

ОСОБЕННОСТИ КОНТРАКТНОЙ РАБОТЫ В ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

¹Алиев О.М., ²Гаджимурадова Э.Э.

¹ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет», Махачкала;

²ФГБОУ ВО «Филиал Дагестанского государственного университета», Кизляр,
e-mail: oaom666@mail.ru

В статье рассмотрены особенности предмета, критериев отбора, оценки предложений участников, источников финансирования закупок вузов. Показано, что при разработке Положения о закупке вузам рекомендуется регламентировать процедуры закупки конкретных видов товаров, работ, услуг с использованием конечных перечней используемых способов закупки. В описание проведения каждого способа закупки необходимо включать перечни используемых критериев с указанием их весомости (в виде диапазона значений по всем используемым критериям). Предложено, когда лучше использовать простые, а когда сложные конкурсные процедуры, позволяющие оценить не только качество закупаемого товара, работы, услуги, но и квалификацию поставщика. Выявлено, что основными по важности оказания многих работ и услуг являются нестоимостные критерии. Для качественной оценки с использованием нестоимостных критериев необходимо использовать, прежде всего, открытые конкурсы. Автоматизация позволяет увеличить эффективность системы закупок учреждения в целом. Однако автоматизация нецелесообразна без соответствующих структурных изменений.

Ключевые слова: электронные торги, вуз, заказчики, финансирование, товары (работы, услуги), аукционы, конкурсные процедуры

TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF STOCK MARKETS: WEAK PLACES AND NECESSARY MEASURES

¹Aliev O.M., ²Gadzhimuradova E.E.

¹Dagestan state university, Makhachkala;

²Branch of the Dagestan state university, Kizlyar, e-mail: oaom666@mail.ru

In article features of a subject, selection criteria, an assessment of proposals of participants, financing sources of purchases of higher education institutions are considered. It is shown that when developing Regulations on purchase higher education institutions are recommended to regulate procedures for procurement of specific types of goods, works, services with use of final lists of the used purchase methods. It is necessary to include lists of the used criteria with indication of their ponderability in the description of carrying out each method of purchase (in the form of value range by all used criteria). It is offered when it is better to use simple and when the difficult competitive procedures allowing to evaluate not only quality of the purchased goods, works, services, but also qualification of the supplier. It is revealed that the main on importance of rendering many works and services are not cost criteria. For quality standard with use of not cost criteria it is necessary to use, first of all, open tenders. Automation allows to increase system effectiveness of purchases of organization in general. However, automation is inexpedient without the corresponding structural changes.

Keywords: electronic auction, higher education institution, customers, financing, goods (works, services), auctions, competitive procedures

Управление контрактной работой в вузе предполагает эффективное использование возможностей нормативной правовой базы, регламентирующей процесс закупок товаров, работ, услуг в зависимости от предмета закупки; способа осуществления закупки; критериев отбора и оценки предложений участников закупки; источников финансирования вуза.

Эффективное проведение вузом закупок предполагает регламентацию в Положении о закупках вуза способов осуществления закупок и процедур выбора конкретного способа в зависимости от предмета закупки; разработку и утверждение пакета документов вуза о деятельности внутренних служб и комиссий по реализации процесса

закупок; постоянное совершенствование регламентации процесса закупок в вузе.

В зависимости от вида закупаемых вузом товаров, работ и услуг определяются применяемые в каждом конкретном случае способы определения поставщика. Как правило, уникальный предмет закупок, поставщики которого представлены на рынке в ограниченном количестве, предполагает использование либо конкурсных процедур, при проведении которых имеются возможности учитывать квалификацию потенциальных поставщиков и сделанные ими предложения по качеству и функциональным характеристикам, либо закупку у единственного поставщика.

Использование конкурсных процедур возможно также при наличии достаточно-

го количества потенциальных поставщиков, предложения которых будут конкурировать с целью выявления наилучшего, удовлетворяющего всем сформулированным при проведении закупки критериям. Вместе с тем, чем сложнее предмет закупки, тем тщательнее и строже необходимо подходить к выбору критериев оценки поданных предложений. Закупку стандартной продукции, поставляемой на рынок большим количеством продавцов, целесообразно проводить с помощью аукционов или запросов котировок.

При разработке Положения о закупке вузам рекомендуется регламентировать процедуры закупки конкретных видов (или групп) товаров, работ, услуг с использованием конечных перечней используемых способов закупки. В описание проведения каждого способа закупки необходимо включать перечни используемых критериев с указанием их весомости (в виде диапазона значений по всем используемым критериям).

При закупках в рамках Федерального закона № 44-ФЗ [5] оценка заявок и окончательных предложений потенциальных поставщиков должна происходить в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 [2]. Данные Правила не применяются при проведении аукциона, запроса котировок, закупки у единственного поставщика, а также при проведении запроса предложений, если заказчик установил другие критерии оценки заявок, не учтенные частью 1 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ. Также они не применяются при проведении закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ [6].

В Положении о закупках вуза могут включаться методики оценки и сопоставления поданных заявок и предложений участников процедуры закупки по всем используемым вузом способам осуществления закупок. При проведении закупки конкретного вида товара, работы или услуги вуз формирует пакет документации о закупке, содержащей на основании Положения о закупках вуза выбранный способ закупки, критерии оценки, с указанием значений их весомости и методику оценки поданных участниками заявок, а также другую информацию в соответствии с действующим законодательством.

В случае, когда предметом закупки являются товары, работы, услуги, качественные параметры которых описываются достаточно просто и стандартно, без вариативных параметров в требованиях ккупаемому предмету (например, закупка това-

ров, работ, услуг, обеспечивающих процесс функционирования вуза – питьевая вода, продукты питания, услуги охраны, вывоз мусора, уборка помещений и т.п.), обычно используются наиболее простые процедуры (электронные аукционы, запросы котировок), определяющие поставщика только по стоимостному критерию.

Аукционы в электронной форме (электронные аукционы) являются наиболее открытыми и прозрачными способами осуществления закупок, сокращая, таким образом, коррупционные риски, снижают издержки заказчиков на организацию и проведение закупок.

В случае осуществления закупок, в ходе которых заказчик обязан проводить электронный аукцион, распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (ред. от 10.08.2016) утвержден соответствующий перечень товаров, работ, услуг [3]. В соответствии с частью 2 ст. 59 Федерального закона № 44-ФЗ Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ может быть установлен дополнительный перечень продукции, обязательнокупаемой на электронном аукционе в случае одновременного выполнения следующих условий: существует возможность сформулировать точное и подробное описание объекта закупки; критерии определения победителя такого аукциона имеют денежную и количественную оценку.

Заказчик имеет право осуществлять путем проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включенных в указанные перечни. Правительством РФ в соответствии с частью 4 ст. 59 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливаются порядок и условия отбора операторов электронных площадок. По результатам такого отбора Правительством РФ определяется перечень таких операторов [5]. В настоящее время электронные аукционы в рамках Федерального закона № 44-ФЗ могут проходить на 5 электронных торговых площадках – «Сбербанк-АСТ», «Единая электронная торговая площадка» (ЕЭТП, площадка Правительства Москвы), «РТС-тендер», площадки ММВБ и Правительства Татарстана. В рамках Федерального закона № 223-ФЗ заказчики могут работать на любой электронной торговой площадке, включая вышеперечисленные.

Конкурсные процедуры (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс) предполагают сложную систему оценки поданных заявок на участие в закупке, реализуемой вузом за счет установления системы критериев (стоимостных и качественных), позволяющих

оценить не только качество закупаемого товара, работы, услуги, но и квалификацию поставщика. К товарам, работам, услугам данной группы могут относиться высокотехнологичное оборудование (лабораторная база вуза), проведение научных исследований, выполнение аналитических и расчетных работ.

Повышение эффективности подобных закупок предполагает установление для целей оценки предложений участников сложной системы критериев, учитывающих веса этих критериев. В качестве критериев обычно выбираются: стоимостные (цена товара, работы, услуги); расходы на ремонт и эксплуатацию товаров (объектов), использование результатов работ; стоимость жизненного цикла товара (объекта), полученного в результате выполнения работы и др.); экологические, функциональные и качественные характеристики объекта закупки; квалификация поставщика (деловая репутация специалистов, опыт контрактной работы, наличие материальных и финансовых ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании).

Так, выбор организаторами закупок (заказчиками) неправильного способа закупки, не свойственного предмету закупки, равно как и применение несоответствующих критериев оценки, приводит к неэффективным (негативным) результатам закупки.

В вузах, закупающих в основном стандартные товары, работы, услуги и использующих для этого простые процедуры – запросы котировок и аукционы (использующие единственный критерий – цену), устанавливается привычный, отработанный годами подход к проведению закупок. Вместе с тем, при закупках достаточно сложного вида товаров, работ, услуг (например, уникального оборудования, проведения нестандартных работ, исследований, не имеющих аналогов) возникает потребность в оценке качественных свойств закупки и квалификации поставщика. В таких случаях не рекомендуется использовать аукционы и запросы котировок. Иначе может победить участник, предложивший минимальную цену и не имеющий необходимой квалификации.

В практике закупок вместе с тем встречаются извещения о проведении электронных аукционов на выполнение НИР (например, разработка стратегии развития, разработка предложений по повышению инвестиционной привлекательности и т.п.). К сложным работам и услугам, при приобретении которых не рекомендуется использовать аукционы и запросы котировок, можно, например, отнести следующие: оказание

юридических, медицинских и образовательных (обучение, воспитание) услуг; выполнение технологических, опытно-конструкторских или научно-исследовательских работ; разработка документов, регламентирующих обучение, воспитание, контроль качества образования в соответствии с законодательством РФ в области образования; оказание услуг специализированной организации; оказание экспертных услуг.

Закупки подобных работ и услуг с использованием соответствующих предельных величин значимости критериев оценки, установленных постановлением Правительства № 1085, рекомендуются осуществлять путем проведения открытых конкурсов. Правила, утвержденные постановлением Правительства № 1085, позволяют системно и достаточно подробно оценить предложения различных участников закупки, поскольку они разделяют критерии оценки на стоимостные и нестоимостные с установлением для них оценки значимости в виде веса каждого критерия. Правила позволяют вводить критерии разных уровней (т.н. подкритерии), также с установлением для них веса (значимости).

Существенным связующим звеном между предметом закупки и критериями оценки предложений участников является Таблица предельных величин значимости критериев оценки заявок и предложений участников закупки (приложение к Правилам оценки), позволяющая на основании предельных величин значимости критериев оценки устанавливать значимость как стоимостных, так и не стоимостных критериев оценки. Вузам необходимо на основе анализа Правил оценки и таблицы предельных величин значимости критериев оценки (постановление Правительства № 1085) при проведении закупок тех или иных товаров, работ, услуг выстроить эффективную систему критериев оценки при проведении процедур закупок.

В частности, основной объем закупок для текущей деятельности вузов, происходящий на товары, работы, услуги, осуществляется с использованием, прежде всего, стоимостных критериев (минимальная их значимость – соответственно 70% и 60%). При проведении конкурсов по закупке такого рода товаров, работ, услуг нестоимостные критерии при относительно невысоком уровне их значимости используются как второстепенные. Так можно закупать для нужд вузов наиболее простые товары, работы, услуги, упомянутые выше и имеющие значительное количество конкурирующих продавцов на данных рынках.

В то же время такие работы и услуги, как образовательные, услуги по разработ-

ке документов, регламентирующих обучение, контроль качества образования, могут быть оценены стоимостными критериями не более чем с 40%-м уровнем значимости. Основными по важности оказания данных работ и услуг являются нестоимостные критерии, а также подкритерии, характеризующие качество оказываемых услуг и квалификацию поставщика этих услуг (значимость не менее 60%).

В практике вузов при проведении такого рода закупок (как правило, работ и/или услуг) для качественной оценки с использованием нестоимостных критериев необходимо использовать, прежде всего, открытые конкурсы, позволяющие заключать договор с победителем, заявка которого оценена системой критериев и подкритериев, оценивающих, прежде всего, квалификацию исполнителя и качество предлагаемой услуги (работы), а только потом (как второстепенным критерием) цену услуги (работы).

Наконец, закупка научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ предполагает самый низкий уровень значимости стоимостных критериев (20%), поскольку цена работы здесь практически не играет существенной роли, предмет закупки достаточно уникален и отбор потенциальных поставщиков представляет собой не только сложную систему критериев оценки, но также может включать в себя неформализованную экспертную оценку заявок, направленную на определение в качестве поставщика вполне определенного участника, квалификация которого, а также качество заявленной им работы (услуги), не может быть превзойдена другими участниками закупки. Практически данный случай закупки, в силу своей уникальности близок к закупке у единственного источника, однако по ряду причин (в частности, источникам финансирования) вуз не может избежать конкурсной процедуры.

Наличие различных источников финансирования вуза позволяет реализовывать процедуру закупки товаров, работ, услуг с использованием преимуществ федеральных законов № 44-ФЗ или № 223-ФЗ. Вузу необходимо разработать достаточно универсальное положение о закупках с тем, чтобы не нести риски при закупке определенных товаров, работ, услуг на основе использования конкурсных (конкурентных) процедур, вместо того, чтобы закупать у единственного источника и быть заранее уверенным в должном качестве предмета закупки. Так, например, отсутствие в положении о закупках вуза возможности организации закупки НИР у единственного источника (за счет внебюджетных средств, направляемых

вузом на эти цели) может привести к заключению договора по результатам конкурса, проведенного в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, не с самым квалифицированным участником, предложившим достаточно низкую цену. Правильное установление критериев оценки заявок при закупке НИОКР вузами с помощью конкурсных процедур (в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ) должно помочь определить победителя из числа наиболее квалифицированных участников процедуры закупки, имеющих значительный положительный опыт в данной сфере.

Контрактная система закупок товаров, работ, услуг в подавляющем большинстве вузов базируется на положениях и нормах Федерального закона № 44-ФЗ и Типовом положении о закупках, утвержденном Минобрнауки России, предназначенном для вузов – бюджетных учреждений [4]. Вузы, являющиеся автономными учреждениями, имеют больше возможностей по разработке индивидуального Положения о закупках в силу их большей самостоятельности. Типовое положение достаточно удобно для вузов, являющихся бюджетными учреждениями, в случае отсутствия у них необходимости в разработке индивидуального Положения о госзакупках, учитывающих специфику вуза, реализацию его амбициозных планов и намерений. Вместе с тем, отступления от Типового положения налагают на вуз большую ответственность на всех этапах закупочного процесса, так как самостоятельно разработанное положение о закупках существенно увеличивает риски нарушения законодательства. Наиболее эффективным Положением о закупках вуза, являющегося бюджетным учреждением, представляется переработанное вузом Типовое положение о закупках, включающее особенности, предоставляемые учреждениям положениями Федерального закона № 223-ФЗ. В этом случае у вузов появляется больше возможностей для расширения спектра способов осуществления закупок и оптимизации процесса закупок в соответствии со своими нуждами.

Практика применения контрактной системы свидетельствует о наличии прецедентов эффективного сочетания обоих Федеральных законов в рамках Положения о закупках учреждения. В частности, при наличии достаточно больших объемов финансирования бюджетного учреждения за счет иных, приносящих доход видов деятельности и грантов, проведение закупок у единственного поставщика целесообразнее осуществлять с использованием положений Федерального закона № 223-ФЗ и

с учетом положений статьи 15 Федерального закона № 44-ФЗ. Получается, что в небольших объемах закупки осуществляются как с помощью службы снабжения, так и других подразделений, а крупные – с помощью Единой комиссии по размещению заказов.

Значительный объем информации, с которой необходимо работать в процессе осуществления закупок, сложность процедур, значительные объемы используемых финансовых ресурсов, динамичность законодательства и другие аспекты не позволяют эффективно осуществлять закупочную деятельность без автоматизации процесса закупок. Автоматизация позволяет обеспечить непрерывность процессов управления закупками в режиме реального времени, исключить дублирование процедур сбора и обработки информации, усилить взаимосвязь с бюджетным процессом, снизить затраты, риски и увеличить эффективность системы закупок учреждения в целом, интегрировав её с общероссийским официальным сайтом www.zakupki.gov.ru и создаваемой на федеральном уровне Единой информационной системой (ЕИС) в сфере госзакупок.

Однако автоматизация нецелесообразна без соответствующих структурных изменений. Автоматизации должен подвергаться хорошо отлаженный и четко регламентированный закупочный процесс с понятной системой управления закупками. Предлагается в организационной структуре вуза, функционально взаимосвязанное с Единой комиссией по размещению заказов создать Управление государственных закупок и материально-технического снабжения [1, с. 23]. Это позволит решить ряд проблем и открыть возможности для более эффективного управления госзакупками в вузах.

Список литературы

1. Гаджиев Н.Г. Организационно-экономические механизмы повышения эффективности государственных закупок вуза // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. – 2016. – Том. 31. Вып. 1. – С. 14–24.
2. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 (ред. от 20.10.2016) «Об утверждении Правил оцен-

ки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.10.16).

3. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (ред. от 10.08.2016) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.10.16).

4. Типовое Положение о закупке товаров, работ, услуг для бюджетных учреждений (утверждено Министром образования 17.01.14). URL: <http://xn--80abucjiihbv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%> (дата обращения: 24.10.16).

5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.10.16).

6. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.10.16).

References

1. Gadzhiev N.G. Organizacionno-jekonomicheskie mehanizmy povysheniya jeffektivnosti gosudarstvennyh zakupok vuza // Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 3. Obshhestvennye nauki. 2016. Tom. 31. Vyp. 1. pp. 14–24.
2. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 28.11.2013 no. 1085 (red. ot 20.10.2016) «Ob utverzhdenii Pravil ocenki zajavok, okonchatelnyh predlozhenij uchastnikov zakupki tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd». URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashhenija: 23.10.16).
3. Rasporjazhenie Pravitelstva RF ot 21.03.2016 no. 471-r (red. ot 10.08.2016) «O perechne tovarov, rabot, uslug, v sluchae osushhestvlenija zakupok kotoryh zakazchik objazan provodit aukcion v jelektronnoj forme (jelektronnyj aukcion)». URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashhenija: 17.10.16).
4. Tipovoe Polozhenie o zakupke tovarov, rabot, uslug dlja bjuzhetnyh uchrezhdenij (utverzhdeno Ministrom obrazovaniya 17.01.14). URL: <http://xn--80abucjiihbv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%> (data obrashhenija: 24.10.16).
5. Federalnyj zakon ot 05.04.2013 no. 44-FZ (red. ot 03.07.2016) «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2016). URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashhenija: 21.10.16).
6. Federalnyj zakon ot 18.07.2011 no. 223-FZ (red. ot 03.07.2016) «O zakupkah tovarov, rabot, uslug otdelnymi vidami juridicheskikh lic» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2017). URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashhenija: 19.10.16).