

М.Н. Круг

Совершенствование условий конкурсной системы государственных закупок

Государственные закупки являются одним из необходимых инструментов для управления рыночной экономикой. В статье рассмотрены результаты исследования государственных закупок на примере ГБУ ПО «Псковавтодор» Псковской области. На основании изучения проблем закупочной деятельности предложены направления по совершенствованию условий конкурсной системы государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки; открытый конкурс; аукцион; срок закупки.

Система государственных закупок представляет целостный и организованный механизм, обладающий множеством взаимосвязанных элементов. Государственная закупка, представляя собой стадию выполнения государственного заказа, характеризуется как процесс деятельности государственных учреждений и хозяйственных субъектов по достижению потребности в товарах с целью обеспечения нужд государственных органов [2: с. 49].

Цель ГБУ ПО «Псковавтодор» состоит в оказании услуг на региональном (межмуниципальном) уровне в сфере автомобильных дорожных работ общего пользования. Осуществление государственных закупок совершается учреждением согласно нормативно-правовым требованиям о контрактной системе¹.

С 01.01.2014 г. произведены изменения в нормативных актах, координирующих закупочную деятельность для осуществления которых правительством области принято Постановление № 487 «О порядке формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Псковской области». Государственные закупки также проводят на основании регламента Государственного комитета по определению исполнителя (подрядчика, поставщика) закупок.

Получение согласования заявки на закупку происходит через региональную электронную систему в администрации области с учредителем, контрольным управлением, финансовым управлением. Размещение заявок на закупку производится на официальном сайте госзакупок²:

¹ Федеральный Закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 (ред. от 13.07.2015). URL: <http://www.consultant.ru>

² Официальный сайт Государственный комитет Псковской области по организации государственных закупок. URL: <http://gz.pskov.ru/frame/trade/view/organization/general.html?Id=100253608>

1. Самостоятельно (в случае суммы закупки до 500 тыс. руб.).

2. Если максимальная цена контракта от 500 тыс. руб., то закупка товаров на государственные нужды осуществляется Государственным областным комитетом по организации закупок.

На основании регламента осуществление закупок товаров, при применении информационной системы «Государственные и муниципальные закупки Псковской области», происходит при участии представительных органов. В таблице 1 рассмотрены сроки согласования государственных закупок.

Таблица 1

Сроки согласования государственных закупок

Уполномоченный орган	Цель проверки	Срок согласования	Условия возврата / условия исправления
Государственный комитет Псковской области по транспорту	Проверяет условия государственного контракта на соответствие нуждам ГБУ ПО «Псков-автодор»	До 10 дней	Наиболее частые возвраты (50 %). До 2 суток
Государственно-правовой комитет	Проверяет правовое обоснование сведений в государственном контракте	1 день	Минимальный возврат. Используются типовые контракты, исправления вносятся по телефону
Государственное финансовое управление	Проверяет наличие лимитов на определенные цели	3 дня	Редкие возвраты. Отсутствие лимитов
Контрольное управление	Проверяет обоснование начальной максимальной цены контракта. Сравнивает ценовые предложения с информацией в Интернете	До 10 рабочих дней	Редкие возвраты. Снижение НМЦК максимально
Государственный комитет Псковской области по организации государственных закупок	Проверяет все сведения, представленные	7 дней	Рассматривает быстро только с единственным поставщиком (электроэнергия, отопление, водоснабжение). Извещает письмом
Аппарат Администрации области (рассматривает заместитель губернатора)	в государственном контракте	Не регламентирован (1 мес.)	Мотивировка отказа: согласование в системе электронного документооборота

Государственный областной комитет по организации закупок после приема заявки размещает ее на сайте, указывает дату, способ определения поставщика, другие необходимые сведения. Одновременно заявка размещается на общероссийском сайте, где в открытом доступе находятся сопровождающие закупку документы.

Расчет издержек, возникших в результате возврата технического задания на доработку в отдел закупок, показал, что наименьшие издержки прослеживаются по видам работ/услуг с низкой волатильностью (в соответствии с числом возвратов). Наибольшие издержки по времени на доработку и в суммарных затратах связаны с электронными аукционами — 182 244 руб., причем 43 % составляют издержки по отделу закупок.

Как показал анализ, продолжительный процесс этапов согласования и частый возврат технического задания на доработку зачастую приводит к возрастанию средней цены контракта, что способствует росту незапланированных расходов предприятия. Так, например, по поставке тракторов, из трех контрактов два были возвращены в отдел закупок на доработку, поскольку срок рассмотрения каждого контракта составляет 30 дней, по результатам окончательных контрактов, стоимость была превышена на 15,1 %, что составило 797 463 руб. Аналогично и по другим видам: поставка нефтепродуктов, поставка минерального концентрата галита.

Одной из существенных причин долгого согласования является возврат первого варианта контракта в результате завышенного ценового уровня на товары в НМЦК. В случае своевременного согласования, например, такие товары, как канцелярские, хозяйственные, текущие ремонты, поставки высококонкурентных товаров, строительных материалов, имеют падение на торгах до 25–30 %. При долгом согласовании вопроса, возврате на доработку технического задания цена требуемого товара/услуги может измениться на 50 %, что, естественно, приведет к росту расходов учреждения.

Можно сказать, что имеющиеся задержки связаны с длительностью процедуры согласования в областной информационной системе. Поскольку согласование затягивается, подрядные организации могут начать работу спустя полтора-два месяца, с условием наличия положительных погодных условий. В результате происходит увеличение периодов проведения работ. И их зачастую приходится переносить на осенний период.

В сфере закупочной деятельности ГБУ ПО «Псковавтодор» осуществляет участие в конкурсах, электронных аукционах, заключение с подрядчиками прямых договоров и работу по поставке товаров/услуг с единственным поставщиком.

Характеристика закупок ГБУ ПО «Псковавтодор» представлена в таблице 2.

Как видим, наибольшее количество закупок проводилось в форме электронного аукциона, на сумму 3 140 844 413,42 руб., средняя стоимость по данной закупке составила 55 102 533,57 руб., издержки — 14 031 036 руб. (средние по одной закупке составили 246 159 руб.).

Таблица 2

Характеристика закупок ГБУ ПО «Псковавтодор»*

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка
	до 100 тыс. руб.	от 100 тыс. руб.
Количественные показатели, ед.		
Прямые договора	52	–
Электронный аукцион	–	57
Закупка у единственного поставщика	–	5
Конкурс	–	12
Всего:	126	
Стоимостные показатели, руб.		
Прямые договора	4 390 792	–
Электронный аукцион	–	3 140 844 413
Закупка у единственного поставщика	–	2 025 533
Конкурс	–	42 675 442
Всего:	3 189 936 181	
Средняя стоимость одной закупки, руб.		
Прямые договора	84 438,31	–
Электронный аукцион	–	55 102 533,57
Закупка у единственного поставщика	–	405 106,60
Конкурс	–	3 556 286,83
Общие издержки, руб.		
Прямые договора	982 129	–
Электронный аукцион	–	14 031 036
Закупка у единственного поставщика	–	69 997
Конкурс	–	184 125
Всего:	15 267 287	
Издержки на процедуру закупки, руб.		
Прямые договора	1887	–
Электронный аукцион	–	246 159
Закупка у единственного поставщика	–	13 999
Конкурс	–	15 344
Всего	73 597	

* Составлено автором по методике Н.А. Бурлакова [1].

Второе значение по количеству заключенных договоров имеет способ «прямые договора», в общем количестве 52 ед., на общую сумму 4 390 792 руб., общие издержки составили 982 129 руб., а средние — 1887 руб.

Третью позицию занимает способ «открытый конкурс», с помощью которого было проведено 12 торгов на общую сумму 42 675 442 руб., с учетом общих издержек, возникших в результате возврата технического задания и превышения изначальной цены на сумму 184 125 руб.

Сумма закупок у единственного поставщика составила 2 025 533 руб., с учетом общих издержек 69 997 руб.

На основании исследования системы закупок учреждения видно, что даже при условии низкой волатильности работ/услуг, окончательная стоимость контракта возрастает за счет возвратов технической документации на доработку и ее повторное рассмотрение. Наибольшее отклонение цены окончательного контракта от первоначальной его стоимости прослеживается по таким видам предполагаемых работ, как укладка тротуарной плитки и капитальный ремонт труб на автомобильных дорогах.

При оценке эффективности электронного аукциона были определены виды работ с высоким уровнем волатильности. По этой причине происходит превышение окончательной стоимости контракта в сопоставлении с его первоначальной стоимостью. Увеличение наблюдается по видам:

1. Поставка песка для приготовления пескосоляной смеси (156 %).
2. Поставка тракторов (154 %).
3. Поставка концентрата минерального галита с антислеживателем (141 %).
4. Услуги по аренде средств транспорта с экипажем (131 %).
5. Поставка автомобильной техники (127 %).
6. Применение топливных карт при поставке нефтепродуктов (127 %).

Незначительные отклонения наблюдаются по поставке хозяйственных товаров, ремонту шлагбаумов, по отправлению почтовых заказных отправлений.

Сводная характеристика показателей выполнения государственных закупок в зависимости от способов определения поставщика представлена в таблице 3.

Таблица 3

Выполнение государственных закупок

Способ определения поставщика	Количество процедур, ед	Сумма, руб.	Нормативная база	
Открытый аукцион в электронной форме	57	3 140 844 413,42	Пункт 1 части I статьи 93 ФЗ-44	
Открытый конкурс	12	42 675 442,0	Пункт 1 части I статьи 93 ФЗ-44	
Прямые договора (до 100 000,0 руб.)	52	4 390 792,30	пункт 4 части I статьи 93 ФЗ-44	
У единственного поставщика/ исполнителя/ подрядчика	5	Три закупки услуг по почтовым отправлением	1 299 960,0	Пункт 1 части I статьи 93 ФЗ-44 ФЗ-147 «О естественных монополиях»
		Одна закупка на оказание услуг по предоставлению помещения в аренду	495 573,0	Пункт 32 части 93 ФЗ-44
		Одна закупка на поставку электроэнергии	230 000,0	Пункт 29 части I статьи 93 ФЗ-44
—	126	—	3 189 936 180,72	—

Оценивая издержки, видим, что наиболее затратные контракты заключены в виде электронного аукциона, это связано с долгим периодом согласования, возвратом задания на доработку, повторным согласованием, в результате чего выгодные контракты могут быть упущены, и для исполнения государственного задания приходится в сжатые сроки заключать контракт с менее выгодным поставщиком.

Исходя из представленных в статье результатов проведенной оценки закупочной деятельности можно сказать, что в ГБУ ПО «Псковавтодор» прослеживаются затруднения при контрактной системе закупок, связанные как со спецификой закупаемой продукции, так и с ограниченными временными рамками, неустойчивым характером погоды, что не позволяет осуществить своевременно закупки по ожидаемой цене, в итоге предприятие вынуждено дополнительно расходовать средства бюджета.

В связи с потребностью обеспечения возможности своевременного осуществления закупок по оказанию работ на автодорогах регионального значения, руководство учреждения было вынуждено обратиться к губернатору Псковской области А.А. Турчаку с письмом о внесении изменений в проект постановления администрации Псковской области от 20.12.2013 № 606 «О реализации Федерального Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Внесение изменений позволит оперативно осуществлять процесс определения поставщика на выполнение дорожных работ без применения соответствующей информационной системы «Государственные и муниципальные закупки Псковской области». Это позволит снизить финансовую нагрузку на дорожные предприятия, приведет к своевременному расчету с подрядными организациями, снизит кредиторскую задолженность.

Проведенные в положенное время указанные работы позволят сгладить социальную напряженность и уменьшат критические отзывы в прессе от жителей области. Заключение прокуратуры Псковской области на предлагаемые изменения имеется.

В случае позитивного рассмотрения губернатором Псковской области вносимый проект ГБУ ПО «Псковавтодор» позволит не только проводить своевременные работы по ремонту дорог, но и снизит кредиторскую задолженность на 3 435 291,19 руб., что составляет 2,5 % от общей суммы задолженности ГБУ ПО «Псковавтодор».

Также предлагается в отделе закупок установить автоматизированную программу «Эконом-эксперт», что позволит повысить эффективность проведения аукционов и конкурсов. Используя для работы программу «Эконом-эксперт», специалисты отдела закупок смогут выполнять отчеты 1-контракт и 1-закупки меньше чем за 10 секунд, работать с планами-графиками и реестрами закупок.

Общие затраты на мероприятия по рационализации закупочной деятельности ГБУ ПО «Псковавтодор» с учетом обучения специалистов отдела закупок и покупки программы составят 138 900 руб.

Предложенные направления будут способствовать снижению возвратов технического задания, которое случается достаточно часто, особенно со стороны Государственного комитета Псковской области по транспорту. Также внедрение автоматизированной программы закупок «Эконом-эксперт» будет направлено на повышение контроля проведения аукционов и конкурсов. Можно предположить, что кредиторская задолженность снизится на 2,5 % за счет изменения сроков согласования закупок и составит 133 006 283,79 руб. Также предлагаемые мероприятия приведут к улучшению социальной составляющей репутации ГБУ ПО «Псковавтодор» на рынке Псковской области.

Литература

1. *Бурлаков Н.А.* Развитие методического обеспечения управления социально-экономической подсистемой государственных закупок (на примере Санкт-Петербурга): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. СПб., 2015. 221 с.

Literatura

1. *Burlakov N.A.* Razvitie metodicheskogo obespecheniya upravleniya social'no-e'konomicheskoy podsistemoy gosudarstvenny'x zakupok (na primere Sankt-Peterburga): dis. ... kand. e'kon. nauk: 08.00.05. SPb., 2015. 221 s.

M.N. Krug

Improvement of the Conditions of a Competitive System of Public Procurement

Public procurement is one of the necessary tools to manage the market economy. The article describes the results of a study on the public procurement on the example of State Budget Educational Institution of Pskov region "Pskovavtodor". Based on the study of the problems of procurement activity the author proposes the directions for improvement of the conditions of a competitive system of public procurement.

Keywords: government procurement; open competition; auction; purchase period.