

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЕДИНОВОГО АГРЕГАТОРА ТОРГОВЛИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК «МАЛОГО ОБЪЕМА».

ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ



МАСЛОВА
Наталья Сергеевна,

директор Института им. А. Б. Соловьева, НИУ ВШЭ



КИЖАЕВ
Дмитрий Викторович,

студент 2 курса магистратуры, факультет
социальных наук департамента государственного
и муниципального управления НИУ ВШЭ

С июля 2018 года во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.04.2018 г. № 824-р (далее — Распоряжение № 824-р) функционирует единый агрегатор торговли «Березка» (далее — ЕАТ).

В целях оценки практики использования ресурса были проанализированы результаты первых 500 закупок, реализованных с использованием ЕАТ. Надо отметить, что 40% из анализируемых закупок было совершено в ноябре 2018 года, когда вступили в силу требования о необходимости осуществления федеральными органами исполнительной власти и находящимися в их ведении казенными учреждениями закупок канцелярских товаров с использованием ЕАТ. На закупки канцелярских товаров приходится 324 закупки, что составляет 64% от общего количества проанализированных закупок. В исследуемом периоде 57% от общего количества закупок приходилось на закупки со стартовой ценой, не превышающей 3000 рублей, в том числе доля закупок со стартовой ценой не превышающей 1000 рублей составила 31% (Диаграмма 1). Применение кон-

курентных процедур осуществления закупок позволяет заказчику получать наиболее выгодные условия закупки за счет конкурентной борьбы претендентов на получение заказа. Однако применение конкурентных процедур не всегда целесообразно с учетом издержек, связанных с реализацией процедур (как заказчика, так и участников закупок), наличия заинтересованности участников функционирующего рынка в получении заказа, количества потенциальных претендентов и других условий. Если обратить внимание на сложившуюся региональную практику регулирования закупок «малого объема», то следует отметить, что, как правило, устанавливается пороговое значение стоимости закупок, на которые не распространяется требование об осуществлении закупок «малого объема» конкурентным путем. Так, например, в Смоленской области¹ на конкурентной основе реализуются закупки «малого объема» стоимостью, превышающей 3000 рублей, в Республике Удмуртия² — 5000 рублей, в Ставропольском крае³ и в Тюменской области⁴ — 10000 рублей.

Практика реализации закупок на ЕАТ показала, что значительное количество закупок реализовано при отсутствии предложений участников.

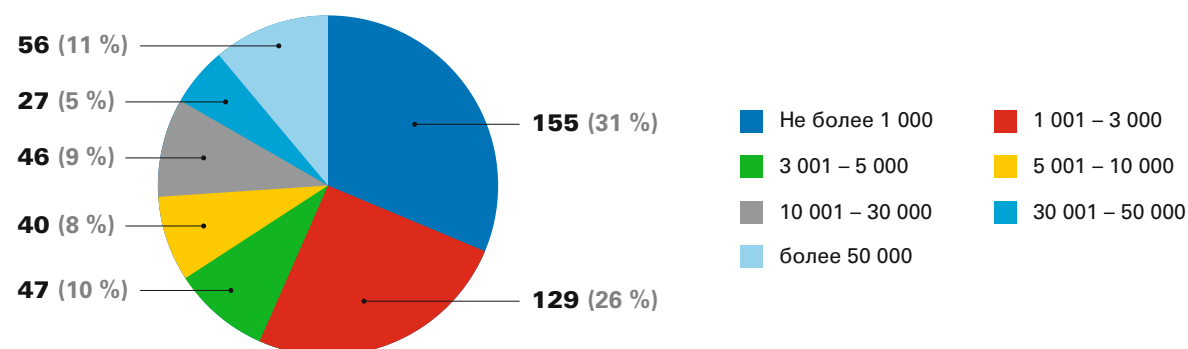
¹ Распоряжение Администрации Смоленской области от 31.01.2018 г. № 90-р/адм.

² Приказ Министерства финансов Удмуртской республики от 11.07.2018 г. № 8н.

³ Постановление Правительства Ставропольского края от 19.10.2017 г. № 308-п.

⁴ Распоряжение Правительства Тюменской области от 06.03.2017 г. № 175-р.

Диаграмма 1.
Распределение количества закупок в зависимости от стартовой цены

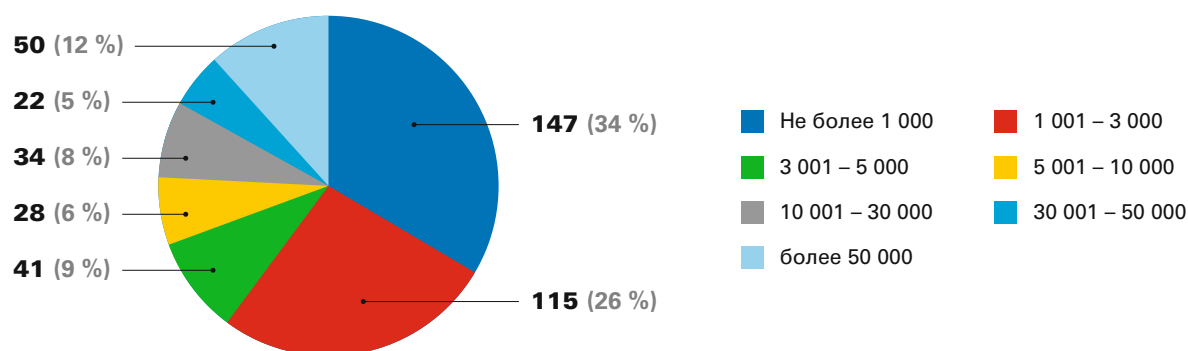


Из 500 закупок по 437 закупкам (87%) не поступило ни одного предложения по цене. В отношении объектов закупки, относящихся к категории «канцелярские товары», которые ряд заказчиков обязаны закупать с использованием ЕАТ, 277 закупок (85%) были реализованы без предложений участников. Большая часть таких закупок приходится на закупки со стартовой ценой, не превышающей 3000 рублей (Диаграмма 2).

Вместе с тем проведенный анализ результатов закупок в разрезе различных диапазонов стартовой цены позволил сделать вывод о том, что сложившаяся ситуация свойственна не только случаям закупок с незначительной стоимостью, но также широко распространена и в других случаях закупок (Диаграмма 3). По всем анализируемым ценовым диапазонам около 90% случаев закупок осуществлялось в отсутствие предложений участников, исключение составляют лишь случаи закупок со стартовой ценой от 5000 до 50000 рублей.

Основываясь на первых результатах, можно говорить о том, что такая задача, как создание быстрых способов закупки и поставки товаров (работ, услуг), заявленная в регламенте функционирования ЕАТ⁵, на сегодняшний день средствами агрегатора не реализована. В случаях закупок, на которые не были поданы предложения, заказчики не могут своевременно удовлетворить существующие потребности в продукции, увеличиваются трудозатраты, связанные с закупкой, сокращается время заказчика на работу с более дорогими и важными закупками, что приводит к общему снижению эффективности функционирования системы закупок. Надо отметить, что согласно исследованию⁶, основанному на эмпирических данных за 2013–2014 гг. по Калужской области, закупки «малого объема» (при отсутствии необходимости осуществления таких закупок с использованием конкурентных процедур) были сопряжены с издержками в 15% от стоимости таких закупок. Мож-

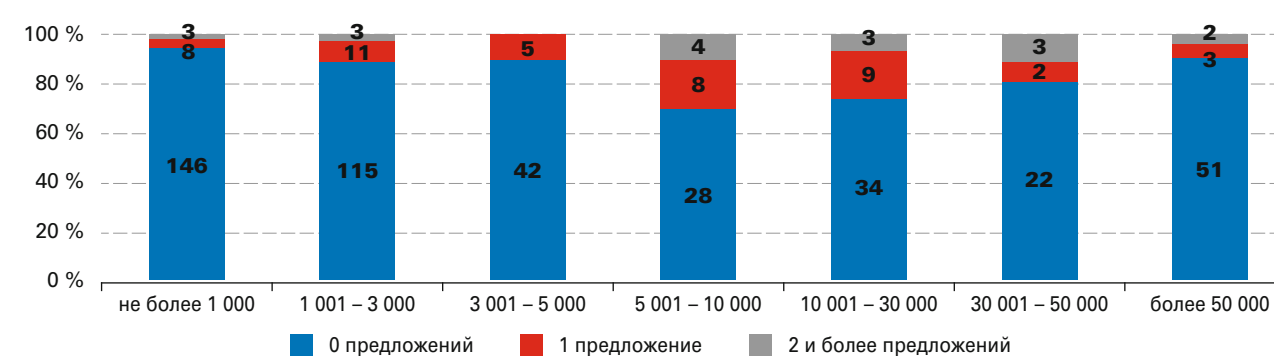
Диаграмма 2.
Распределение случаев закупок без предложений по цене в зависимости от стартовой цены



⁵ Регламент функционирования единого агрегатора торговли, утвержденный приказом Генерального директора АО «РТ-Проектные технологии» от 21.10.2018 г. № 63.

⁶ Яковлев А.А., Балаева О.В., Ткаченко А.В. «Оценка издержек осуществления закупочной деятельности: итоги опроса госзаказчиков»//ГОСЗАКАЗ. – № 40. – с. 64-67

Диаграмма 3.
Результаты закупок в зависимости от стартовой цены



но предположить, что при условии осуществления закупок «малого объема» на конкурентной основе, с учетом необходимости проводить закупки повторно вследствие отсутствия ценовых предложений, невозможности объединения в рамках одной закупки различных наименований товаров, работ, услуг, издержки, связанные с осуществлением закупок по новым правилам, возрастут в разы.

Кроме того, согласно положениям распоряжения № 824-р федеральные органы исполнительной власти и находящиеся в их ведении федеральные казенные учреждения вправе осуществлять закупки без использования ЕАТ при условии осуществления закупки по цене контракта ниже цены, по которой закупка могла быть осуществлена с использованием ЕАТ. Иных случаев для осуществления закупок без использования ЕАТ не установлено. Следовательно, если необходимый заказчику объект закупки представлен в каталоге товаров, работ, услуг ЕАТ, заказчик не сможет осуществить закупку по цене ниже цены такого объекта, представленной в ЕАТ, даже в случае, если никто из поставщиков, подрядчиков, исполнителей, включая указавшего соответствующую цену, не выразил намерения работать с заказчиком (не подал пред-

ложение по цене в рамках закупочной сессии, организованной заказчиком). Учитывая значительное количество случаев закупок без предложений со стороны участников, представляется необходимым урегулировать порядок действий заказчика в указанных случаях. Так, например, согласно положениям приказа комитета Ставропольского края по государственным закупкам от 24.04.2018 г. № 01-05/340 при осуществлении закупок «малого объема» в случае отсутствия предложений на участие в закупке заказчики Ставропольского края могут заключить контракт вне электронного магазина с последующим внесением в систему сведений о заключенном контракте. При отсутствии соответствующего регулирования действий в результате осуществления закупок без предложений участников проблема своевременного удовлетворения потребностей в необходимых заказах товаров, работах, услугах может встать довольно остро, особенно у заказчиков, которые обязаны использовать ЕАТ. При этом следует учитывать, что закупки «малого объема» нередко используются именно для оперативного удовлетворения потребностей, возникших в связи с обстоятельствами, предвидеть которые заранее было невозможно.

Диаграмма 4.
Доля закупок, которые завершились исполнением договора, %

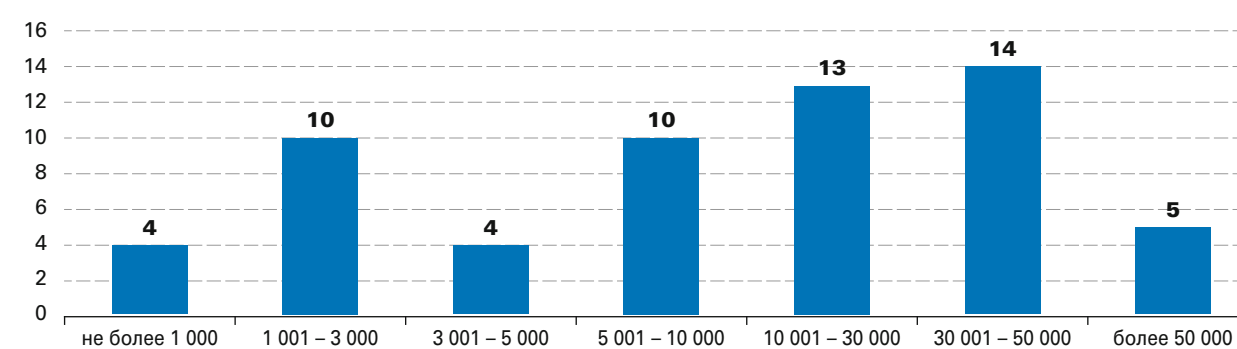
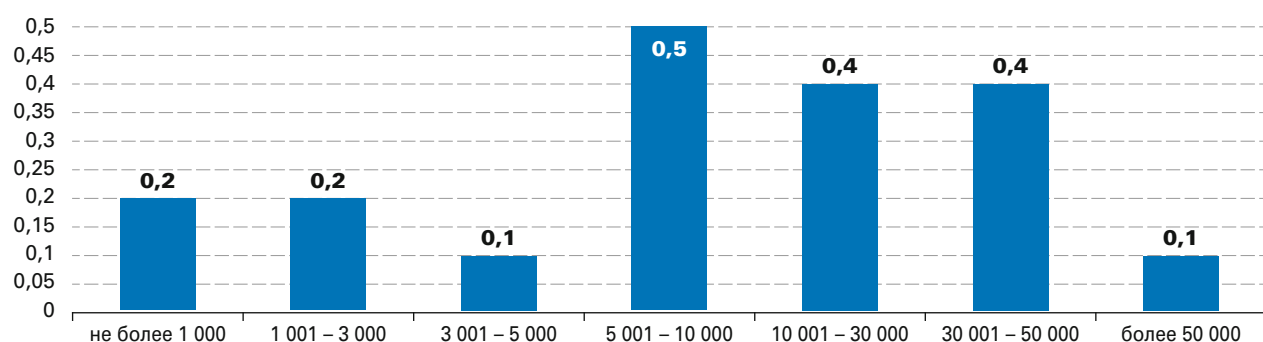


Диаграмма 5.

Среднее количество предложений по цене в зависимости от стартовой цены



Только по результатам 62 закупок был определен участник, с которым заключается договор. При этом 23 закупкам, на которые поступали предложения по цене, был присвоен статус «закупка отменена». Таким образом, только по 39 закупкам (7%) заказчику удалось удовлетворить существующую потребность в продукции с использованием ЕАТ. Если рассматривать указанный показатель в разрезе ценовых диапазонов, то самый высокий показатель (14%) был зафиксирован в отношении закупок со стартовой ценой в диапазоне более 30 000–50 000 рублей (Диаграмма 4).

В тех случаях, когда предложения по цене поступали, зачастую закупки не были конкурентными. Из 62 закупок, на которые поступали предложения по цене, 44 закупки относились к случаям с единственным участником. Следовательно, в исследуемом периоде только 18 закупок (3%) были конкурентными. Среднее количество предложений по цене, полученных при осуществлении закупок в исследуемом периоде, составило 0,2. Данное обстоятельство позволяет говорить о том, что осуществление закупок с использованием ЕАТ

в большинстве случаев не приводит к распределению закупок «малого объема» на конкурентной основе. Максимальное значение среднего количества предложений по цене в рамках исследуемых закупок составляет 0,5 предложения. Такое значение достигалось при осуществлении закупок со значением стартовой цены в диапазоне от 5 000 до 10 000 рублей. В диапазоне от 10 000 до 50 000 рублей среднее значение составляет 0,4 (Диаграмма 5).

С учетом большого количества закупок, в отношении которых предложения по цене отсутствовали, а также с учетом среднего количества предложений по цене в отношении проанализированных закупок, можно сделать вывод о том, что такая задача, как формирование среды для максимально широкого круга потенциальных поставщиков товаров (работ, услуг), востребованных заказчиками, также еще не реализована.

Всего в проанализированных закупках участвовало 19 участников закупок, среди них представители: Москвы, Московской области, Республики Марий Эл, Республики Чувашия, Краснодарско-

Диаграмма 6.

Информация о заключенных договорах и отмененных закупках в разрезе участников закупок

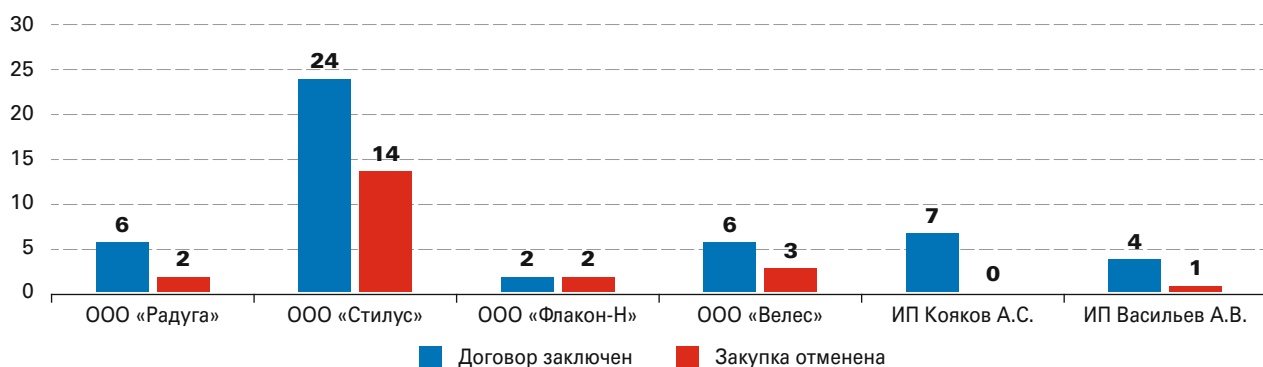
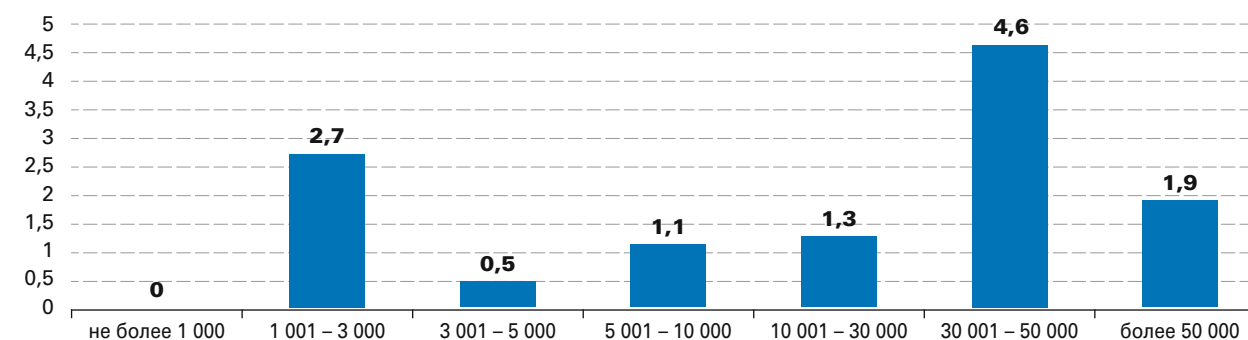


Диаграмма 7.

Размер снижения стартовой цены, %



го края, Вологодской, Кировской, Свердловской и Ивановской областей. Большая часть участников принимали участие только 1 раз, информация о результатах закупок участников, заключивших более 1 договора в исследуемом периоде, приведена на Диаграмме 6.

Одним из показателей, традиционно используемых в целях оценки эффективности закупок, является размер снижения цены, определенной заказчиком. При осуществлении закупок на ЕАТ средний размер снижения стартовой цены по закупкам, в отношении которых участниками подавались предложения по цене, составил 1,6%. В отношении 25 закупок (40% закупок с предложениями по цене) снижение стартовой цены отсутствовало. С точки зрения среднего размера стартовой цены при осуществлении закупок на ЕАТ, наиболее успешными были закупки со стартовой ценой от 30 000 до 50 000 рублей (Диаграмма 7).

Подводя итог, следует отметить, что необходимость регулирования закупок «малого объема» во многом обусловлена широким распространением случаев искусственного дробления существующих потребностей с целью избежать конкурентного распределения заказов и связанными с этим ограничениями возможностей участия предпринимателей в распределении заказов. Помимо сокращения случаев ошибок и злоупотреблений при определении стоимости покупаемой продукции, открытость и прозрачность закупок «малого объема» позволит обеспечить эффективное расходование средств за счет открытой конкурентной борьбы предпринимателей. Однако первые результаты применения ЕАТ при осуществлении закупок «малого объема» позволяют сделать вывод о том, что потенциал регулирования таких закупок не обеспечивается в полном объеме. Вместе с тем анализ региональной практики осуществления та-

ких закупок на конкурентной основе подтверждает целесообразность перевода соответствующих закупок на конкурентную основу. Так, например, в Смоленской области в результате использования модуля «Малые закупки» автоматизированной информационной системы государственных закупок Смоленской области была достигнута экономия в размере 13%, что составило 22,69 млн рублей⁷; по данным Сводного аналитического отчета об осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ставропольского края, по итогам первого полугодия 2018 года в электронной торговой системе для автоматизации закупок малого объема зарегистрировано более 500 заказчиков и 2 500 поставщиков Ставропольского края, размер достигнутой экономии составил более 18 млн рублей⁸.

С учетом того обстоятельства, что с 01.03.2019 г. количество случаев закупок, при осуществлении которых заказчики обязаны применять ЕАТ, существенно возрастет, работы по совершенствованию порядка осуществления закупок с использованием рассматриваемого ресурса особенно актуальны. Необходимость корректировки действующего регламента работы ЕАТ подтверждается первыми результатами практического применения новых правил закупок «малого объема». В целях обеспечения эффективного применения ЕАТ представляется необходимым провести комплексный анализ результатов практического применения закупок «малого объема» по новым правилам. В целях совершенствования регламента осуществления закупок с использованием ЕАТ необходимо использовать успешный региональный опыт регулирования закупок «малого объема», а также обеспечить широкое экспертное обсуждение предлагаемых правил при участии заинтересованных лиц (заказчиков, предпринимателей). ■

⁷ Доступно на: <http://goszakupki.admin-smolensk.ru/smallpurchases/Menu/Page/399>, дата обращения 14.09.2018 г.

⁸ Доступно на: <http://stav-zakupki.ru/>, дата обращения 21.9.2018 г.