2023 г., № 45 от 26 февраля 2024 г.);

3) введена процедура списания неустоек и штрафов в случае нарушения условий исполнения контракта (Постановление Правительства РФ № 783 от 4 июля 2018 г. с изменениями);

4) сокращены сроки оплаты по контрактам с 15 рабочих дней до 7 рабочих дней (Федеральный закон № 104-ФЗ от 16 апреля 2022 года).

Принятие данных мер позволило заказчикам и поставщикам действовать в условиях повышенных рисков без штрафов, угроз включения в реестр недобросовестных поставщиков и обеспечить устойчивость сферы закупок региона.

Одним из критериев оценки деятельности в сфере закупок является количество жалоб на действия заказчиков. Так, в Башкортостанское УФАС в 2023 году подано 760 жалоб на действия (бездействия) заказчика, конкурсной комиссии (2022 году в УФАС по РБ – 606 жалоб [6], что на 20 % больше чем в 2022 году). Количество обоснованных жалоб в 2023 году по сравнению с 2022 годом увеличилось с 33,5 % до 38 %. Данные обстоятельства связаны с изменениями в законодательстве и недобросовестным поведением участников закупок, предоставляющих недостоверную информацию в отношении предлагаемого товара или своей квалификации.

Также для оценки эффективности контрактной системы рассматривают долю конкуренции на торгах. Если по России средний показатель составил в 2023 году 2,52 заявки на одну процедуру, то в Башкортостане второй год подряд среднее количество заявок на одну закупку – 2,7 ед. [3]. За 2023 год на участие в закупках подано более 139 тыс. заявок (в 2022 году – 127 тыс. заявок, рост на 9 %) [5].

Заключение

Таким образом, анализ системы управления закупками показал высокий уровень организации закупочного процесса. Об этом свидетельствуют итоговые показатели закупочной системы РБ.

Для совершенствования системы закупок и повышению эффективности осуществления закупок предлагается следующее:

- в целях оптимизации процесса осуществления совместных закупок регламентировать процесс заключения соглашений о проведении совместных конкурсов или аукционов;
- внедрить унифицированные шаблоны контрактов, интегрированных в ГИС РИС, АТМО по наиболее востребованным товарам, работам, услугам;
- дополнить региональный каталог товаров, работ, услуг медицинскими изделиями;
- для снижения текучести специалистов в сфере закупок и повышения компетенций по вопросам закупок разработать универсальный чек-лист по проведению/анализу закупок, рассмотрению и подведению итогов по результатам рассмотрения заявок участников закупок;
- усилить контроль и аудит в сфере закупок за закупками, финансируемыми за счет межбюджетных трансфертов из бюджета РБ осуществленных без условия централизованного размещения;

– дополнить регламент по работе в АТМО мерами поддержки местных товаропроизводителей продуктов питания без организации торговой сессии по ценам не выше цен, зафиксированных Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по РБ.

Реализация указанных мероприятий позволит сократить сроки организации закупочного процесса, что положительно повлияет на результатах реализации национальных проектов и государственных программ.

Литература

1. В Башкортостане 2023 год показал рост количества заявок в закупках на 9 % [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.bashkortostan.ru/presscenter/news/610443/>
2. В Башкортостане за 2023 год разработано более 1,2 тысяч позиций электронного каталога по закупкам [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.bashkortostan.ru/presscenter/news/603635/>
3. Подведены итоги работы Госкомитета Республики Башкортостан по конкурентной политике за 2023 год [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.bashkortostan.ru/presscenter/news/606191/>
4. Положение об информационной подсистеме осуществления закупок малого объема для обеспечения нужд Республики Башкортостан (утв. приказом Государственного комитета Республики Башкортостан по конкурентной политике от 06.09.2023 № ГК03-250 [Электронный ресурс]. URL: <https://npa.bashkortostan.ru/40245/>
5. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 17.06.2020 № 363 «О централизованных закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Республики Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570833186>
6. Руководитель Башкортостанского УФАС России выступил на заседании Государственного Собрания – Курултая РБ [Электронный ресурс]. URL: <https://bash.fas.gov.ru/news/16826/>
7. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/