

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.022

Особенности совместных закупок в системе образования в условиях цифровизации закупочной деятельности (на примере города Москвы)

Гладилина Ирина Петровна

Доктор педагогических наук, профессор,
профессор кафедры управления государственными и муниципальными закупками,
Московский городской университет управления Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: gladilinaIP@edu.mos.ru

Ковчегова Снежана Юрьевна

Аспирант,
Московский городской университет управления Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Попова Екатерина Александровна

Студент,
Московский городской университет управления Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Аннотация

Цифровизация закупочной деятельности требует новых управленческих подходов к организации процесса закупки. Данное предположение в статье рассматривается на примере совместных закупок образовательными организациями, подведомственными Департаменту образования и науки города Москвы. Межрайонный совет директоров, межшкольные торговые площадки и единая комплексная информационная система – позволяют говорить об особенностях совместных закупок для обеспечения нужд образования столичного мегаполиса. В настоящее время в системе образования города Москвы реализован электронный сервис организации совместной закупочной деятельности подведомственных организаций на базе «единой комплексной информационной системы Департамента образования города Москвы». Система ЕКИС полностью соответствует концепции программы «Цифровая экономика», что способствует эффективной реализации основных положений цифровизации закупочной деятельности. Развитию экономической эффективности совместных закупок в сфере образования города Москвы и повышению ответственности каждого заказчика совместной закупки за результат способствует межшкольная торговая площадка межрайонного совета директоров.

Для цитирования в научных исследованиях

Гладилина И.П., Ковчегова С.Ю., Попова Е.А. Особенности совместных закупок в системе образования в условиях цифровизации закупочной деятельности (на примере города Москвы) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 3А. С. 208-215. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.022

Ключевые слова

Государственные закупки, совместные закупки, образовательные организации, цифровизация закупочной деятельности, закупки.

Введение

Департаментом образования города Москвы в 2015 году для более эффективного взаимодействия с подведомственными организациями было принято решение использовать для организации совместных закупок такой орган в системе Департамента как Межрайонный совет Директоров (МРСД), который объединяет в себе локально расположенные образовательные организации. Всего в городе Москве 35 таких объединений, на которых в данный момент открыты и аттестованы Департаментом города Москвы по конкурентной политике Торговые площадки, на которых образовательные организации вправе проводить конкурентные процедуры со вскрытием конвертов. Ранее такие процедуры проводились либо в Тендерном комитете, либо в ГКУ Дирекция ДОГМ. Таким образом, произошла определенная децентрализация, и появилось больше возможностей проводить конкурсные процедуры.

Стремление к проведению совместных процедур началось в 2015 года. В подавляющем большинстве это были закупки первого уровня с начальной максимальной ценой свыше 10 миллионов рублей. Объединение заказчиков в совместные лоты производилось по фактическим потребностям, вне зависимости от территориального распределения и количества заказчиков. Организатором закупки выступала образовательная организация, а информационное и консультационное сопровождение осуществляли сотрудники специализированных отделов ГКУ Дирекция ДОГМ. При этом, существовали рекомендации по объединению в крупные лоты закупок, предметом которых являлись технически сложные товары, работы или услуги, например, ремонтные работы, интерактивная и счетно-вычислительная техника.

Департамент образования города Москвы – главный распорядитель бюджетных средств подведомственной сети из более 600 образовательных организаций. Следуя программе развития цифровой экономики в 2017 году ДОГМ начал разрабатывать свою единую комплексную информационную систему для организации процессов совместной закупочной деятельности.

Предпосылкой к созданию собственного информационного сервиса формирования совместных закупок для организаций, подведомственных Департаменту образования города Москвы, стала логика развития закупочной политики Департамента образования города Москвы в течение 2015-2018 годов. За три года подходы к организации закупочной деятельности несколько раз менялась, однако устойчиво сохранялось приоритетное направление – проведения совместных закупок.

В настоящее время в системе образования города Москвы реализован электронный сервис организации совместной закупочной деятельности подведомственных организаций на базе «единой комплексной информационной системы Департамента образования города Москвы» (ЕКИС).

Основная часть

Сервис «Совместные закупки» ЕКИС обеспечивает обмен информацией между заказчиками (образовательными организациями) и Департаментом образования города Москвы, выполняющим функции контроля и информационного сопровождения закупок.

На сегодняшний день система ЕКИС автоматически формирует набор документов для проведения совместной закупки: соглашение о совместной закупке, разнарядку, спецификацию на поставку товаров, расчет НМЦК, корректирующие документы в случае необходимости по итогам прохождения экспертизы НМЦ.

Последовательность проведения совместной закупки с применением сервиса ЕКИС на период 2017-2018 год представляется следующим образом.

Этап 1. Формирование каталога товаров, работ, услуг, включающий наименование товара, работы, услуги, структуризацию по разделам и лотам, сведения о технических характеристиках и описание товаров, работ, услуг, ориентировочную рыночную стоимость, рассчитанную на основании исполненных контрактов и/или подтвержденную в открытых источниках, технические коды, присваиваемые каждой позицией специалистами разработчика системы, коды СПГЗ, КППЗ, ОКПД-2.

Этап 2. Сбор потребностей заказчиков по каталогу, который напоминает по функционалу формирование корзины покупок в интернет-магазине. Перед отправкой главному заказчику комплекты (сформированная потребность) подписываются электронно-цифровой подписью для соблюдения юридической значимости.

Этап 3. Главный заказчик (организатор закупки) направляет итоговые инструкции по планированию лотов в системе ЕАИСТ, а также автоматически сформированные расчеты НМЦК, спецификации, адресные перечни и иную необходимую для планирования закупки информацию.

Этап 4. Заказчики вносят в систему информацию о запланированных лотах для последующего формирования совместной процедуры.

Этап 5. Публикация закупки. При необходимости внесение изменений в извещение и документацию. Ответы на запросы (публикация разъяснений) и предоставление документации заинтересованным лицам. Оформление результатов. Заключение контрактов заказчиками.

Система ЕКИС полностью соответствует концепции программы «Цифровая экономика». Система постоянно развивается, в том числе в части информационного сопровождения совместной закупочной деятельности. Следующим шагом развития данной системы может стать автоматическая (программная) интеграция с системами регионального уровня, в частности, с ЕАИСТ.

В то же время, осталось немало актуальных вопросов, которые требуют изучения и решения, так как практический опыт организации совместных закупок выявил определенные недостатки:

1. Выбор главного заказчика. Данный вопрос возникает в связи с тем, что механизм выбора главного заказчика отсутствует, а кадровые ресурсы заказчиков в рамках МРСД имеют разный уровень профессионализма при проведении совместных закупочных процедур.
2. Санкции за несоблюдение сроков отдельными заказчиками, в том числе сроков направления первичной информации.
3. Из-за отсутствия исполнительской дисциплины у заказчиков, достаточно часто встречающиеся задержки и срывы в подготовке документации для совместной закупки,

приводят к определенным убыткам других заказчиков, а «виновный» участник не несет ответственности.

4. Механизм выхода участника из совместной закупки. При наступлении определенных событий один из заказчиков может отказаться от участия в совместной закупке. На изменение документации закупки требуется время, нарушаются планируемые сроки закупки и др.
5. Степень влияния участников закупки. Один из заказчиков требует внести изменения в техническую документацию, но главный заказчик отказывается принимать изменения. Разрешение конфликта интересов между заказчиками не урегулировано и не находит отражения в соглашении.

Как видно, основная часть вопросов касается качества взаимодействия заказчиков. Кроме того, необходимо систематически проводить мониторинг и оценку реальных возможностей каждого заказчика МРСД, в том числе кадровых, потенциальных главных заказчиков-организаторов совместных закупок.

Таким образом, организация совместной закупочной деятельности и модели ответственных взаимоотношений между заказчиками приобретает характер необходимости.

Инструментом таких взаимоотношений могут стать созданные советы торговых площадок, в состав которых целесообразно включать различных представителей от всех учреждений МРСД (не только специалистов по закупкам, руководителей контрактных служб, но и инженеров, завхозов, заместителей директоров). Протокольные решения вышеуказанных советов можно будет рассматривать как некое соглашение сторон в соответствии с нормами Гражданского Кодекса РФ.

Рассмотрим права и обязанности участников совместной закупки подробнее.

В соответствии с действующим законодательством в сфере закупок (ГК РФЗ, Закон № 44-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1088 «Об утверждении правил проведения совместных конкурсов и аукционов»⁴), основанием для проведения совместных закупок является соглашение сторон, которым устанавливаются права, обязанности и ответственность участников совместной закупки.

Соглашение должно содержать следующие сведения:

- 1) информацию о сторонах соглашения;
- 2) идентификационный код закупки;
- 3) информацию об объекте закупки и о предполагаемом объеме закупки, в отношении которой проводятся совместные конкурсы или аукционы, место, условия и сроки (периоды) поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в отношении каждого заказчика;
- 4) НМЦК каждого заказчика и обоснование таких цен соответствующим заказчиком;
- 5) права, обязанности и ответственность сторон соглашения;
- 6) информацию об организаторе совместных конкурса или аукциона, в т.ч. перечень полномочий, переданных указанному организатору сторонами соглашения;
- 7) порядок и срок формирования комиссии по осуществлению закупок, регламент работы такой комиссии;
- 8) порядок и сроки разработки извещения об осуществлении закупки, приглашения принять участие в совместных закрытом конкурсе или закрытом аукционе, документации о закупке, а также порядок и сроки утверждения документации о закупке;
- 9) примерные сроки проведения совместных конкурса или аукциона;

- 10) порядок оплаты расходов, связанных с организацией и проведением совместных конкурса или аукциона;
- 11) срок действия соглашения;
- 12) порядок рассмотрения споров;
- 13) иную информацию, определяющую взаимоотношения сторон соглашения при проведении совместных конкурса или аукциона.

Итак, передача полномочий Организатору осуществляется подписанием всеми участниками совместной закупки Соглашения о проведении совместной закупки.

Организатор обязан:

- для планирования сроков проведения совместных процедур закупок, а также их отдельных этапов использовать в работе Примерный график проведения совместной процедуры закупки (Приложение № 2);
- в процессе формирования документации о закупке использовать типовые формы документов, утвержденных законодательными актами РФ.
- назначить комиссию по рассмотрению заявок, членов Рабочей группы;
- сформировать документацию о закупке;
- информировать всех участников совместной закупки о ходе подготовки документации;
- предоставить окончательный вариант документации о закупке всем участникам совместной закупки для проверки и корректировке внесенных данных;
- установить срок проверки документов участниками совместной закупки;
- организовать подписание документации всеми участниками закупки в четко установленные сроки;
- предоставить инструкцию по формированию лота в системе ЕАИСТ 2.0 всем участникам совместной закупки;
- регулярно контролировать процесс внесения данных образовательными организациями в систему ЕАИСТ 2.0, соблюдение инструкций для внесения данных;
- при наличии замечаний незамедлительно информировать об этом участника закупки;
- требовать от участника закупки устранения замечаний в установленные Организатором сроки;
- информировать всех участников совместной закупки о ходе процедуры подготовки к торгам;
- обеспечить публикацию закупки в ОС ЕИС;
- принимать и обрабатывать запросы на разъяснения положений документации о закупке;
- контролировать процесс подачи заявок на участие в закупке;
- организовать работу комиссии по рассмотрению заявок, подписание и публикацию протоколов рассмотрения заявок в установленный срок;
- давать разъяснения руководителям организаций, подписавшим соглашение о проведении совместной закупки, совету МШТП, Учредителю, о ходе выполнения работ на любом этапе закупки;
- своевременно уведомлять ответственного по МШТП о фактах нарушения положений настоящего Регламента участниками совместной закупки;
- организатор по завершению публикации совместной закупки обязан в течение 5 рабочих дней передать всю документацию о закупке в электронном виде в общее хранилище файлов, в том числе подписанную и заверенную печатью;

Организатор имеет право:

- привлекать участников совместной закупки к формированию документации о закупке;
- привлекать участников совместной закупки к работе Комиссии по рассмотрению заявок;
- требовать от участников совместной закупки своевременного исполнения указаний по заполнению форм потребностей, внесению/изменению информации в ЕАИСТ 2.0 и др.;
- требовать от участников совместной закупки предоставления информации для разъяснения положений документации о закупке в случае поступления соответствующих запросов;

Участник совместной закупки обязан:

- строго выполнять все указания Организатора совместной закупки;
- своевременно информировать Организатора совместной закупки о процессе выполнения его распоряжений;
- оказывать содействие Организатору совместной закупки в работе по разъяснению положений документации о закупке;
- в случае возникновения обстоятельств, препятствующих качественному и своевременному выполнению своих обязанностей, незамедлительно сообщить об этом Организатору совместной закупки.

Для работы в системах ЕАИСТ 2.0 и ЕИС образовательная организация-участник/организатор закупки должны обеспечить и предусмотреть:

- наличие электронно-цифровой подписи у следующих должностных лиц: руководителя, заместителя руководителя, контрактного управляющего.
- регистрацию каждого владельца электронно-цифровой подписи в системах ЕАИСТ 2.0 и ЕИС.
- возможность замещения лица, ответственного за закупки учреждения, на период отпуска, болезни, при увольнении.

Ответственность участников закупки:

- Участники совместной закупки обязаны выполнять указания организатора закупки точно и в срок.
- Участник совместной закупки несет полную ответственность за предоставленные им данные для формирования общих потребностей по закупке, данные, внесенные в систему ЕАИСТ 2.0, своевременное формирование, согласование и публикацию Плана закупок и Плана-графика закупок.
- В случае, если участник закупки не подготовил необходимую документацию в установленный организатором закупки срок, либо лот не опубликован в плане-графике учреждения в установленный срок, образовательная организация - участник может быть исключена из совместной закупки. Письмо об исключении (с указанием причин) направляется представителем
- Руководитель образовательной организации – участника совместной закупки обязан предусмотреть возможность замещения лица, ответственного за закупки учреждения, на период отпуска, болезни, при увольнении.

По результатам закупок, осуществленных в соответствии с настоящим Положением и без нарушения сроков, предусмотренных графиком совместных закупок, Совет МШТП имеет право направить письмо в адрес руководителя образовательной организации-организатора закупки с просьбой рассмотреть возможность поощрения сотрудника, квалифицированные действия которого привели к положительному результату.

Заключение

Таким образом, развитию экономической эффективности совместных закупок в сфере образования города Москвы и повышению ответственности каждого заказчика совместной закупки за результат, способствует межшкольная торговая площадка межрайонного совета директоров.

Библиография

1. Бурлаков Н.А. Совершенствование регионального механизма информационного обеспечения процесса управления государственными закупками // Креативная экономика. 2014. Том 8. № 8. С. 72-79.
2. Дегтев Г.В. Информационные ресурсы как основа формирования эффективной контрактной системы в сфере закупок города Москвы. М.: Московский городской университет управления Правительства Москвы. 2017. С. 2-7.
3. Дегтев Г.В. и др. Управление закупками в сфере образования столичного мегаполиса. Чехов, 2016. 170 с.
4. Дегтев Г.В. и др. Управленческие механизмы и юридические средства обеспечения эффективности государственных закупок. М., 2017. 175 с.
5. Самогасов И.М. Эффективное функционирование контрактной системы // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 1-5. С. 115-117.

Features of joint procurement in the education system in the conditions of digitalization of procurement activities (example of Moscow)

Irina P. Gladilina

Doctor of Pedagogy, Professor,
Professor of the Department of Public and Municipal Purchasing Management,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: gladilinaIP@edu.mos.ru

Snezhana Yu. Kovchegova

Postgraduate,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Ekaterina A. Popova

Graduate Student,
Moscow City University of Management,
107045, 28/1, Sretenka st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ugmzmag@yandex.ru

Abstract

Digitization of procurement requires new management approaches to the organization of the procurement process. This assumption is considered in the article on the example of joint

procurement by educational organizations subordinate to the Department of Education and Science of the city of Moscow. The Department of Education of the city of Moscow is the main manager of budgetary funds of a subordinated network of more than 600 educational organizations. The interdistrict board of directors, interschool trading platforms and a single integrated information system allow us to speak about the peculiarities of joint procurement to meet the needs of education in the metropolitan metropolis. At present, an electronic service for organizing joint procurement activities of subordinate organizations on the basis of the “unified integrated information system of the Moscow Department of Education” has been implemented in the education system of the city of Moscow. This system is fully consistent with the concept of the Digital Economy program, which contributes to the effective implementation of the main provisions of procurement digitization. The inter-school marketplace of the inter-district board of directors contributes to the development of the economic efficiency of joint procurement in the sphere of education in the city of Moscow and increasing the responsibility of each customer of joint procurement for the result.

For citation

Gladilina I.P., Kovchegova S.Yu., Popova E.A. (2019) Osobennosti sovmestnykh zakupok v sisteme obrazovaniya v usloviyakh tsifrovizatsii zakupochnoi deyatelnosti (na primere goroda Moskvy) [Features of joint procurement in the education system in the conditions of digitalization of procurement activities (example of Moscow)]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (3A), pp. 208-215. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.022

Keywords

Government procurement, joint procurement, educational organizations, digitalization of procurement activities, procurement.

References

1. Burlakov N.A. (2014) Sovershenstvovanie regional'nogo mekhanizma informatsionnogo obespecheniya protsessa upravleniya gosudarstvennymi zakupkami [Improving the regional mechanism of information support of the public procurement management process]. *Kreativnaya ekonomika* [Creative Economy], 8, 8, pp. 72-79.
2. Degtev G.V. (2017) *Informatsionnye resursy kak osnova formirovaniya effektivnoi kontraktnoi sistemy v sfere zakupok goroda Moskvy* [Information resources as the basis for the formation of an effective contract system in the field of procurement of the city of Moscow]. Moscow: Moscow City University of Management.
3. Degtev G.V. et al. (2016) *Upravlenie zakupkami v sfere obrazovaniya stolichnogo megapolisa* [Procurement management in the field of education of the metropolitan metropolis]. Chekhov.
4. Degtev G.V. et al. (2017) *Upravlencheskie mekhanizmy i yuridicheskie sredstva obespecheniya effektivnosti gosudarstvennykh zakupok* [Management mechanisms and legal means to ensure the effectiveness of public procurement]. Moscow.
5. Samotaev I.M. (2015) Effektivnoe funktsionirovanie kontraktnoi sistemy [Effective functioning of the contract system]. *Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii* [Modern trends in the development of science and technology], 1-5, pp. 115-117.