

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ
Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., доц _____
_____/ В.С.Антонюк /
« ____ » _____ 2017 г.

Совершенствование механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 081100.62. 2017. 13-1401-293. КР

Руководитель, должность к.э.н., доцент

_____/ Н.А.Сигатова /
« ____ » _____ 2017г.

Автор

студент группы ВШЭУ – 450
_____/ А.В. Филиппов /
« ____ » _____ 2017 г.

Нормоконтролер, спец. по УМР

_____/ О.В. Ефимова /
« ____ » _____ 2017 г.

Челябинск 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК	
1.1 Сущность и содержание государственной контрактной системы	5
1.2 Нормативно-законодательная база контрактной системы в РФ	15
1.3 Способы определения поставщиков в государственных закупках.....	23
1.4 Методика анализа механизма бюджетных закупок	31
2 АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В РФ	
2.1 Организация бюджетных закупок в РФ.....	37
2.2 Оценка эффективности государственных закупок.....	45
2.3 Проблемы формирования государственной контрактной системы	59
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ	
3.1 Рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок.....	74
3.2 Оценка эффективности предложенных мероприятий.....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В российской экономике система государственных закупок является обязательной составляющей управления и функции регулирования государственной экономики. Современный этап развития российской экономики направлен на поиски современных способов и методов управления, которые способны гарантировать оперативное функционирование как всего экономического механизма, так и отдельных субъектов Российской Федерации, отраслей и предприятий в постоянно изменяющихся условиях хозяйствования, которые устанавливают современные требования стратегическому и тактическому поведению хозяйственных отраслей.

Объектом исследования выступают бюджетные.

Предметом исследования является процесс организации системы государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы.

Цель выпускной квалификационной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы в РФ.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

- 1) изучить теоретические основы формирования контрактной системы в сфере бюджетных закупок;
- 2) рассмотреть организацию бюджетных закупок в РФ;
- 3) оценить эффективность государственных закупок;
- 4) выявить проблемы формирования государственной контрактной системы;
- 5) разработать рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок;
- 6) провести расчет эффективности предложенных мероприятий.

Предложены рекомендации могут быть использованы в процессе формирования контрактной системы в сфере бюджетных закупок в РФ.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК

1.1 Сущность и содержание государственной контрактной системы

Современный этап развития российской экономики характеризуется формированием нового института – государственной контрактной системы. Государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, обеспечивающих потребности государства и отражающих систему взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов на рынке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Контрактная система является составной частью инструментов государственного управления и играет важную роль в формировании новой стратегии развития страны.

Государственная контрактная система – это совокупность законов и мер, направленных на выработку целостного технологического механизма, составляющего основные фазы по обеспечению федерального государственного заказа, а именно: планирование закупок, прогнозирование закупок товаров, работ и услуг в рамках федерального государственного заказа, определение государственными заказчиками вариантов снабжения в рамках федерального государственного заказа, подачу заявок на поставки товара, работы, услуги, юридическое подведение итогов подачи заявки, осуществление и оценка полученного государственного контракта.

В фундаменте контрактной системы государства, заложен принцип контрактных отношений между заказчиком и исполнителем государственного заказа, в основе которого стоит заключение контракта между госзаказчиком и исполнителем госзаказа в том или ином виде.

В целях ведения эффективной бюджетной политики обеспечение государственного учета контрактов и ведение их реестра осуществляется в рамках электронных информационных систем. Субъектами правоотношений в сфере

размещения заказов выступают, соответственно, государственные органы, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, казенные, бюджетные учреждения и другие получатели бюджетных средств в ходе осуществления ими закупочных процедур. Крупнейший субъект рыночной экономики по размещению бюджетного заказа – государство, являющееся обладателем определенной значительной части финансов. Осуществление государственных закупок происходит на средства налогоплательщиков, в совокупности с доходами государства, полученными в результате управления госсобственностью, аккумуляирования средств в бюджете и внебюджетных источниках.

Первый этап по осуществлению закупок – это этап по размещению заказа. Здесь государственный заказчик определяет будущих поставщиков, подрядчиков и исполнителей, которые будут осуществлять государственный контракт. В тоже время, на первом месте значатся закупки, связанные с удовлетворением общественных потребностей, или, другими словами, с удовлетворением нужд государства. При этом учитывается фактор по более эффективному расходованию на это бюджетных средств. Цена предусматривается в качестве важнейшего критерия, которому следует уделять при осуществлении государственных закупок основное внимание. Тем не менее, также дополнительно предусмотрены критерии, по обеспечению экономической выгоды заказчику. Они включают:

- соотносимость продукции закупленной заказчиком и ее назначения;
- расходы заказчика, осуществленные во время срока эксплуатации или жизненного цикла товаров, работ, услуг, в т. ч. расходы по текущему ремонту;
- расходы, связанные с транспортировкой, хранением и другими дополнительными затратами, к примеру сервисным обслуживанием.

В общей сложности, рынок государственных закупок можно представить в виде макроэкономической системы, включающей взаимодействие внутри системы ее структурных элементов и являющейся составным механизмом единого народно-хозяйственного экономического поля государства.

Принципы контрактной системы – это основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность и главные направления государственной политики в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяющие функционирование контрактной системы в целом. Статья 6 Закона № 44–ФЗ закрепляет следующие принципы контрактной системы: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок [1, ст. 6].

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок является одним из основополагающих и выражается в безвозмездном и свободном доступе всех желающих к информации о закупках. Реализуется этот принцип путем использования единой информационной системы, которая представляет собой совокупность имеющейся в базах данных информации и включает в себя всю информацию о закупке. Размещаемая информация должна быть полной и достоверной, то есть ее должно быть достаточно для принятия потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обоснованных и объективных решений относительно участия в закупках.

Принцип обеспечения конкуренции подразумевает создание равных условий для всех участников закупок, чтобы любое заинтересованное лицо имело возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Данный принцип связан с нормами ФЗ от 26.07.2006 № 135–ФЗ «О защите конкуренции», а именно в части содействия контрактной системы в сфере закупок поддержанию одинаковых условий для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в том числе участников проведения закупки. При этом ценовая и неценовая конкуренция между участниками закупок должна быть добросовестной, в целях выявления лучших условий для поставки товаров,

выполнения работ, оказания услуг. Кроме того, заказчикам, их должностным лицам, комиссиям, а также участникам закупок запрещается совершать действия, которые не соответствуют требованиям Закона № 44–ФЗ, приводят к ограничению конкуренции и ограничивают число участников закупок. Также в ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на действия, которые могут привести или приводят к устранению, недопущению, ограничению конкуренции [9, ст. 17].

Еще один принцип контрактной системы в сфере закупок – это принцип профессионализма заказчика, предусматривающий осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования своих сотрудников, занятых в сфере закупок, в том числе путем обучения и переобучения по данной отрасли в соответствии с действующим законодательством РФ.

Таким образом, необходимость участия в осуществлении закупок профессионально подготовленных лиц фиксирует обязанность заказчика на всех стадиях закупки обеспечивать работу профессионалов. Также этот принцип находит свое отражение, например, в ч. 6 ст. 38 Закона № 44–ФЗ, которой предусмотрено, что контрактный управляющий, работники контрактной службы должны обладать дополнительным профессиональным образованием или иметь высшее образование в сфере закупок; частью 5 ст. 39 Закона № 44–ФЗ установлено, что в состав комиссии заказчиком включаются те, кто прошел повышение квалификации и профессиональную переподготовку в сфере закупок, а также лица, которые обладают необходимыми специальными знаниями касательно объекта закупки [10, ст. 9]. Следующий принцип – принцип стимулирования инноваций. Он предполагает, что при планировании и

осуществлении закупок заказчики должны исходить из приоритета обеспечения государственных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. При этом в законе не определены понятия «инновационность» и «высокотехнологичность». Однако, Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» [11] определил, что относится к инновационной и высокотехнологичной продукции. В соответствии с названным выше актом товар признается инновационным, если при его производстве используются впервые внедренные результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами или, в отсутствие прямых аналогов, имеются качественно новые потребительские (функциональные) характеристики, в том числе повышающие конкурентоспособность товара, или новый способ применения товара, который позволяет расширить область его использования.

Высокотехнологичная продукция отличается тем, что должна создаваться предприятиями наукоемких отраслей, с использованием новейших образцов технологического оборудования, технологических процессов и технологий и с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала.

Принцип единства подразумевает, что контрактная система основывается на единых принципах и подходах, позволяющих удовлетворять государственные потребности посредством планирования, осуществления закупок, мониторинга, аудита и контроля за их проведением. Несоблюдение данного принципа может также являться основанием для обжалования действий и решений уполномоченных лиц. И закрепленный законодателем принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. По общему правилу под

результативностью необходимо понимать – степень достижения запланированных результатов, а под эффективностью – соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами [12, п. 3.1.]. И соответственно суть этого принципа заключается в необходимости достижения лицами, ответственными за проведение закупок, результатов обеспечения государственных нужд, при планировании и осуществлении закупок. При этом указанные лица несут персональную ответственность за несоблюдение требований, установленных нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

В целом законодательное закрепление принципов контрактной системы – это положительное явление, возможно свидетельствующее о появлении предпосылок для создания самостоятельного правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Этапы государственных закупок:

- планирование, обоснование и нормирование;
- определение поставщика, заключение контракта;
- размещение;
- исполнение;
- мониторинг.

Закон предусматривает, что каждая государственная и муниципальная закупка должна быть запланирована. Заказчики обязаны будут утверждать два документа планирования: план закупок на срок действия соответствующего бюджета и план-график на год. В планах закупок будут указываться цели осуществления закупок, будут устанавливаться наименование и описание объектов закупок, сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок, объемы финансового обеспечения, а также некоторые иные сведения. План закупок формируется в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством.

Согласно планам закупок заказчики обязаны формировать планы-графики. Планы-графики будут основанием для осуществления закупок: заказчик будет вправе осуществить закупку, только если она включена в план-график. Планы закупок формируются на 1–3 года. Обоснование закупок осуществляется при формировании плана закупок и плана-графика и служит для установления соответствия планируемых закупок целям их осуществления. Закреплено всего три возможных цели госзакупок: достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами; исполнение международных обязательств Российской Федерации, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация (за исключением исполняемых в соответствии с государственными программами, перечисленными в предыдущем пункте); выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов (за исключением функций и полномочий, выполняемых в соответствии с документами, перечисленными в предыдущих пунктах). В планах закупки необходимо будет обосновывать, каким именно образом объект госзакупки послужит достижению указанных целей. В планах-графиках будет обосновываться начальная (максимальная) цена контракта и способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Нормирование закупок по 44–ФЗ должно происходить следующим образом: на основании федеральных правовых актов каждая бюджетная структура утверждает собственные правила нормирования в сфере закупок. Эти правила

публикуются на официальном сайте закупок; руководствуясь собственными нормами, заказчики составляют план закупок и также публикуют этот план в открытом доступе. В соответствии с принятым положением, определяющим порядок нормирования при госзакупках, государственные и муниципальные структуры должны придерживаться следующих основных правил: все затраты могут рассчитываться, только исходя из объемов бюджетного финансирования для конкретного субъекта; кодировка затрат должна выполняться в соответствии с кодами бюджетной классификации; нормативы рассчитываются исходя из основных показателей деятельности той или иной структуры (численность сотрудников, сроки службы основных фондов, остатки материальных запасов, территориальное расположение).

Законом предусмотрены способы определения поставщиков: открытый конкурс, закрытый конкурс, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, запрос котировок, закупка у единственного поставщика, конкурс с ограниченным участием, закрытый конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый двухэтапный конкурс, запрос предложений.

Законом № 44-ФЗ определены следующие сроки заключения контракта с победителем конкурса: контракт заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе (при проведении закрытого конкурса – с даты подписания протокола).

Законом № 44-ФЗ определен фиксированный срок для подписания победителем закупки контракта – 15 дней с даты получения проекта контракта от заказчика. Сроки для заключения контракта могут быть продлены, но не более чем на 30 дней, в случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта.

Исполнение контракта включает в себя следующий комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей

осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем):

- приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Поставщик (подрядчик, исполнитель) в соответствии с условиями контракта обязан своевременно предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств, в том числе о сложностях, возникающих при исполнении контракта, а также к установленному контрактом сроку обязан предоставить заказчику результаты поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, предусмотренные контрактом, при этом заказчик обязан обеспечить приемку поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги.

Заказчик вправе не отказывать в приемке результатов отдельного этапа исполнения контракта либо поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в случае выявления несоответствия этих результатов либо этих товара, работы, услуги условиям контракта, если выявленное несоответствие не препятствует приемке этих результатов либо этих товара, работы, услуги и устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе устанавливать порядок размещения соответственно в региональных и муниципальных информационных системах

отчетов о результатах отдельного этапа исполнения контракта, осуществления поставки товара, выполнения работы или оказания услуги (в том числе перечни дополнительной информации). Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в Правительство Российской Федерации. Требования к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета, а также сроки подготовки указанного отчета определяются Правительством Российской Федерации.

В сводном аналитическом отчете дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, государственная контрактная система представляет собой совокупность законов и мер по обеспечению федерального государственного заказа, а именно: планирование закупок, прогнозирование закупок товаров, работ и услуг в рамках федерального государственного заказа, определение государственными заказчиками вариантов снабжения в рамках федерального государственного заказа, подачу заявок на поставки товара, работы, услуги, юридическое подведение итогов подачи заявки, осуществление и оценка полученного государственного контракта.

Далее рассмотрим нормативно-законодательную базу контрактной системы в РФ.

1.2 Нормативно-законодательная база контрактной системы в РФ

В последние несколько лет в России сформировалась довольно обширная нормативно-законодательная база по регулированию процессов, связанных с проведением для государственных нужд закупок. В число нормативно-правовых актов входят в немалом количестве документы, действующие во всех уровнях власти – от государственной до муниципальной и регулирующие отношения гражданско-правовой сферы государственной закупки, определяющие прерогативы и обязательства сторон, структуру и формы составляемых юридических документов во время различных этапов размещения заказов, определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, заключения и исполнения контрактов.

С использованием нормативно-правовой базы в сфере закупок складываются экономические отношения у значительного сегмента участвующих субъектов при проведении государственных и муниципальных закупок и определении поставщиков на этапах размещения заказов, определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, заключения контрактов и их исполнения.

Учитывая имеющийся место недостаток в механизме при проведении государственной закупки и имеющуюся потребность в дальнейшем развитии системы государственного заказа, с начала 2014 года вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым положено начало пятого этапа развития системы государственных закупок в Российской Федерации.

Исследуя структуру Закона № 44–ФЗ, состоящего из 114 статей следует отметить, что он имеет последовательную логику изложения, предусматривающую раскрытие цели принятия закона, направленного на повышение отдачи и результатов при осуществлении закупок товара, работы или услуги, гласности и прозрачности проведения таких закупок.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности проведения любых закупок и дополнительные требования, предусмотренные в конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом конкурсе или аукционе. Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности проведения любых закупок и дополнительные требования, предусмотренные в конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом конкурсе или аукционе. В Законе № 44–ФЗ определены случаи, когда заказчик будет осуществлять закупки посредством электронного аукциона на основании перечней, устанавливаемых Правительством Российской Федерации либо высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 59 Закона № 44–ФЗ). Еще одним значимым моментом для всех способов закупки (кроме аукционов) является введение критериев, устанавливаемых в особых случаях Правительством Российской Федерации: квалификация участников, наличие финансовых, трудовых ресурсов, производственной базы, техники и прочих материальных активов для осуществления контракта; качество, функциональность и экологические параметры объекта закупок.

Данные требования позволят заказчику наконец-то отклонять заявки на участие в закупках непрофессионалов, фирм-однодневок, коммерческих посредников и недобросовестных организаций.

Безусловным отличием Закона № 44–ФЗ является введение системы обязательного планирования закупок (планы закупок, планы-графики), обоснование закупок, общественное обсуждение закупок, что даст проектно-изыскательским и строительным организациям возможность участвовать в индикативном планировании, заранее распределять свои производительные силы на несколько лет вперед, привлекая субподрядные организации.

Статьей 37 Закона № 44–ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона. Установлен предельный уровень снижения

начальной (максимальной) цены контракта (Н(М)Ц) – 25 % и более. В этом случае участник закупки должен представить обеспечение по исполнению контракта в сумме, превышающей в полтора раза объем обеспечения по исполнению контракта, установленный документацией по проведению конкурса либо аукциона, и информацию, подтверждающую его добросовестность.

Закон № 44–ФЗ дает такие права, как участие в общественном обсуждении закупок (ст. 20), национальным объединениям – в общественном контроле за соблюдением требований нормативно-правовых актов (ст. 102). В Законе № 44–ФЗ много отсылочных норм, предусматривающих установление в будущем иных дополнительных требований, а также положений, имеющих неоднозначную трактовку. Например, в части 3 статьи 33 установлен запрет на включение в документацию о закупке квалификационных требований к участнику закупки, в в. ч. имеющийся у него опыт работы, его деловую репутацию, наличие у него производственной мощности, техники и оборудования, персонала, денежных средств и иных ресурсов, кроме предусмотренных настоящим Федеральным законом случаев по установлению для участника закупок данных требований.

В качестве еще одного примера: согласно ч. 2 ст. 34 Закона № 44–ФЗ устанавливается твердая цена контракта в течение всего срока его исполнения, при этом в определенных Правительством Российской Федерации случаях устанавливаются ориентиры по значениям цены контракта или формула цены и максимальное ограничение в цене контракта, установленное непосредственно заказывающей стороной и отраженное в документах по закупке.

Таким образом, концепция Закона № 44–ФЗ в определенной мере базируется на опыте зарубежных стран, использующих технологии управления обеспечения государственных заказов и различные подходы к планированию, организации определения поставщиков и исполнению государственных контрактов (мониторинга цен, создания каталога товаров, работ и услуг, процедур оценки результатов исполнения контрактов, базы данных типовых контрактов, формирования единой информационной системы, общественного контроля).

Федеральных законов, которые регулируют все закупки, два: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ (ред. от 07.06.2017 г.) и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ (ред. от 07.06.2017 г.). В отличие от других, 223–ФЗ ориентирован не на всех участников, а только на некоторых из них. Он вступил в силу 20.06.2011 г. и обязывает заказчика разработать и утвердить положение о закупках в соответствии с нормами закона.

Отметим самые важные пункты ФЗ–223 о закупках на 2017 год:

- все закупки должны быть спланированы, а соответствующий документ размещен на едином портале zakupki.gov.ru;

- закупочная документация размещается в свободном доступе в единой информационной системе;

- при выборе победителя, заказчик должен руководствоваться только положением о закупках, составленным в соответствии с законом 223–ФЗ;

- существует отдельный реестр недобросовестных поставщиков по 223–ФЗ.

По Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ организатор закупки может самостоятельно выбрать любые конкурентные способы, но обязательно включить в положение о торгах аукцион и конкурс. Торги, на которые не распространяется действие данного закона перечислены в ч. 4, ст. 1 закона (купля-продажа ценных бумаг и валюты, военные закупки).

Рассмотрим какие юридические лица могут выступать в качестве Заказчика по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ. В данный список входят организации, подходящие под следующие определения:

- компании, удерживающие естественную монополию в сфере своей деятельности;

- автономные учреждения – бюджетные, обладающие большими правами, чем другие;
- государственные компании и корпорации, в том числе унитарные;
- коммунальные организации в сфере электро-, газо-, водо- и теплоснабжения и утилизации бытовых отходов;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля государственного участия превышает 50 %.

С 1 января 2017 года вступили в силу следующие изменения в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ: ограничение закупок импорта; изменение порядка закупок государственными и муниципальными унитарными предприятиями; введение новой формы наказания Заказчиков. Рассмотрим их подробнее.

Ограничение закупок импорта. Согласно вступившим в силу изменениям по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ с 01.01.2017, Заказчики должны будут включать в документацию требование о том, что Участники обязаны декларировать в заявке страну происхождения товаров.

Заказчики при закупках должны будут отдавать предпочтение товарам российского происхождения и работам, которые выполняют исполнители из России.

Кроме того, Заказчикам в документацию нужно будет включить такое условие: если Участник не укажет страну происхождения товара, его заявку не отклонят, но Заказчик будет рассматривать ее как содержащую иностранные товары.

С 1 января 2017 года участники по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ, продукция которых происходит из России, будут иметь преимущество перед аналогами из других стран. Размер преференции определен как 15 % от цены договора, данное правило распространяется исключительно на закупки по

223–ФЗ, не касаясь процедур по 44–ФЗ. Правила устанавливаются для всех видов закупок, кроме закупок у единственного поставщика.

Таким образом, в связи с изменениями от 01.01.2017 г. государственный заказчик в документации по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ обязан указывать:

- требование декларации страны, из которой происходит продукция, являющаяся предметом закупки;
- прописанное положение о том, что Участник конкурсной процедуры несет ответственность за достоверность предоставляемых им сведений о происхождении товара и других его свойствах;
- информацию о НМЦК за одну единицу продукции (или произведенных работ).

ГУП и МУП выходят из-под Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия с 1 января 2017 года выходят из-под действия Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ и переходят на закупки по № 44–ФЗ.

Унитарные предприятия в 2017 году смогут применять Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ только для закупок:

- за счет безвозмездных грантов;
- в роли Исполнителя по контракту.

Эти условия будут работать только, если у предприятия есть Положение о закупках. Под действие Закона № 44–ФЗ решили не переводить ФГУП, которые имеют существенное значение в вопросах обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, обороноспособности и безопасности государства. Перечень исключения состоит из 64 позиций. В него включили отдельные: ФГУП

– средства массовой информации; ядерные организации госкорпорации «Росатом» и ФГУП «Атомфлот»; предприятия ФСБ, Управделами Президента и Минобороны России; научно-технические центры, производственные объединения и НИИ. Введение новой формы наказания Заказчиков с 2017 года. За нарушения закупок у МСП учреждение переведут на контрактную систему.

1 января 2017 года закон вводит новую форму наказания для заказчиков, не выполняющих объемы закупок у МСП. Если в течение 2017 года учреждение не выполнит нормы закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства или разместит в ЕИС недостоверный отчет о таких закупках, оно с 1 февраля 2018 года потеряет право работать по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ. И до окончания календарного года будет применять 44–ФЗ. Также, с 1 января 2017 г. заказчики-банки с активами более 2 млрд. руб. будут обязаны проводить закупки у МСП и составлять отчет по этим закупкам. В соответствии с ч. 8 ст. 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ правительство РФ может устанавливать правила участия субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в закупке. В том числе, может предусмотреть обязательный минимальный годовой объем закупки у МСП, порядок расчета этого лимита, а также формат годового отчета о закупке у МСП и требования к его содержанию.

Таким образом, вся существующая система государственных закупок представляет собой следующие основные сферы применения: планирование закупок; выявление поставщиков, заключение с ними гражданско-правовых договоров; контроль над исполнением контрактов; постоянный мониторинг и аудит в сфере закупок; контроль над соблюдением определенных законов, норм, правил, установок и т. д. Все закупки регулируют два федеральных закона: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г.

№ 44–ФЗ и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ регулирует следующие отношения и сделки: планирование закупок любого рода, предметом которых могут быть товары, услуги и т.д.; процедура определения исполнителя заказа (поставщика или подрядчика); заключение контрактов по итогам закупки; контроль исполнения условий заключенных договоров, мониторинг и аудит; контроль за соблюдением всех нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Другими словами, все, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд. Это может быть закупка оборудования для органов власти, реализация социальных проектов, строительные работы и т.д. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ регламентирует невозможность следующих отношений: сотрудничество с иностранными коммерческими предприятиями; закупка товаров для лиц, подлежащих государственной защите; закупка драгоценных металлов или камней; закупка через некоторых посредников.

На территории Российской Федерации в настоящее время все закупки для государственных нужд осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ, и все эти закупки проводятся в виде публичных конкурентных процедур с обязательным объявлением в официальных источниках уведомлений об их проведении. Годовые, среднесрочные (на 3–5 лет), а также долгосрочные перспективы закупочной деятельности формируются в документ, именуемый "план закупок", или "программа закупок". Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ определяет

закупки товаров работ услуг отдельными видами юридических лиц, к которым отнесены: организации, деятельность которых относится к регулируемым видам (связаны со сферой электроснабжения, водоснабжения и другими); предприятия, которые более чем на 50 % принадлежат государству; естественные монополисты (предприятия, добывающие и обрабатывающие газ или нефть); организации, которые финансируются из бюджета, в том случае, когда они планируют оплатить закупку внебюджетными средствами (полученными грантами, собственной прибылью). Исполнителем (поставщиком) считается любое юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ регулирует не только сроки обязательного проведения закупок у малых фирм, но и качество, и количество заключенных сделок. Основной вид закупок – открытый конкурс – регламентируется гражданским законодательством. Это публичная процедура, и она же является наиболее "строгой" для закупщиков. Поскольку отказаться от проведения такой закупки после наступления срока, когда до намеченной даты вскрытия конвертов с предложениями участников осталось менее 5 дней, нельзя.

Далее рассмотрим способы определения поставщиков в государственных закупках.

1.3 Способы определения поставщиков в государственных закупках

На сегодняшний день перечень способов определения поставщиков является исчерпывающим, а выбор способа определения поставщика зависит, в первую очередь, от сферы, характера и условия осуществления самой закупки. В данном случае под условиями понимаются в том числе: финансовые условия, наличие требований о режиме государственной тайны.

Исчерпывающий перечень способов определения поставщиков при осуществлении государственным или муниципальным заказчиком закупок для

собственных нужд определен ст. 24 Закона № 44 (рисунок 1). Отличие представленных способов определения поставщиков можно выделить путем сопоставления признаков способов определения поставщиков.

Осуществление закупки у единственного поставщика. Закупка у единственного поставщика подразумевает способ определения поставщика, при котором контракт заключается с заранее определенным Заказчиком лицом. Условия применения данного способа закупки установлены в ст. 93 Закона о контрактной системе. Закон определяет 43 случая осуществления закупки с использованием данного способа. Типовой характер совершаемой закупки у единственного поставщика:

- проведение закупки у субъектов естественных монополий (нефтегазовая отрасль, ЖД транспорт и т.д.);
- проведение закупки в пределах 100 тыс. руб. в рамках одной или взаимосвязанных сделок;
- поставки для военных нужд (как правило, поставка вооружения и военной техники);
- проведение закупки по итогам другой закупки, которая признана в силу определенных причин несостоявшейся.

Аукцион (электронный аукцион). Аукцион подразумевает порядок выбора поставщика, когда победителем закупки признается лицо, предложившее наименьшую цену закупки. Разница между аукционом и электронным аукционом заключается в том, что при проведении электронного аукциона осуществляется при посредничестве оператора электронной площадки, на которой размещается информация о проведении аукциона.

Электронный аукцион необходимо провести в случае, когда заказчик не проводит оценку предложений участников в части качества товаров (квалификация участника, опыт работы), а закупку товаров (работ, услуг) у единственного поставщика или через запрос котировок законом не разрешено.

Электронным аукционом не могут определяться поставщики в случаях, когда законом установлено проведение закупки в закрытой форме (ч. 2 ст. 84 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ).



Рисунок 1 – Способы определения поставщиков

Типовой характер совершаемой закупки аукционом и электронным аукционом для заказчика установлена обязанность по проведению электронного аукциона в случае закупки товаров (работ, услуг), включенных в перечень, определенный Правительством РФ (ч. 2 ст. 59 Закона о контрактной системе).

Конкурс – это способ выбора поставщика, когда победителем закупки признается участник, предложивший наилучшие условия закупки.

Открытый конкурс является основным способом определения поставщика (ч. 2 ст. 48 Закона о контрактной системе). Его, как правило, проводят в том случае, когда наибольшее значение имеет не стоимость закупаемых товаров (работ,

услуг), а их качественные и квалификационные характеристики участника закупки.

Ограничения на проведение открытого конкурса:

1) закупка осуществляется путем проведения конкурса с ограниченным участием:

– приобретается товар (работа, услуга), поставка (выполнение, оказание) которой из-за их технической и технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера смогут выполнить только лица, обладающие необходимым уровнем квалификации;

– закупаются работы по сохранению объектов культурного наследия народов России, реставрируются музейные предметы и музейные коллекции, документы из Архивного фонда Российской Федерации, особо ценные и редкие документы, входящие в состав библиотечных фондов, и других работ в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 56 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ;

2) закупку товара (работы, услуги), можно проводить только через электронный аукцион (часть 2 ст. 59 Закона контрактной системы);

3) заказчику следует применить закрытый способ выбора поставщика (часть 2 ст. 84 Закона контрактной системы). Заказчиком всегда осуществляется закупка через проведение открытого конкурса, кроме предусмотренных ст. 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 Закона о контрактной системе случаев.

Конкурсом с ограниченным участием называется конкурс, когда его победителя определяют из прошедших предквалификационный отбор количества участников закупок. Закупки, осуществляемые путем проведения конкурса с ограниченным участием:

– приобретается товар (работа, услуга), поставка (выполнение, оказание) которой из-за их технической и технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера смогут выполнить

только лица, обладающие необходимым уровнем квалификации;

– закупаются работы по сохранению объектов культурного наследия народов России, реставрируются музейные предметы и музейные коллекции, документы из Архивного фонда Российской Федерации, особо ценные и редкие документы, входящие в состав библиотечных фондов, и других работ в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 56 Закона о контрактной системе.

Двухэтапным конкурсом называется конкурс, победителем которого признан участник такого конкурса, при проведении двух этапов обозначенного конкурса (в т. ч. прошел предквалификационный отбор первого этапе при установлении дополнительных условий участникам обозначенного конкурса) и предложил наилучшие условия по исполнению контракта по сумме результатов двух этапов обозначенного конкурса. Заказчику необходимо проводить двухэтапный конкурс согласно части 2 ст. 57 Закона о контрактной системе в случае одновременного соблюдения ниже представленных условий:

– конкурс обеспечивает заключение контракта по проведению научного исследования, проектной работы, эксперимента, изыскания, по поставке инновационного и высокотехнологичного продукта, энергосервисный контракт, кроме того при создании произведений литературы или искусства, исполнении (как результат интеллектуальной деятельности);

– в случае уточнения признаков объекта закупки требуется проведение среди участников закупки обсуждения данного вопроса.

Запрос котировок – это способ выбора поставщика, когда победитель закупки стало лицо, предложившее наименьшую цену.

Отличие данного способа от аукциона состоит в том, что при определении победителя учитываются данные, поданные участником закупки, в ответ на запрос котировок, а не в процессе проводимых торгов с шагом уменьшения цены по лоты, как это происходит в случае проведения аукциона. Запрос котировок выбирается заказчиком в качестве предпочтительного способа выбора поставщика в независимости от перечня товаров, работ, услуг, в случае

необходимости оперативного проведения небольшой по цене закупки. Выбор запроса котировок не может применяться для определения поставщиков в случаях, когда законом установлено проведение закупки в закрытой форме. (ч. 2 ст. 84 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ).

Запрос котировок следует проводить в случаях, одновременного соблюдения таких условий (части 2 ст. 72 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ):

- сумма начальной (максимальной) стоимости контракта не выше 500 тыс. руб.;
- в годовом объеме закупок через запрос котировок не превышен порог: 10 % совокупного годового объема закупок заказчика;
- 100 млн. руб. в год.

Ограничения, касающиеся размера начальной (максимальной) цены контракта и годового объема закупок, можно не учитывать в случаях проведения запросов котировок относительно осуществления заказчиком деятельности в иностранном государстве (п. 1 ч. 2 ст. 75 44–ФЗ).

Вне зависимости от цены контракта заказчики вправе осуществлять путем проведения запроса котировок следующие закупки: закупка продовольствия; средства, необходимые для оказания скорой, в т. ч. скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме; лекарственные средства; топливо, которое необходимо для нормального жизнеобеспечения граждан, в случаях, установленных ст. 76 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ. Запрос котировок следует проводить в случаях по оказанию гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Запрос предложений – это способ определения поставщика, при котором победителем закупки становится лицо, направившее итоговое предложение, лучше всего соответствующее установленным заказчиком запросам о товаре, работе или услуге.

Запрос предложений проводится в тех случаях, когда для Заказчика имеют значение как качественные показатели, так и стоимость закупаемых товаров (работ, услуг). Запрос предложений для определения поставщиков применяется в случаях, установленных Законом (ч. 2 ст. 83 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ). В остальных случаях применением данного способа закупки не допускается. Запрос предложений проводится в следующих случаях (ч. 2 ст. 83 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ):

- при заключении контракта на поставку спортивного инвентаря и оборудования, спортивной экипировки;
- при заключении с иностранной организацией федеральным органом исполнительной власти контракта на лечение гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами;
- осуществление товара (работы, услуги) в отношении которого был расторгнут государственный контракт в соответствии с ч. 9 ст. 95 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ;
- закупка лекарственных препаратов;
- признание не состоявшимся вторичного конкурса электронного аукциона в соответствии с ч. 4 ст. 55 и ч. 4 ст. 71 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ;

- закупка изделий народного промысла;
- привлечение специалистов для защиты интересов РФ в случае подачи исков в международные судебные органы.

Закрытым способом определения поставщиков считается закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, когда согласно положениям ст. 85 и 86 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ информацию о закупках сообщают заказчику через направление приглашения о принятии участия в закрытом способе определения поставщиков, документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, Законом о контрактной системе, и смогут осуществить поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок, в случаях установленных Законом. Так как такие закупки проводятся в закрытой форме, в большинстве своем, из-за содержащихся в документации сведений, составляющих государственную тайну, то к участию в закрытых конкурсах допускаются только те участники, которые соответствуют требованиям по допуску к работе со сведениями, составляющими государственную тайну (наличие лицензий ФСБ). Закрытые способы определения поставщиков применяются в следующих случаях (ч. 2 ст. 84 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ):

- сведения по нуждам закупки составляют государственную тайну;
- осуществление закупки товара, работы, услуги, сведения о котором содержат государственную тайну, когда данные сведения указаны в документации о закупке или в проекте контракта;
- заключаются контракты на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию,

транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим лицам или юридическим лицам либо принимаемых заказчиками от физических лиц или юридических лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств;

– закупки услуг, относящихся к категории уборки помещения, услуги водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов.

Таким образом, способы определения поставщиков в государственных закупках делятся на конкурентные и закупки у единственного поставщика. К конкурентным способам определения поставщиков относятся конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. Данный перечень является исчерпывающим.

Далее рассмотрим методику анализа механизма бюджетных закупок.

1.4 Методика анализа механизма бюджетных закупок

Организационно-экономический механизм бюджетных закупок представляет собой совокупность экономических, организационных и социальных отношений в сфере управления и регулирования процессами закупочной системы с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Оценка организационно-экономического механизма развития контрактной системы свидетельствует о том, что до настоящего времени не разработано эффективных форм и методов воздействия на эти процессы, потому что, несмотря на

принимаемые меры по стабилизации не созданы условия для реализации всех принципов системы, регламентированных в Законе о закупках. В рамках методики анализа механизма бюджетных закупок проводится как оперативный анализ механизма бюджетных закупок, так и аналитическая оценка закупок в целом по заказчикам и отраслям. Порядок проведения анализа механизма бюджетных закупок следующий.

Оценка качества подготовки документов планирования на основе планов-графиков, размещенных заказчиками на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Планирование выполняет следующие возложенные на него задачи: информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности в целом, обеспечение конкуренции, снижение уровня коррупции в сфере закупок.

Экономическая эффективность – это один из типов эффективности, критерии которой определяются отношением достигнутого результата к осуществленным расходам. Обобщающие показатели эффективности деятельности в целом определяются сопоставлением объема всех средств и совокупного результата его деятельности.

Как было определено в первой главе выпускной квалификационной работы, экономический эффект системы государственных закупок может выражаться как в прямой экономии бюджетных средств, так и в сопутствующих эффектах, например в повышении конкуренции и прозрачности процедур размещения, поддержке определенных видов поставщиков – субъектов малого предпринимательства, учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, что предусмотрено существующим законодательством.

Таблица 1 – Конкурсы, проведенные за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2014–2015	2015–2016
Проведено открытых конкурсов, единиц						

Окончание таблицы 1

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2014–2015	2015–2016
Общая стоимость проведенных процедур по результатам конкурсов, млн. руб.						
Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов, млн. руб.						
Количество участников, чел.						
Количество победителей, чел.						

В таблице 2 представлена динамика проведенных открытых аукционов в электронной форме.

Таблица 2 – Открытые аукционы в электронной форме, проведенные за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста	
	2014	2015	2016		2015–2014	2016–2015
Проведено аукционов в электронной форме, единиц						
Общая стоимость проведенных процедур по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.						
Экономия бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.						
Количество участников, человек						
Количество победителей, человек						

Динамика запросов котировок представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Запросы котировок, проведенные за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2015–2014	2016–2015
Проведено запросов котировок, единиц						
Общая стоимость проведенных процедур по результатам запросов котировок, млн. руб.						
Экономия бюджетных средств по результатам запросов котировок, млн. руб.						
Количество участников, чел.						
Количество победителей, чел.						

В таблице 4 представлена динамика закупок у единственного поставщика.

Таблица 4 – Закупки у единственного поставщика за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого
	2014	2015	2016	
Проведено закупок у единственного поставщика, единиц				
Общая стоимость закупок у единственного поставщика, млн.руб.				

Таблица 5 – Количество процедур по результатам несостоявшихся торгов, запросов котировок за 2014–2016 года

в процентах

Год	Количество	Доля	Темпы прироста
2014			
2015			
2016			

В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с главой 6 Закона № 44-ФЗ.

Таблица 6 – Жалобы, поступившие от поставщиков за 2014–2016 года

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год
Подано			
Возвращено заявителям			
Отозвано заявителем			
Признано обоснованными (в том числе частично)			
Выдано предписаний			

Таким образом, методика анализа механизма бюджетных закупок позволяет: сравнивать итоговые показатели по каждому из способов определения поставщика и ранжировать их по степени эффективности проведения закупок; выявлять динамику итогового показателя по каждому из способов определения поставщика и в целом по области; выявлять «проблемные» места в деятельности каждого способа определения поставщика путем выявления, за счет каких показателей снижается эффективность закупок; оценивать значение и динамику показателей, применяемых при расчете; анализировать имеющиеся нарушения законодательства при размещении заказов.

Выводы по разделу один

Современный этап развития российской экономики характеризуется формированием нового института – государственной контрактной системы. Государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, обеспечивающих потребности государства и отражающих систему взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов на рынке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Контрактная система является составной частью инструментов государственного управления и играет важную роль в формировании новой стратегии развития страны. Нормативно-законодательная база контрактной системы в РФ включает в себя Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон № 44–ФЗ «О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и принятые на основе них подзаконные акты. С 2014 года реализуется амбициозная попытка построить сервисную модель государственного и муниципального заказа: встроить государственный заказ в систему государственного программирования и целеполагания. Решение этой задачи призван обеспечить принятый Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ.

Идеология Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ предусматривает, что система государственного и муниципального заказа является одним из ключевых сервисов, обеспечивающих реализацию государственных программ. Сервисная идеология создает условия для эффективного регулирования полного цикла обеспечения государственных нужд – от планирования закупки до итогового результата, сквозного мониторинга и особым акцентом на контроле результатов исполнения контрактов, в том числе общественном. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» принят для того, чтобы установить правила закупок для государственных компаний. Особенность работы компаний с долей государства в том, что они не работают полностью на бюджетных средствах, как государственные учреждения выполняющие социальные функции. Госкомпании – это коммерческие организации, имеющие выручку от продажи своих товаров, работ и услуг, формирующую доходную часть. Также у них есть расходная часть, которая идет на заработную плату, аренду, закупки товаров, работ и услуг. Вот эти закупки и проводятся по определенным правилам, установленным Федеральным законом от 18.07.2011 № 223–ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

2 АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В РФ

2.1 Организация бюджетных закупок в РФ

В соответствии с действующими нормами права и требованиями организации функционирования государственных и муниципальных органов выделяются три модели системы государственных закупок: централизованная; децентрализованная; смешанная/гибридная.

Централизация управления – сосредоточение управления в одном центре, в одних руках, в одном месте; создание иерархической структуры управления, в которой преобладают вертикальные связи, при этом верхние уровни обладают определяющими полномочиями в принятии решений, а сами эти решения строго обязательны для нижних уровней.

Децентрализация – передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих.

При централизованной модели создается централизованный закупочный орган, определяется номенклатура, объем продукции и круг заказчиков, для которых закупается продукция (рисунок 2).

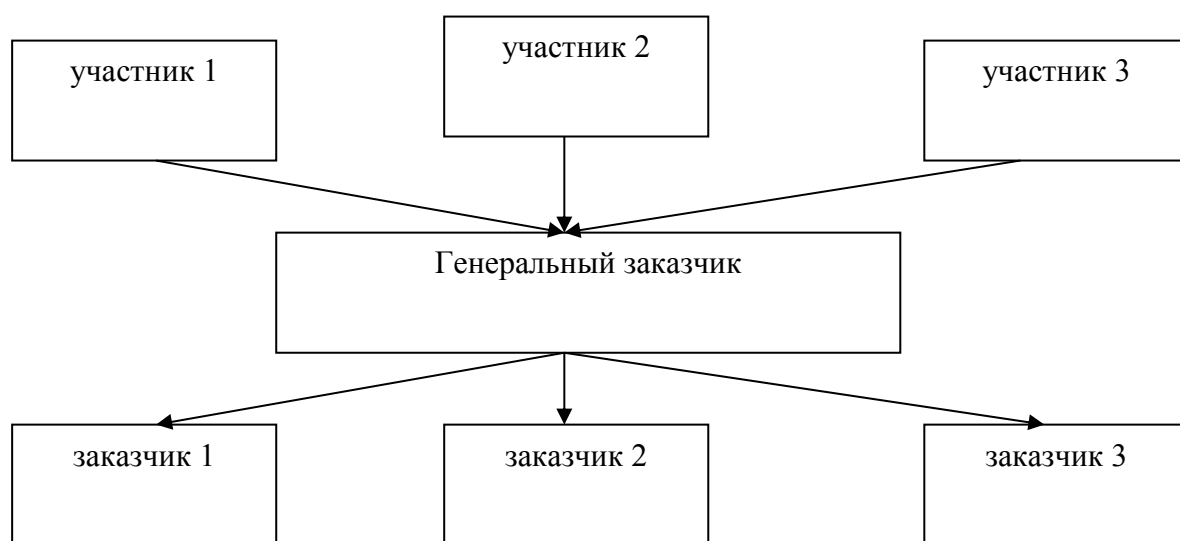


Рисунок 2 – Централизованная модель построения государственных закупок

В рамках отраслевого ведомства возможна распределительная централизация. В пользу использования централизованных способов осуществления государственных закупок свидетельствуют: существенное уменьшение стоимости государственного договора; сокращение расходов на организацию и проведение государственных закупок; увеличение покупательной способности центральных органов управления; усиление контроля за качеством товаров и услуг, соблюдением стандартов, сохранением окружающей среды; улучшение управления государственными договорами, лучшее выполнение поставщиками своих обязательств относительно послепродажного обслуживания; уменьшение расходов на подготовку персонала и сокращение численности управленцев, которые занимаются закупочной деятельностью; более простая система сбора информации о состоянии государственных закупок.

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели.

В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ.

В 2016 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 тыс. извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн. руб., что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2016 году было заключено около 939 000 контрактов общим объемом около 1,7 трлн. руб. Данные о таких контрактах в разбивке по уровню организации заказчика отражены на рисунке 3.

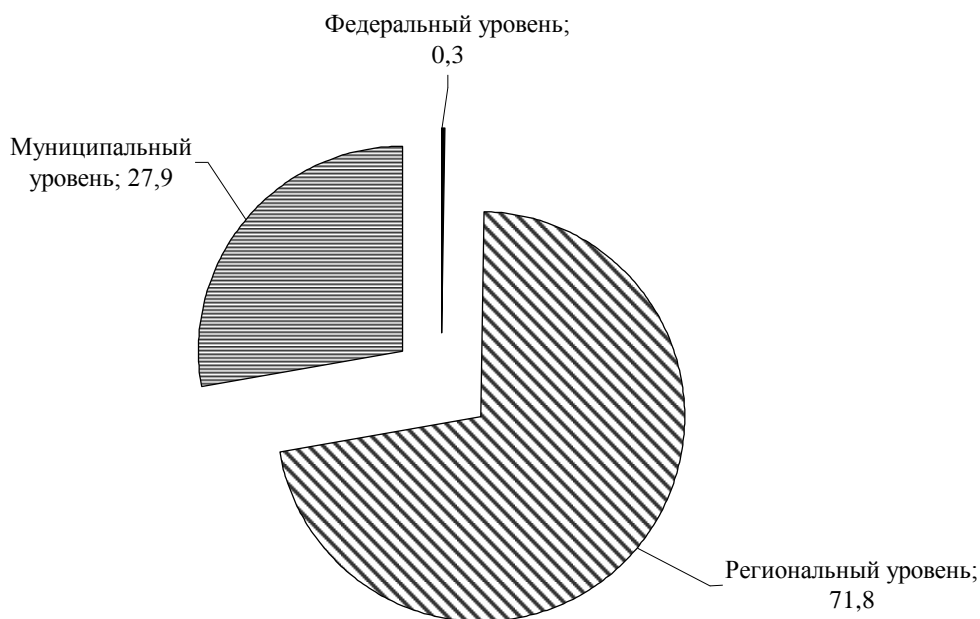


Рисунок 3 – Общий объем контрактов по результатам централизованных закупок в Российской Федерации за 2016 год

Таким образом, около 32 % средств, направленных в 2016 году на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, расходуются в рамках централизованных закупок, осуществленных уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями.

Децентрализованная модель предусматривает, что закупка осуществляется непосредственно распорядителями государственных средств. В этой модели каждый государственный заказчик самостоятельно размещает заказы на закупку в рамках своей деятельности. К достоинствам децентрализованной модели размещения заказа можно отнести: знание специфики местных рынков и поставщиков; возможность экономии на транспортных и иных, связанных с этим расходах; максимальная близость к конечным получателям продукции и возможность учета их потребностей; гибкость и оперативность в принятии решений и проведении закупок.

Недостатками децентрализованной модели размещения заказа являются: возможность доминирования поставщиков в процессе закупок; отсутствие координации закупок и более высокие расходы на осуществление закупок (в целом по ведомству, региону); необходимость содержания специалистов по

закупкам у каждого заказчика и сложность поддержания высокого уровня их квалификации, соответствия этическим нормам и стандартам; дублирование функций закупающих подразделений заказчиков; отсутствие эффекта экономии от масштаба (в том числе больших оптовых скидок).

Децентрализация закупок, то есть когда в субъекте не создано ни уполномоченного органа, ни уполномоченного учреждения, заказчики самостоятельно осуществляют закупки, существует в: Кабардино-Балкарской Республике; Республике Марий Эл; Ставропольском крае; Астраханской области; Курганской области; Ростовской области; Сахалинской области; Челябинской области; Еврейской автономной области. При этом речь идет об отсутствии в указанных субъектах РФ общей или частичной централизации. Ведомственная централизация не анализировалась. Также следует отметить, что, например, в Челябинской области, несмотря на отказ с 2014 г. от централизации закупок, деятельность заказчиков по осуществлению закупок тем не менее координирует Главное контрольное управление Челябинской области. Данный орган власти является не только контрольным органом в сфере закупок, а также органом, осуществляющим государственный финансовый контроль, но и органом, ответственным за:

- 1) реализацию государственной политики в сфере закупок для обеспечения нужд Челябинской области;

- 2) обеспечение взаимодействия с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, с органами государственной власти Челябинской области в целях выработки согласованных решений при реализации государственной политики в сфере закупок;

- 3) осуществление деятельности по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд Челябинской области. В рамках данной функции Главное контрольное управление Челябинской области: разрабатывает и утверждает методические материалы и рекомендации, необходимые для функционирования контрактной

системы в сфере закупок, в том числе типовые формы документов, используемые при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей); консультирует заказчиков, участников закупок по вопросам в сфере закупок; организует и проводит региональные конференции, семинары, круглые столы в сфере закупок; участвует в дополнительном профессиональном образовании специалистов в сфере закупок. Помимо прочего, Главное контрольное управление Челябинской области осуществляет мониторинг закупок для обеспечения нужд Челябинской области; осуществляет взаимодействие с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц по вопросам осуществления общественного контроля в сфере закупок; участвует в разработке проектов законов Челябинской области и иных нормативных правовых актов Челябинской области по вопросам закупок; подготавливает аналитические, справочные, информационные материалы на заседание Правительства Челябинской области, областные совещания при губернаторе Челябинской области по вопросам в сфере закупок и т.д. Иными словами Главное контрольное управление Челябинской области выполняет большинство функций, которые обычно присущи уполномоченным органам, несмотря на полную децентрализацию закупок.

В Сахалинской области, несмотря на отсутствие общей и частичной централизации, определен орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (Министерство экономического развития Сахалинской области), который осуществляет функции по обеспечению (во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок) реализации государственной политики в сфере закупок для обеспечения нужд Сахалинской области, организации мониторинга закупок для обеспечения нужд Сахалинской области, а также по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд Сахалинской области. То есть можно сделать вывод о том, что в большинстве субъектов РФ (почти во всех) закупки централизованы, а при отсутствии централизации – все равно

координируются тем или иным органом власти. На практике в чистом виде централизованная и децентрализованная системы встречаются крайне редко. Обычно при построении системы размещения заказов частично используют оба подхода. Смешанная модель предусматривает применение централизованной и децентрализованной моделей одновременно. Смешанная модель построения системы государственных закупок дает возможность с максимальной гибкостью организовывать данный процесс, реализуя как стратегически важные программы, в том числе инновационного развития, так и текущие задачи обеспечения жизнедеятельности предприятий и организации бюджетного сектора.

К достоинствам смешанной модели размещения заказа можно отнести: возможность консолидации спроса при необходимости; эффективное использование ресурсов, в частности, путем концентрации профессионалов для проведения наиболее сложных и значимых закупок; гибкость; использование структурных преимуществ и накопленных в организации знаний и опыта; повышение квалификации персонала путем его перемещения между центральным и региональными отделениями, отдельными направлениями; мониторинг и контроль для обеспечения соответствия законодательству и профессиональным стандартам; применение единых четко установленных типовых процедур и типовой документации.

Недостатками смешанной модели размещения заказа являются: возможное отсутствие ясности, какие именно закупки должны осуществляться централизованно, а какие на уровне конкретных заказчиков (получателей продукции); затруднен оперативный контроль за соблюдением законодательства, в том числе по достижению предельных сумм применения процедур (котировки, простые закупки); отсутствие или более низкая профессиональная квалификация кадров в подразделениях заказчиков (получателей продукции); необходимость создания соответствующих систем координации деятельности, обеспечения управленческой прозрачности и повышения эффективности; необходимость более четкого разграничения обязанностей специализированного закупочного

подразделения и заказчиков (получателей продукции); дублирование работы персонала специализированного закупочного подразделения и заказчиков (получателей продукции), приводящее к снижению эффективности. В Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ не определено, какую из моделей контрактной системы следует использовать в нашей стране – централизованную, децентрализованную или смешанную. Есть только ссылка на опыт применения контрактной системы в некоторых странах. Однако закон декларирует преимущественно централизованную модель управления закупками как путем создания уполномоченных органов на всех уровнях власти, так и централизуя закупочные функции на уровне организации – создавая контрактные службы.

В целях централизации закупок могут быть созданы федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление процедур закупок для заказчиков, либо в указанных целях осуществление процедур закупок для заказчиков может быть возложено на один или несколько органов из числа существующих. Такие органы реализуют функции по осуществлению закупок для заказчиков, определённые решениями о создании таких органов или наделении их такими полномочиями, за исключением подписания контрактов. При этом контракты подписываются соответствующими заказчиками. Порядок взаимодействия таких органов и заказчиков должен устанавливаться решениями о создании таких органов или о наделении их соответствующими полномочиями.

Таким образом, в России государственные закупки следуют мировому тренду – используется модель централизованного управления государственными закупками. Практически во всех субъектах РФ закупки централизованы по принципу общей централизации. Централизации подлежат закупки не всех, а только определенной части заказчиков – органов исполнительной власти,

казенных и бюджетных учреждений. При этом в интересах нескольких органов исполнительной власти, казенных учреждений допускается возможность централизации не только функций по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), но и функций по планированию закупок, заключению контрактов, их исполнению. Частичная централизация менее распространена в субъектах РФ, но все же примеры имеются. Так, в Республике Адыгея министерство финансов определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) только для исполнительных органов, казенных и бюджетных учреждений. По пути частичной централизации также пошли в Республике Карелия, Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Камчатском крае, Красноярском крае, Хабаровском крае, Вологодской области, Новгородской области, Омской области, Саратовской области, Ненецком автономном округе. Ведомственная централизация, в которой предусматривается возможность конкретного ведомства централизовать закупки своих территориальных органов и подведомственных учреждений.

В Сахалинской области министерство социальной защиты определяет конкурентными способами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения деятельности подведомственных казенных, бюджетных и автономных учреждений; Управление делами губернатора и Правительства Сахалинской области определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения деятельности областного казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Сахалинской области»; Министерство здравоохранения Сахалинской области – для государственных учреждений здравоохранения Сахалинской области путем проведения конкурсов, аукционов, запросов предложений при начальной (максимальной) цене контракта (лота) свыше 1 млн. руб. При этом, как уже отмечалось выше, в Сахалинской области отсутствует общая и частичная централизация. Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что в большей степени свое распространение получила общая централизация. Соответствующие уполномоченные органы просто сохранили

свой прежний объем полномочий в части определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. В отдельных случаях существует частичная централизация.

Далее проведем оценку эффективности государственных закупок.

2.2 Оценка эффективности государственных закупок

В качестве важного критерия эффективности закупочной деятельности может быть принята экономия бюджетных средств.

Необходимо провести анализ согласно методике, которая была предложена в предыдущей главе. Для начала сведем все данные по конкурсам, электронным аукционам, запросам котировок в таблицы для удобства представления информации и построим диаграммы по основным показателям.

Таблица 7 – Конкурсы, проведенные за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2014–2015	2015–2016
Проведено открытых конкурсов, единиц	359 74	35779	335 32	107985	-0,54	-6,28
Общая стоимость проведенных процедур по результатам конкурсов, млн. руб.	984329	908563	826896	2719788	-7,69	-8,98
Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов, млн. руб.	6243	5803	5645	18591	-7,05	-2,72
Количество участников, чел.	13691	12774	12108	44473	-6,69	-5,21
Количество победителей, чел.	128 90	12575	11983	42448	-2,44	-4,71

Отразим динамику каждого показателя на диаграмме и охарактеризуем полученные результаты (рисунок 4).

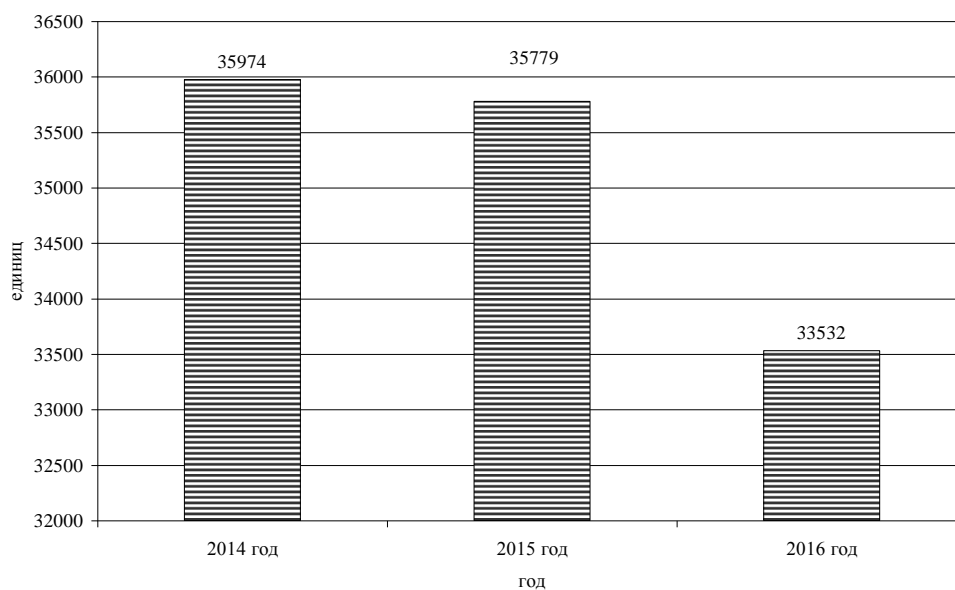


Рисунок 4 – Количество проведенных конкурсов за 2014–2016 года, единиц

Из рисунка 4 видим, что количество конкурсов с каждым годом сокращается. Количество проведенных конкурсов значительно отстает по годам от количества проведенных аукционов в электронной форме. Данную тенденцию можно объяснить тем, что конкурс является самой долгой и трудозатратной процедурой среди имеющихся, также этим будет объясняться и другая отрицательная динамика, которую мы отобразим ниже.

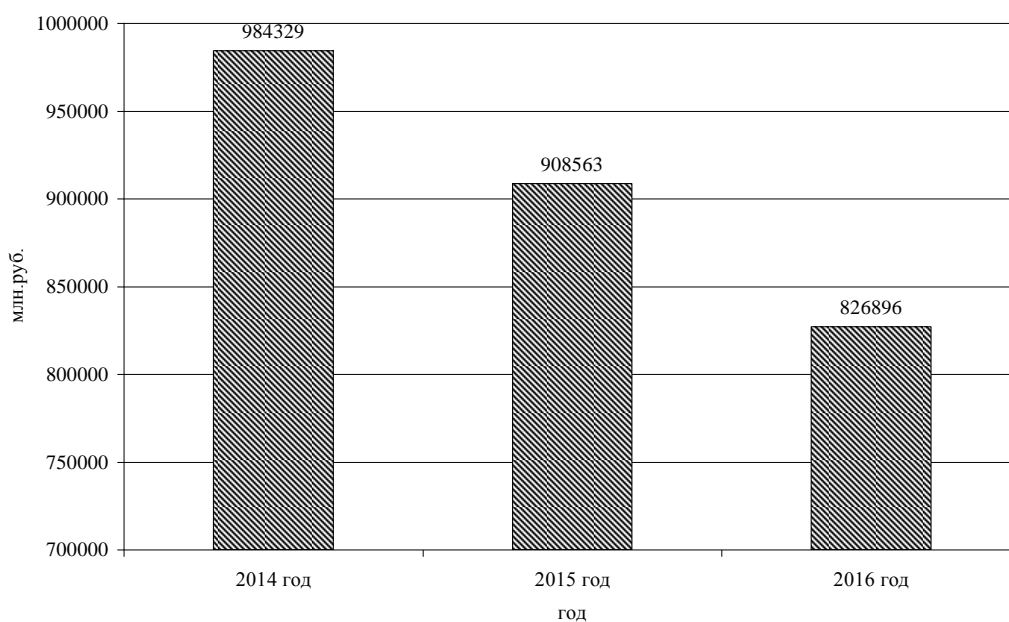


Рисунок 5 – Динамика общей стоимости проведенных процедур по результатам конкурсов за 2014–2016 года, млн. руб.

Общая стоимость проведенных конкурсов снижалась вместе с количеством проведенных процедур. Если в 2014 году общая стоимость проведенных конкурсов была 984 329 млн. руб., то уже в 2016 году она снизилась до 826 896 млн. руб. Если количество проведенных процедур уменьшалось более плавно, то тут видно стремительное падение стоимости процедур.

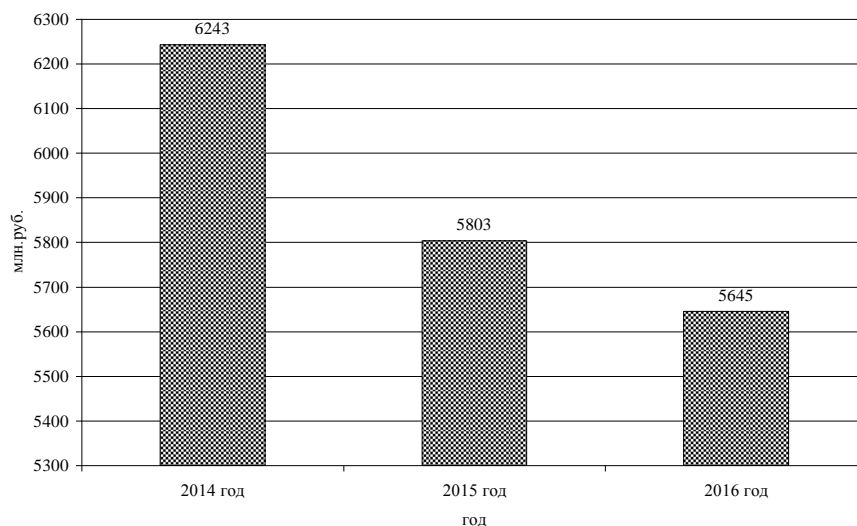


Рисунок 6 – Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов за 2014–2016 года, млн. руб.

Динамика данного показателя снижается вместе с общей стоимостью проведенных конкурсов.

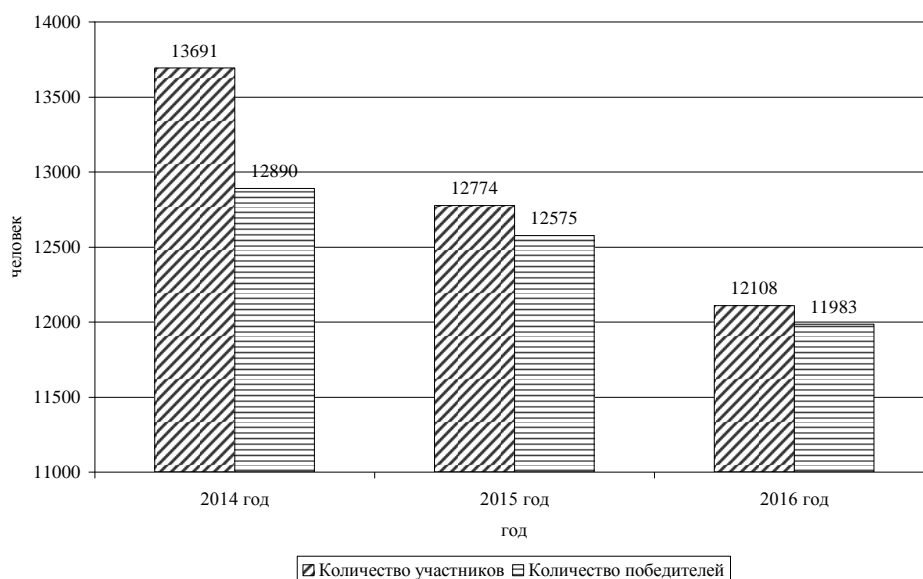


Рисунок 8 – Динамика количества участников и победителей конкурсов за 2014–2016 года, человек

Вследствие того, что количество проведенных конкурсов с каждым годом снижалось, снижались также и другие показатели, связанные с проведением конкурсов.

Таблица 8 – Открытые аукционы в электронной форме, проведенные за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2015-2014	2016-2015
Проведено аукционов в электронной форме, единиц	1566784	1733771	1838655	5139210	10,66	6,05
Общая стоимость проведенных процедур по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	2145786	2706485	3127585	7979856	26,13	15,56
Экономия бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	2347	2675	2890	7912	13,98	8,04
Количество участников, чел.	18790	22347	24560	65697	18,93	9,90
Количество победителей, чел.	15674	17895	19876	53445	14,17	11,07

Отообразим динамику каждого показателя на диаграмме, чтобы иметь более наглядное представление.

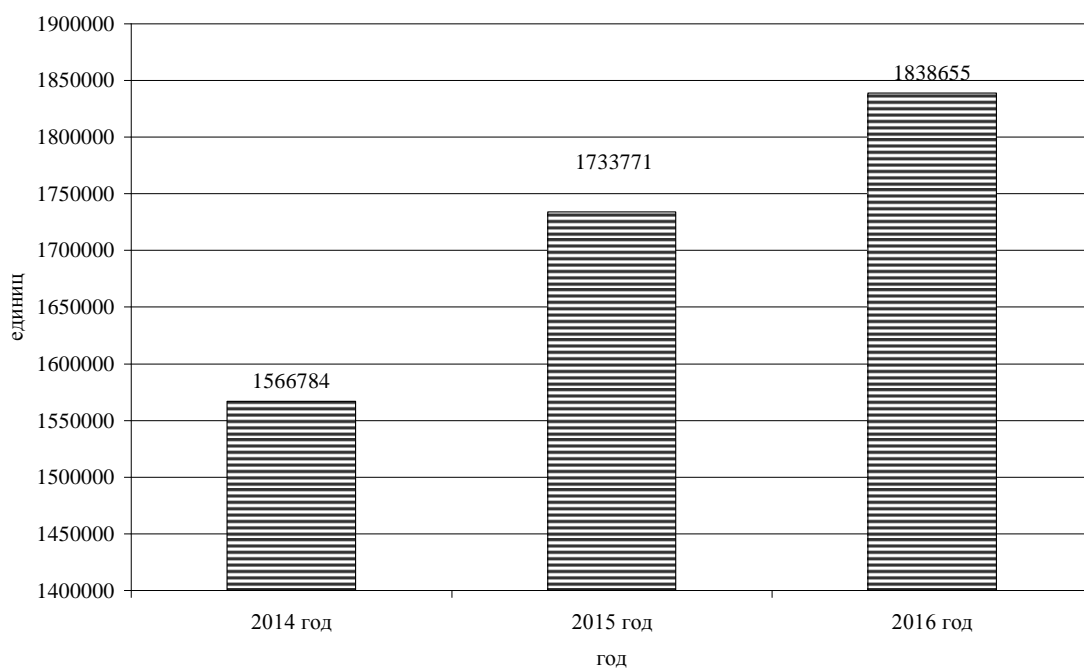


Рисунок 8 – Количество аукционов в электронной форме за 2014–2016 года, единиц

Количество электронных аукционов во все годы было большим. Объясняется это тем, что аукцион в электронной форме является одним из наиболее простых и доступных процедур.

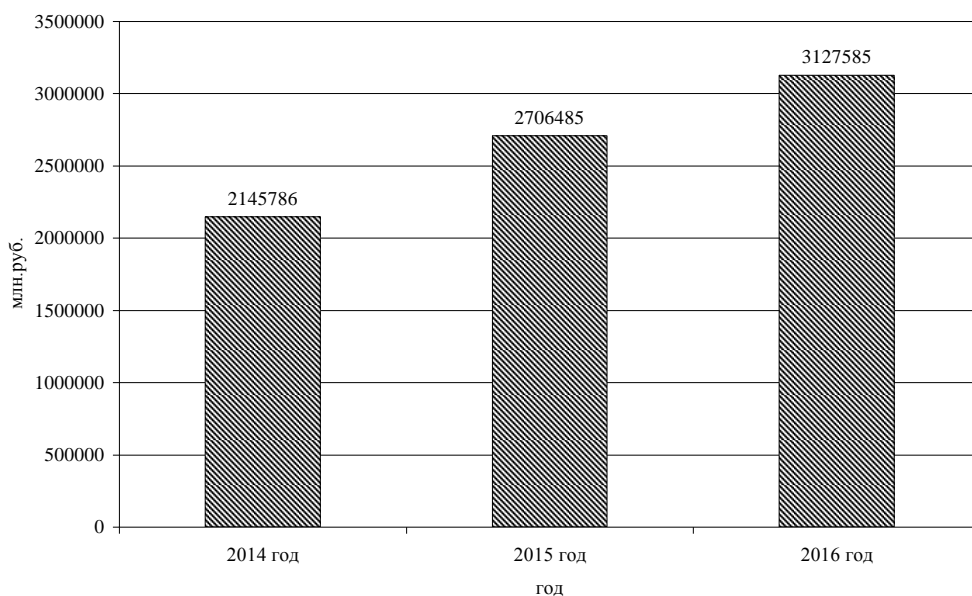


Рисунок 9 – Динамика общей стоимости аукционов в электронной форме за 2014–2016 года, млн. руб.

В ценовом выражении динамика электронных аукционов примерно такая же, что и в количественном. В 2015 наблюдаем рост до 2 706 485 млн. руб., а в 2016 году стоимость проведенных электронных аукционов превысила уровень не только 2015 года, но и 2014 года и составила 3 127 585 млн. руб.

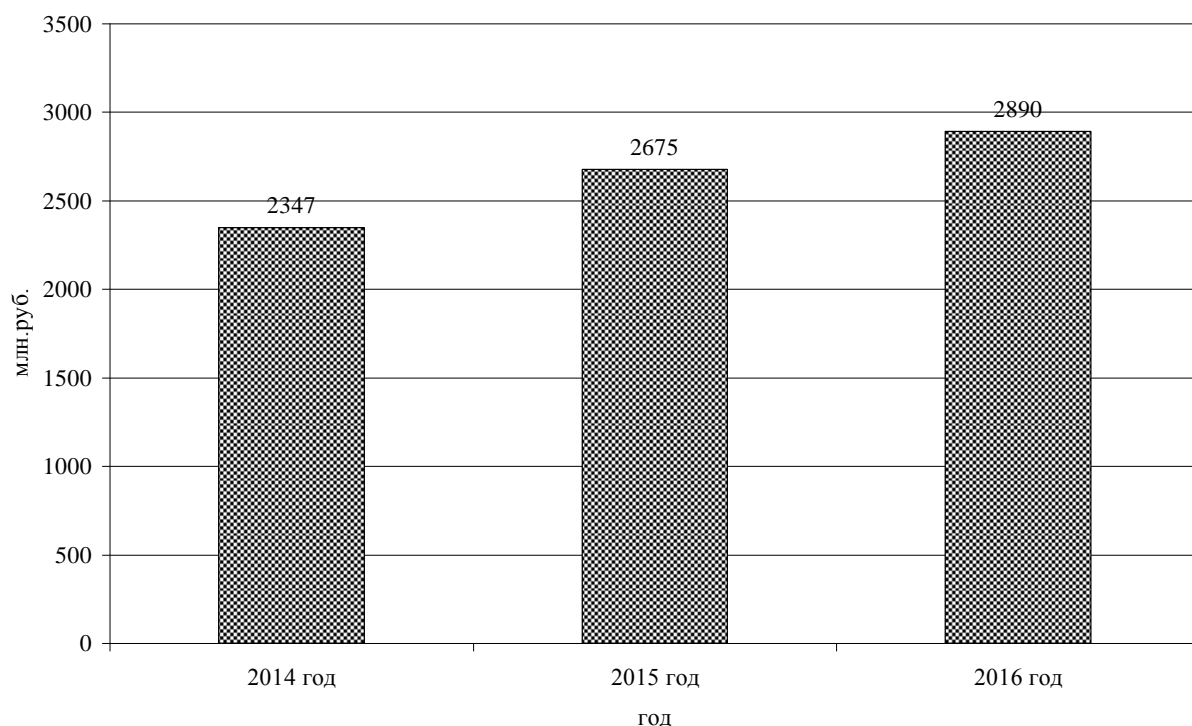


Рисунок 10 – Динамика экономии бюджетных средств по результатам электронных аукционов за 2014–2016 года, млн. руб.

Наибольшая экономия бюджетных средств была в 2016 году (почти 2 900 млн. руб.), что является неплохим показателем. Следовательно, эти деньги были направлены на приоритетные направления развития государственных закупок. Хочется отметить, что экономия бюджетных средств выросла вместе со стоимостью и количеством электронных аукционов.

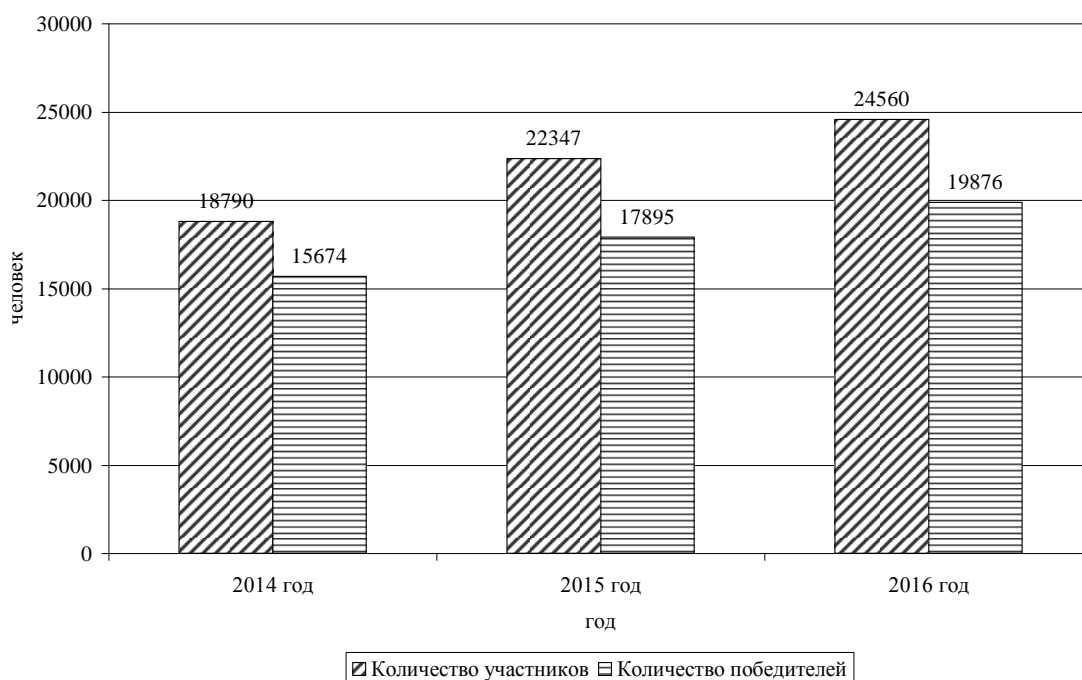


Рисунок 11 – Количество участников и победителей в электронных аукционах за 2014–2016 года, человек

Динамика количества участников также динамику роста, как и количество проведенных аукционов в электронной форме. В 2015 году количество участников и победителей в электронных аукционах увеличилась по сравнению с 2014 годом и составило 22 347 человек и 17 895 человек соответственно, а в 2016 году идет резкое увеличение участников и победителей по сравнению с 2014 годом вследствие увеличения числа процедур.

Несмотря на большое количество участников в электронных аукционах, количество победителей меньше. Это можно объяснить высоким количеством отклоненных заявок вследствие различных нарушений со стороны поставщиков.

Таблица 9 – Запросы котировок, проведенные за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2015–2014	2016–2015
Проведено запросов котировок, единиц	421709	456778	453974	1332461	8,31	-0,61
Общая стоимость проведенных процедур по результатам	53458	56615	55896	165969	5,91	-1,27

Окончание таблицы 9

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2014	2015	2016		2015–2014	2016–2015
аукционов в электронной форме, млн. руб.	53458	56615	55896	165969	5,91	-1,27
Экономия бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	348	390	355	1093	12,07	-8,97
Количество участников, чел.	2439	2886	2607	7932	18,33	-9,67
Количество победителей, чел.	1695	2198	1876	5769	29,67	-14,65

Отообразим динамику каждого показателя на диаграмме, чтобы иметь более наглядное представление.

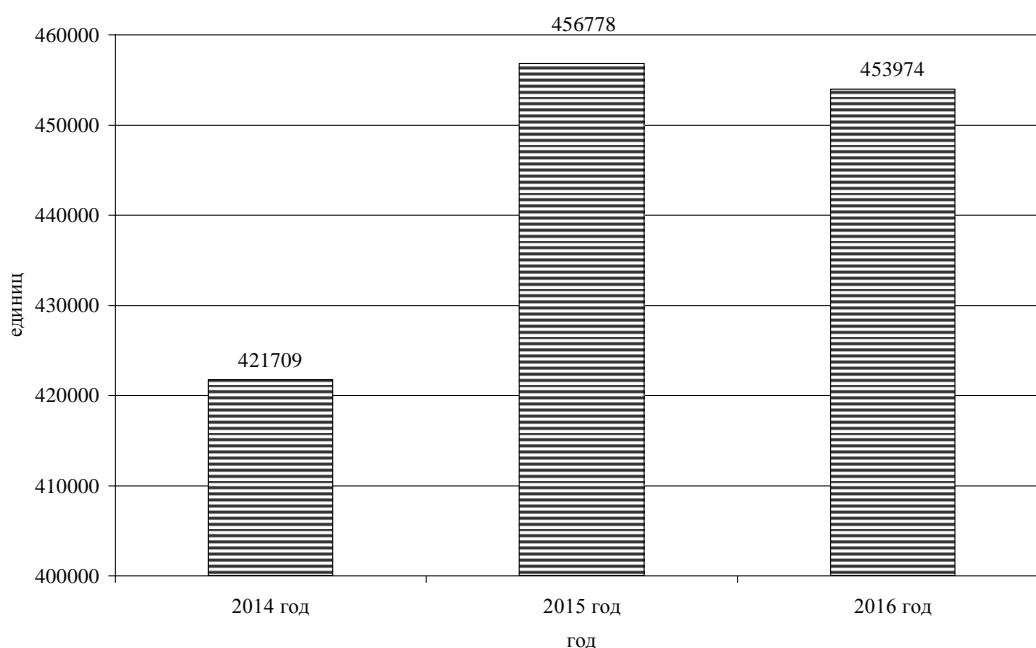


Рисунок 12 – Общее количество проведенных запросов котировок за 2014–2016 года, единиц

2015 год для запроса котировок стал пиком. В 2015 году было проведено больше котировок, чем в 2014 году на 35 069 ед.

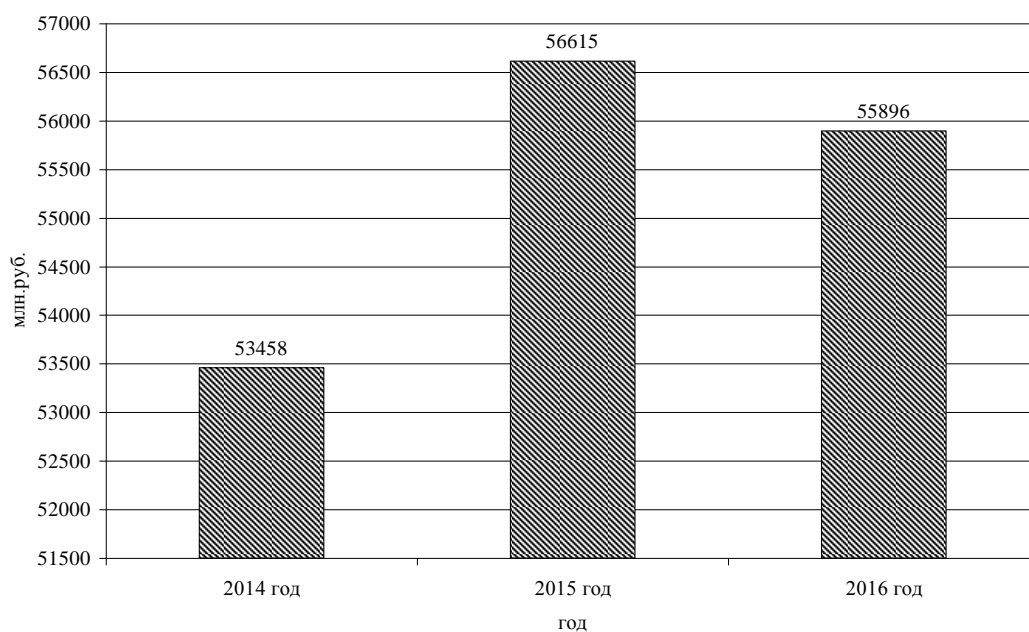


Рисунок 13 – Общая стоимость проведенных процедур по результатам запросов котировок за 2014–2016 года, млн. руб.

Стоимость запросов котировок невелика, в 2015 году (в свой пик) она составила всего 56615 млн. руб. Это можно объяснить тем, что запрос котировок проводится на небольшие суммы. Данная процедура является самой быстротечной, этим и объясняется большое количество данных процедур, а так же их невысокая общая стоимость.

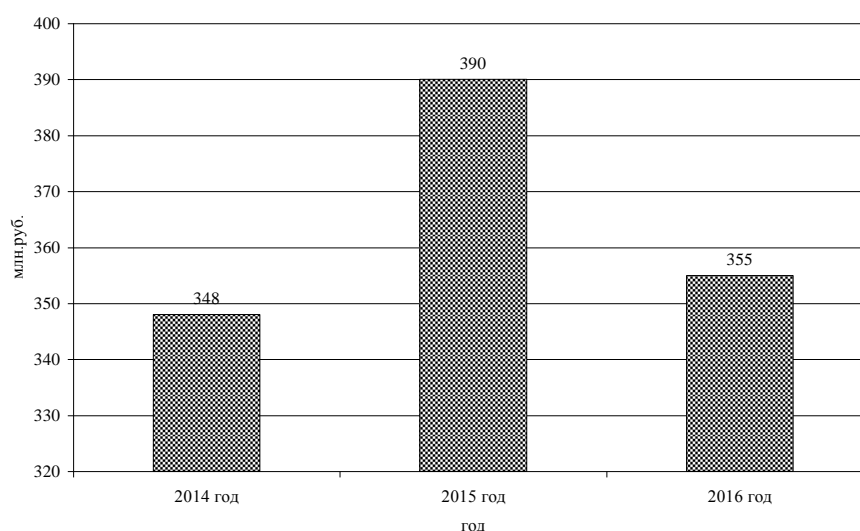


Рисунок 14 – Экономия бюджетных средств по результатам запросов котировок за 2014–2016 года, млн. руб.

В среднем экономия бюджетных средств по результатам запросов котировок за три года равнялась 364 млн. руб. Динамика ее была на уровне 10 % в сравнении с предыдущим годом.

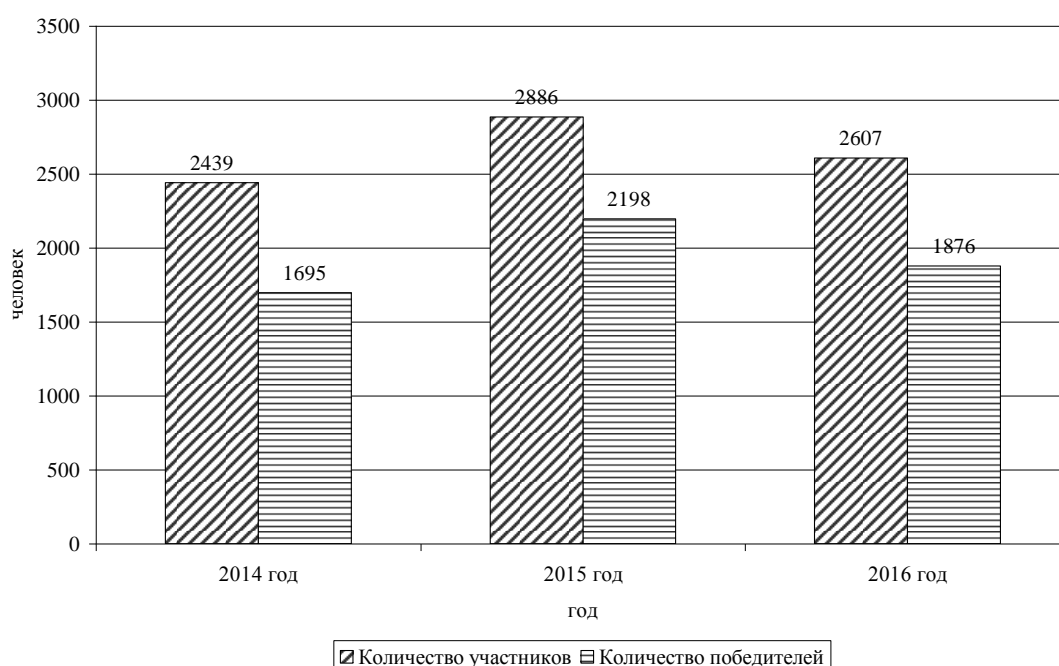


Рисунок 15 – Количество участников и победителей запроса котировок за 2014–2016 года, человек

Видно, что в 2014–2015 гг. количество участников в запросах котировок имеет динамику к увеличению и тем более конкурсов. Здесь наглядно видим, что данный вид процедур пользуется огромной популярностью у поставщиков, и неудивительно, ведь в них могут принять участие даже индивидуальные предприниматели, так как виды продукции, закупаемые данным способом, а также их количество в силах поставить практически любой предприниматель.

Тенденция, которая присуща всем показателям в запросах котировок, прослеживается и в количестве победителей.

Таблица 10 – Закупки у единственного поставщика за 2014–2016 года

Показатель	Год			Итого
	2014	2015	2016	
Проведено закупок у единственного поставщика, единиц	768905	816239	867540	2452684
Общая стоимость закупок у единственного поставщика, млн. руб	896570	987096	998752	2882418

На рисунке 16 представлена динамика количества закупок у единственного поставщика за 2014–2016 года.

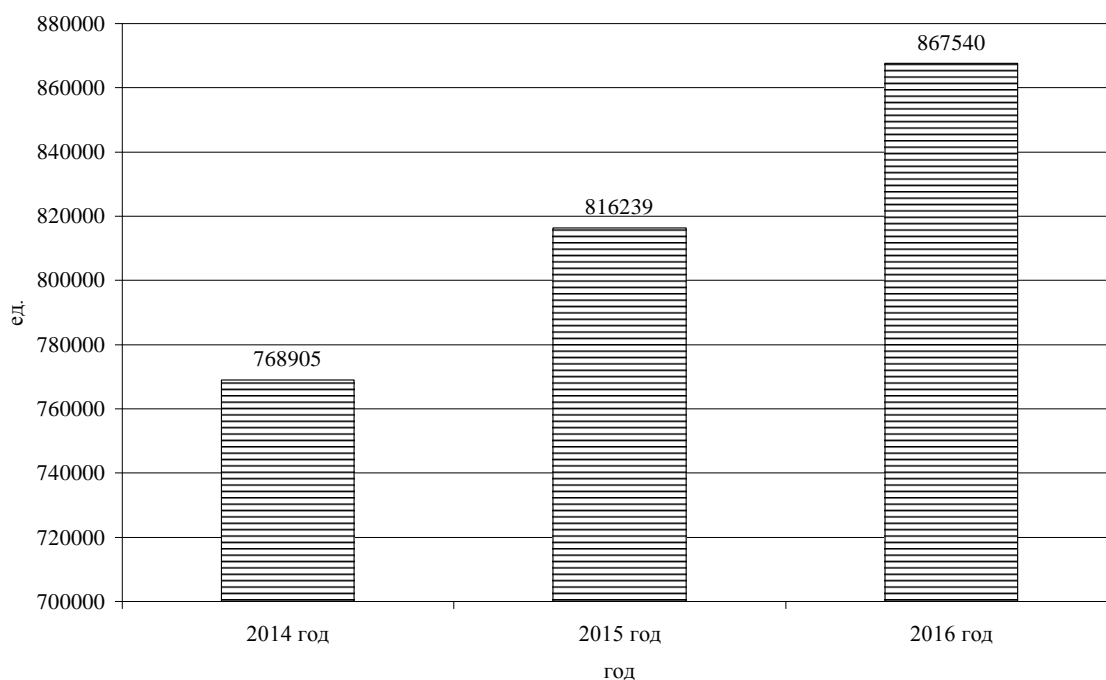


Рисунок 16 – Количество закупок у единственного поставщика за 2014–2016 года, единиц

За анализируемый период отмечается динамика увеличения количества заявок у единственного поставщика с 768 905 закупок в 2014 году до 867 540 закупок в 2016 году.

Таблица 11 – Количество процедур по результатам несостоявшихся торгов, запросов котировок за 2014–2016 года

в процентах

Год	Количество	Доля	Темпы прироста
2014	78514	3,28	0
2015	81960	3,42	4,39
2016	84236	3,22	2,78

Рассмотрим графически динамику несостоявшихся процедур.

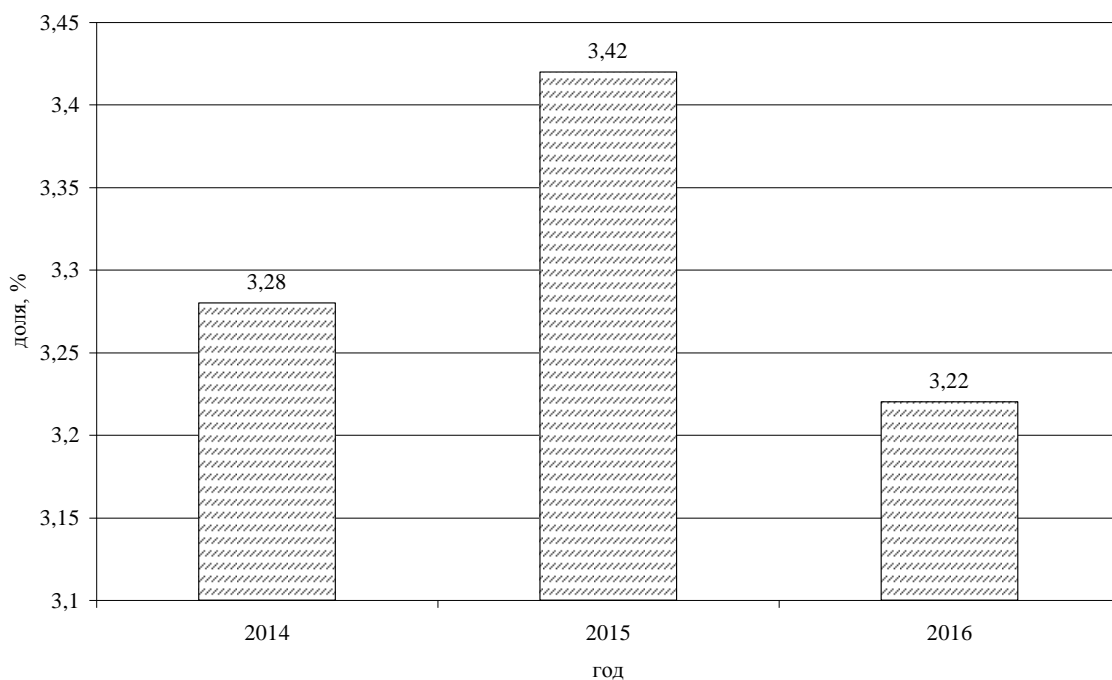


Рисунок 17 – Доля процедур по результатам несостоявшихся процедур за 2014–2016 года, в процентах

Из рисунка 17 видно, что доля несостоявшихся процедур в 2014–2016 годы невелика, что является хорошим показателем профессионализма как заказчиков, так и поставщиков.

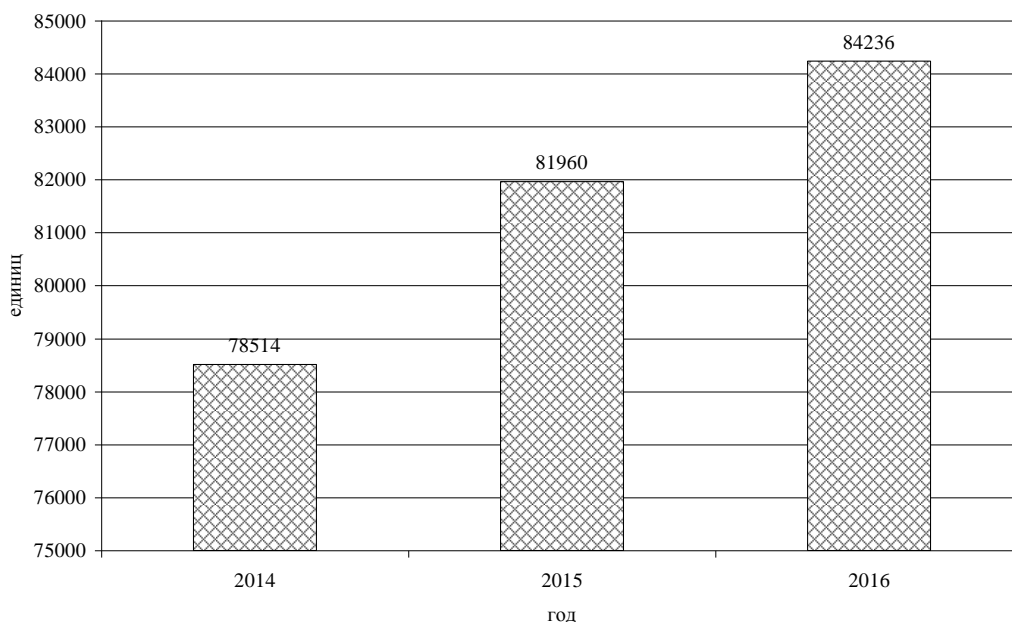


Рисунок 18 – Количество несостоявшихся процедур за 2014–2016 года, единиц

По рисунку можно сделать вывод о количестве несостоявшихся процедур и их динамике. В 2014 году был самый низкий уровень несостоявшихся процедур, так как именно в этот год было проведено наименьшее количество процедур.

В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с главой 6 Закона № 44–ФЗ.

Таблица 12 – Жалобы, поступившие от поставщиков за 2014–2016 года

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год
Подано	50481	69883	84373
Возвращено заявителям	9856	12919	15056
Отозвано заявителем	4895	6063	6845
Признано обоснованными (в том числе частично)	19874	21781	27960
Выдано предписаний	13896	15870	22946

В 2015 году в ФАС России поступило 69 883 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. По сравнению с 2014 годом количество поступивших жалоб возросло в 1,2 раза.

В 2016 году в ФАС России поступило 84 373 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. Относительно аналогичного периода 2015 г. количество поступивших жалоб возросло на 20,7 %.

Из поступивших жалоб 20 088 поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения федеральных нужд; 39 267 – для нужд субъектов Российской Федерации; 25 018 – для муниципальных нужд. На основании ч. 11 ст. 105 Федерального закона № 44–ФЗ 15 058 жалоб (18 % от общего количества поступивших жалоб) возвращены заявителям, на основании части 15 статьи 105

Федерального закона № 44–ФЗ 6 845 жалоб (8 % от общего количества поступивших жалоб) отозваны заявителями.

В результате рассмотрения обоснованными (в том числе частично) признаны 27 960 жалоб (45 % рассмотренных жалоб), выдано 22 946 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

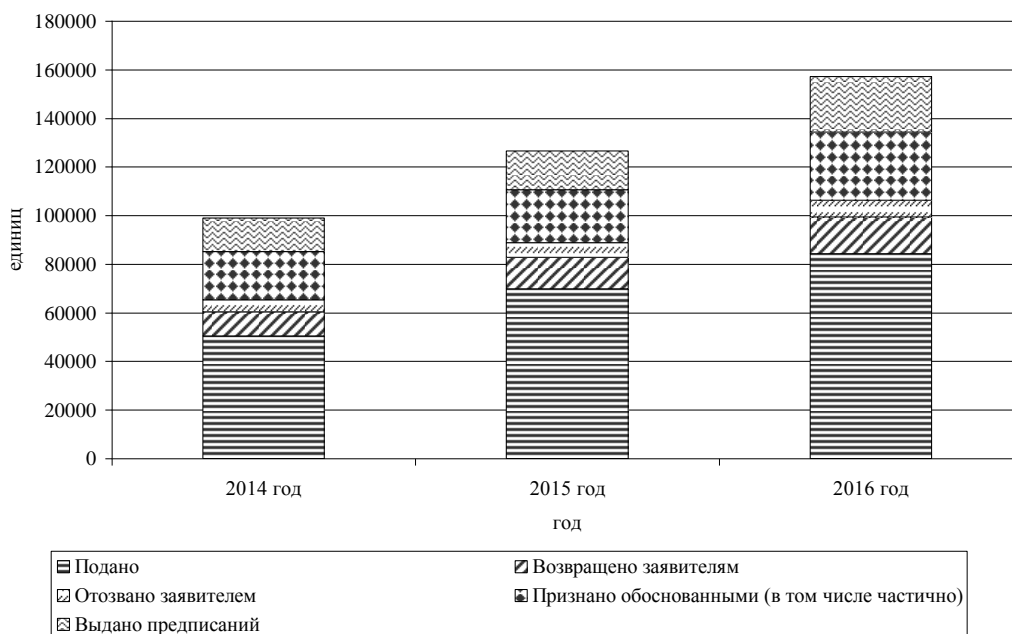


Рисунок 19 – Сравнительный анализ жалоб, рассмотренных в УФАС за 2014–2016 года

Из рисунка видно, что ежегодно растет не только количество жалоб поставщиков в УФАС, но и растет количество и обоснованных, и необоснованных жалоб. Из этого можно сделать выводы: растет количество проведенных процедур закупок и уровень компетенций участников размещения заказов.

Таким образом, проанализировали и отобразили динамику основных показателей оценки эффективности государственных закупок Российской Федерации за 2014–2016 гг.

Далее рассмотрим проблемы формирования государственной контрактной системы.

2.3 Проблемы формирования государственной контрактной системы

Проведенный анализ позволил выявить на этапе планирования нарушения законодательства о контрактной системе, допускаемые при формировании планов-графиков, в том числе:

1) установлен размер обеспечения заявки или контракта с нарушением требований законодательства;

2) в графе «Срок исполнения контракта» не указываются сроки исполнения этапов, при этом, как минимум, в случаях многолетних контрактов этапы исполнения имеют место;

3) не выполнено требование о сквозной нумерации закупок (лотов);

4) имеет место нарушение сроков внесения изменений в план-график в части несоблюдения срока, длительностью не менее, чем десять дней до размещения извещения;

5) отсутствует информация об итоговых объемах отдельных категорий закупок, например, закупка услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку;

6) отсутствуют итоговые параметры плана-графика (объем закупок у СМП, объемы закупок, планируемые в текущем году, совокупный объем закупок);

7) зачастую ошибочно указываются одинаковые значения по позициям плана-графика «объемы закупок, планируемые в текущем году» и «совокупный годовой объем закупок», хотя, как правило, в состав данных показателей входят различные составляющие и, следовательно, должны быть указаны разные значения;

8) в плане-графике на 2016 год содержится информация о закупках 2015 года;

9) не указаны основания для внесения изменений в план-график или основания не соответствуют основаниям для изменения плана-графика, предусмотренным законодательством о контрактной системе.

Большинство из выявленных нарушений могут быть предотвращены посредством единой информационной системы, при условии, что будут предусмотрены контрольные функции системы при формировании заказчиками документов планирования. Так, например, при указании года в графе «Срок размещения заказа», год размещения заказа должен проставляться автоматически в зависимости от года, на который формируется план-график. При отсутствии оснований для внесения изменений, соответствующих основаниям система технически должна не допускать размещения соответствующей информации, также и в части соблюдения требований о сроках для внесения изменений, которые необходимо выполнить до размещения извещения о соответствующей закупке.

Кроме того, анализ правоприменительной практики планирования позволяет сделать вывод о том, что большинство заказчиков не в состоянии подготовить качественно план-график в срок не позднее одного календарного месяца после принятия закона о бюджете. В этой связи следует рассмотреть вопрос об увеличении срока подготовки рассматриваемого документа.

Следует отметить, что с переходом к планированию по новым правилам задача заказчиков по подготовке документов планирования еще более осложнится, так как, во-первых, помимо плана-графика возникает необходимость формирования плана закупок, а во-вторых, по каждой позиции плана закупок и плана-графика закупок необходимо будет готовить обоснование. Порядок обоснования закупок в настоящее время определен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 г. № 555 (порядок обоснования). Анализируя положения названного документа, сложно обозначить цели и задачи, которые будут решены благодаря формированию и размещению в единой информационной системе таких обоснований. В обосновании закупок плана закупок три из шести содержательных разделов дублируют соответствующие положения плана закупок (идентификационный код закупки, наименование объекта закупки, наименование мероприятия государственной программы или программы субъекта РФ,

муниципальной программы/ наименование функции, полномочия органа власти). Кроме того, в рамках обоснования необходимо приводить реквизиты акта, в том числе, полное наименование, утвержденных нормативных правовых (правовых) актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных заказчиков (далее соответственно – нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты). В связи с тем, что соответствующие акты, устанавливающие нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты, как правило, не изменяются от закупки к закупке, представляется целесообразным посредством единой информационной системы организовать удобный для пользователя поиск соответствующих актов (тем более, что эти акты размещаются в обязательном порядке в единой информационной системе), исключив обязанность заказчика дополнительно дублировать соответствующую информацию в обоснованиях.

Таким образом, единственным содержательным разделом обоснования при формировании плана закупок выступает «Обоснование соответствия объекта и (или) объектов закупки мероприятию государственной (муниципальной) программы, функциям, полномочиям и (или) международному договору Российской Федерации», в котором указывается вклад закупки в достижение результата мероприятия программы или непрограммного направления. С учетом того обстоятельства, что в плане закупок содержится информация об укрупненных закупках, содержащих в себе общую информацию о различных лотах (контрактах), возможно предположить, что на практике в данном разделе будут приводиться исключительно формальные обоснования.

В обосновании закупок плана-графика четыре из девяти содержательных разделов дублируют положения плана-графика. Безусловно, порядок формирования соответствующих обоснований при планировании требует дополнительных разъяснений со стороны регулятора. Так, например, возникают вопросы, какое обоснование должен приводить заказчик в части способа

определения поставщика (подрядчика, исполнителя), учитывая то обстоятельство, что условия применения того или иного способа четко определены Федеральным законом № 44–ФЗ. Последнее относится и к обоснованию применения дополнительных требований к участникам закупки, в случае, если обоснованию подлежит сам факт установления таких требований, так как заказчик не вправе самостоятельно в случаях, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, установить такие требования. Ожидается, что в соответствующих разделах заказчики ограничатся формальным приведением ссылок на нормы Федерального закона № 44–ФЗ и (или) подзаконных актов. В связи с тем обстоятельством, что решения заказчика в отношении применяемого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также установления дополнительных требований к участникам закупки, предусмотрены законодательством о контрактной системе в сфере закупок, положение о включении соответствующих разделов в обоснование закупки представляется избыточным, приводящим к необоснованному увеличению трудозатрат, связанных с планированием.

На этапе закупки следует обратить внимание на необходимость обоснования закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно положениям части 3 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) обоснованию подлежат (в документально оформленном отчете): невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цена контракта и иные существенные условия контракта. При этом требования об обосновании не распространяются на случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренные пунктами 1, 2, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 19 - 21, 24 - 26, 28, 29, 33, 36, 42, 44, 45 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. После вступления в силу статьи 18 Федерального закона № 44–ФЗ (с 1 января 2017 года) у заказчиков возникает обязанность готовить обоснования и в отношении вышеперечисленных

случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Такая ситуация выглядит не вполне логичной, когда в виду отсутствия целесообразности подготовки соответствующих обоснований данные случаи закупки признаются случаями-исключениями, не предполагающими необходимости обоснования при заключении контракта, но при этом в ходе подготовки документов планирования такое обоснование остается необходимым. Так, например, заказчику необходимо будет обосновывать цену контракта, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части контрактов на оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ и другие. Учитывая, что цены таких контрактов не определяются заказчиком и указанные услуги невозможно закупить конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя), подготовка обоснования соответствующей закупки не имеет никакого смысла. В соответствии с порядком обоснования к исключениям отнесены только случаи закупки «малого объема» (в соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93), заключение контракта на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку, а также с участием в проведении фестивалей, концертов, представлений и подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий, а также заключение контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами. Перечисленные закупки будут обосновываться в разрезе годового объема таких закупок. В чем будет состоять обоснование объема закупок «малого объема» не понятно, так как в случаях, когда заказчик не превышает при таких закупках лимиты, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ, его решение является обоснованным. Проверить же «обоснованность»

закупок «малого объема» любое заинтересованное лицо имеет возможность исходя из информации, приведенной в плане-графике заказчика, самостоятельно без изучения дополнительных обоснований. Подводя итог вышесказанному и принимая во внимание то обстоятельство, что в 2016 году заказчикам следует подготовить документы планирования по новым правилам, в том числе, формировать обоснования таких закупок, актуальной является работа по экспертному обсуждению положений предложенного порядка и его корректировке в целях обеспечения эффективного использования такого механизма как обоснование закупок и исключения необоснованного увеличения трудозатрат, связанных с планированием закупочной деятельности.

Также следует отметить, что появившиеся новые процедуры являются сравнительно результативными, поскольку в более чем половине случаев (при двухэтапном конкурсе – в подавляющем большинстве случаев) приводят к заключению контракта. При этом обращает на себя внимание тот факт, что при исследовании исполненных контрактов выявлена существенная доля расторгнутых контрактов к их общему количеству при проведении конкурса с ограниченным участием (более 41 %), что свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры с точки зрения закупки тех объектов, которые зафиксированы в нормативном акте.

Этот момент привлекает к себе внимание также в связи с тем обстоятельством, что из всех новых процедур по КОУ достигается минимальная экономия в части снижения НМЦК (1,5%) и выявлен минимальный уровень конкуренции в части подаваемых заявок. Такая совокупность негативных факторов свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры определения поставщика.

Одной из наиболее значимых проблем, стоящих на пути удовлетворения государственных и муниципальных потребностей в товарах, работах, услугах необходимого качества, является демпинг при осуществлении закупок.

Федеральным законом № 44–ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры, призванные снизить риски заключения контракта с поставщиком (исполнителем,

подрядчиком), одержавшим победу за счет демпингового предложения и не имеющим возможности по предлагаемой цене поставить товары, выполнить работы или оказать услуги в полном соответствии с условиями контракта. Следует отметить, что антидемпинговые меры в рамках контрактной системы предусмотрены только в отношении конкурсов и аукциона и не могут применяться в отношении других конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (запрос предложений и запрос котировок). В случае проведения конкурса и аукциона на сумму 15 млн. руб. и менее, участник закупки, сделавший демпинговое предложение, самостоятельно выбирает удобный вариант антидемпинговых мер, которые для указанных случаев закупки заключаются в предоставлении участником обеспечения исполнения контракта, увеличенного в полтора раза, или информации, подтверждающей добросовестность участника закупки. К информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относится информация, содержащаяся в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

При этом Федеральным законом № 44–ФЗ не определено требование о том, что контракты, сведения о которых согласно части 3 статьи 37 Федерального закона № 44–ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки. Случаи, когда заказчик учитывает «аналогичность условиям закупки» информации, предоставляемой участниками в качестве подтверждения своей добросовестности, квалифицируются как случаи нарушения требований законодательства о контрактной системе.

Таким образом, рассматриваемая норма не представляет гарантий заказчику относительно возможностей для полного и своевременного исполнения участником условий контракта, заключаемого по результатам закупки. Кроме того, участник, представивший информацию, подтверждающую добросовестность участника закупки, может иметь значительное количество контрактов,

исполненных с применением к такому участнику неустоек (штрафов, пеней). Однако это обстоятельство в рамках антидемпинговых мер заказчиком не может быть учтено. В связи с вышеуказанным, в подавляющем большинстве случаев осуществления закупок на сумму пятнадцать миллионов рублей и менее предусмотренные Федеральным законом № 44–ФЗ меры не подтверждают возможность участника закупки качественно и своевременно исполнить контракт по предлагаемой цене. В случае закупки продукции товаров, работ, услуг, которые относятся к категории «доверительных благ», меры борьбы с недобросовестными участниками закупки должны быть максимально жесткие, так как, в случае таких закупок, заказчики, которые не удовлетворены качеством поставленной продукции, фактически не имеют возможности обосновать свои претензии в отношении качества исполнения контракта и, следовательно, обеспечивать надлежащее исполнение контракта или прекратить исполнение контракта с недобросовестным поставщиком. Примером такой продукции могут служить образовательные услуги, требования к качеству которых и, следовательно, оценку качества которых невозможно формализовать. Как следствие, заказчики, которые не удовлетворены качеством оказанных услуг, фактически не имеют возможности обосновать свои претензии в отношении качества исполнения контракта и, следовательно, обеспечивать надлежащее исполнение контракта или прекратить исполнение контракта с недобросовестным поставщиком. Сложившиеся обстоятельства могут привести к следующим последствиям: организации, обеспечивающие более высокое качество образовательных услуг за счет привлечения наиболее востребованных, квалифицированных экспертов, за счет качественного методического обеспечения, материально-технического обеспечения образовательного процесса, либо будут вытеснены с рынка государственного и муниципального заказа либо будут вынуждены существенно сокращать свои издержки, связанные с исполнением контрактов, что, не сможет не отразиться на качестве предлагаемых образовательных услуг, и, следовательно, на уровне квалификации работников

заказчика, отправляемых на обучение. Таким образом, на сегодняшний день в соответствии с положениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возможные антидемпинговые меры не учитывают особенности объекта закупки. Исключением являются случаи приобретения двух категорий продукции: закупки в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг (ч. 7 ст. 37 Федерального закона № 44–ФЗ) и закупки товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо) (ч. 9 ст. 37 Федерального закона № 44–ФЗ).

Существенный интерес для совершенствования работы ЕИС КС представляют собой свободные ответы респондентов, которые высказывали следующие замечания к работе ЕИС и предложения по ее оптимизации:

В части планирования в ЕИС КС:

- не предусмотрен функционал «подсветки» - в какие конкретно позиции плана внесены изменения и даты их внесения;
- недоработана функция создания сведений по образцу;
- очень неудобное расположение строк (пунктов) закупок, неудобная кнопка «треугольник», абсолютно ненужная информация выводится в строках планов графиков в случае изменения планов графиков;
- в реестре закупок высвечиваются все закупки по всем годам, необходимо их разделить за каждый год отдельно, так же как в реестре контрактов;
- неудобное отображение печатной формы документы, что затрудняет проверку введенной информации;
- невозможно создать позицию плана закупок на основе уже имеющейся закупки (чтобы повторно не вводить КБК, ОКВЭД, ОКДП);

В части публикации извещения и документации о закупках: не доработано создание извещения по образцу; нет возможности автоматически заполнять сведения о заказчике, которые неизменны; необходимо вручную вводить процент преференции согласно Приказу Министерства экономического развития № 155; после публикации невозможно найти и распечатать извещение.

В части публикации протоколов, формируемых по результатам работы комиссии по осуществлению закупок: были случаи не отображения протоколов аукционов по первым частям заявок; постоянные ошибки при загрузке сканированной копии или оригинала документа в электронном виде, пусть и пользуемся этой функцией редко т.к. размещаем протоколы в основном через площадку.

В части публикации отчетов / сведений об исполнении контрактов: дублирование предоставления отчетности, создание отчета дублирует уже существующие действия заказчика, такие, как перевод контракта в стадию «исполнение завершено»; неактуальные отчеты не перемещаются в архив, а продолжают накапливаться; некорректная загрузка файлов, ошибки и постоянные «вылеты» из личного кабинета; при публикации отчета об исполнении этапа контракта информация не интегрируется с предыдущими отчетами об исполнении этапов данного контракта; трудоемкость заполнения в части документов, подтверждающих исполнение контракта.

В части работе с поисковыми инструментами ЕИС: нет возможности ставить слова-исключения (например, в случае, если поиск ведется по ремонту (помещений), но при этом не интересует ремонт (автомобилей)); частое отсутствие информации по связи с планом-графиком.

В части работы с реестром договоров (по 223–ФЗ): отсутствует возможность сортировки договоров по исполненным и не исполненным; предмет договора можно увидеть, только войдя во вкладку «сведения».

В части работы с реестром контрактов (по 44-ФЗ): в случае, если при заключении контракта объем подлежащих выполнению работ оказанию услуг

невозможно определить, в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке заказчик указывает цену запасных частей или каждой запасной части к технике, оборудованию, цену единицы работы или услуги. Данная функция имеется в разделе ЕИС при формировании извещения. Однако при формировании информации о контракте, в реестре контрактов ЕИС, данная возможность отсутствует; отсутствие возможности выгрузить весь реестр контрактов, выгружается постранично; некорректная работа система поиска по контрактам с единственными поставщиками, зачастую, контракт можно найти, только отфильтровав по сумме; отсутствие столбца «Поставщик, подрядчик, исполнитель» на странице «реестр контрактов»; печатная форма реестра контрактов выводится по листам, в то время как необходимо сделать по видам процедуры (подготовка, исполнение, заключение, расторжение); часть информации не отображается при распечатке реестра контрактов; предмет контракта можно увидеть, только войдя в карточку контракта; система выдает ошибку о несоответствии наименований заказчика и поставщика базе ЕГРЮЛ, при этом заполнить поля автоматически на основе этой базы нельзя.

В части работы с реестром банковских гарантий: отсутствует возможность поиска банковских гарантий, выданных для вашей организации, медленная работа реестра, обновление реестра (банковская гарантия есть, а в реестре ее еще нет).

В части работы с реестром недобросовестных поставщиков: отсутствие возможности поиска по учредителям; частые случаи неработоспособности реестра.

В части интеграции между разными разделами личного кабинета пользователя ЕИС: выполнение одной операции по несколько раз, например, при закрытии контракта и публикации отчета сведения о поставщике могли бы заполняться автоматически, ссылка на документы тоже должна проставляться из закрытого контракта; невозможность вернуться в личный кабинет из реестра контрактов, переход с открытием в новой вкладке (со временем оперативная память офисного компьютера забивается полностью вкладками ЕИС); отсутствие единого реестра

или системы для отслеживания процедуры «от» и «до»; отсутствие возможности перейти из «реестра контрактов» в «Отчеты заказчика»; отсутствие связи отчета об исполнении отдельного этапа контракта и информацией об исполнении, расторжении контракта.

Особого внимания заслуживает кадровая проблема. Учитывая то, что в законе № 44–ФЗ прописаны требования к профессиональной подготовки сотрудников контрактной службы, либо контрактного управляющего, то соответственно большое количество людей должно пройти переподготовку в соответствии с требованиями нового закона, что невозможно сделать в кратчайшие сроки. Очевидно, что переподготовка специалистов займет достаточно большое количество времени, что в свою очередь отразится на качестве госзакупок в настоящее время. Соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, сотрудники контрактной службы и члены закупочных комиссий должны проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации в сфере закупок. Единственным требованием для учебного центра, предлагающего подобное обучение, является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. При этом какие-либо требования к учебным программам и квалификации преподавателей отсутствуют, а законодательство об образовании позволяет ограничить обучение всего 16 учебными часами. До сих пор не приняты профессиональные стандарты для специалистов, связанных с закупочной деятельностью. Так же хотелось бы отметить, чтобы качественно заработала контрактная система в России, в любом случае потребует значительного количества обученных специалистов. Не случайно, профессионализм заказчика закреплен в перечне принципов в ст. 9 Закона 44–ФЗ. Тем не менее, учитывая, что в настоящее время в России существует всего лишь порядка до 70 учебных центров имеющих лицензию, обладающих опытом и проводящих обучение в области закупок, обеспечить качественную подготовку требуемого количества вряд ли представляется возможным, тем не менее нельзя игнорировать уровень профессиональной подготовки или недостаточное внимание к постоянному

повышению квалификации всех задействованных специалистов, иначе это приведет к тому, что контрактная система просто не заработает на качественном уровне. Причины нехватки квалифицированных кадров: отсутствие единых программ обучения контрактных служащих; отсутствие мотивации

Таким образом, проблемы формирования государственной контрактной системы заключаются в следующем:

1. Низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким. Низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах и невысокому уровню конкуренции, который, в свою очередь, дает сигнал предпринимателям о низком качестве рынка и бесперспективности участия в торгах. Подтверждение недоверия рынка к государственному и муниципальному заказу – в крайне низких значениях показателя среднего количества участников на торгах: за последнее десятилетие это среднее значение колеблется в пределах 2–2,5 участников. При этом принятие Федерального закона № 44–ФЗ не изменило ситуацию. Участники закупки часто подают сразу две заявки: одну от себя, другую – от «дружественной» организации, так как в том случае, если заявка будет одна, необходимо проходить дополнительное согласование в ФАСе (в части конкурсов и запросов предложений). Поэтому реальное значение показателя еще меньше.

2. Уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ. Причины возникновения коррупции: отсутствие инспектирования или двойственность обязанностей; государственных служащих;

конфликт интересов, способствующий предвзятой оценке участников; дублируемость обязанностей государственных служащих и вмешательство лиц высших чинов.

3. Существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков (84,2 %) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует больших затрат. Большинство респондентов указали на заметный (в 2 и более раза) рост соответствующих трудозатрат. Прежде всего, эти затраты были связаны с необходимостью подготовки большего объема документов на стадии планирования закупок и обоснования цен, а также с взаимодействием с регулируемыми органами (например, при согласовании закупок у единственного поставщика по итогам конкурентных процедур, признанных несостоявшимися).

4. Низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы. Введенная в действие ЕИС не позволяет пока в полной мере обеспечить, прежде всего, заказчиков полным перечнем сервисных функций. Также недоступны аналитические возможности ЕИС. Это обуславливает низкое качество планирования и ведомственного контроля в сфере закупок. Незавершенность системы информационного обеспечения контрактной системы, проявляющаяся, в первую очередь, в отсутствии каталога товаров, работ и услуг, сдерживает развитие системы нормирования и других составных частей системы государственных закупок.

Выводы по разделу два

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели. В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных

органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ. В 2016 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 000 извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн. руб., что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2016 году было заключено около 939 000 контрактов общим объемом около 1,7 трлн. руб.

На основании разработанной методики оценки эффективности государственных закупок в первой главе выпускной квалификационной работы была проанализирована и отображена динамика основных показателей оценки эффективности государственных закупок Российской Федерации за 2014–2016 гг. Проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ; существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков (84,2 %) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует больших затрат; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

Далее рассмотрим основные направления повышения эффективности государственных закупок РФ.

3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

3.1 Рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок

Для повышения роли и эффективности государственных закупок как института государственного регулирования необходимо тщательно пересмотреть сложившуюся систему государственных закупок в экономике Российской Федерации. Несмотря на проводимые реформы, государственные закупки по-прежнему являются одной из наиболее коррумпированных сфер российской экономики. Так, по данным экспертов до 2008 года коррупция составляла около 10 % стоимости совокупного объема государственных закупок. Поэтому представляется необходимым кардинальное повышение эффективности качества государственных услуг для граждан, совершенствовании механизма проведения государственных закупок для стимулирования российских производителей, переходу к экономии бюджетных средств. Все это требует разработки Концепции развития системы государственных закупок, основанной на комплексном подходе к процессу обеспечения государственных нужд, к формированию соответствующих качественных изменений в сфере государственных закупок.

На современном этапе развития системы государственных закупок растут проблемы, связанные с эффективностью использования государственных и муниципальных финансов, качества производимых благ на рынке государственных услуг. Распоряжением Правительства РФ в декабре 2013 года была утверждена Программа повышения управления государственными и муниципальными финансами до 2018 года, так как существующая модель экономического механизма государственного регулирования не обеспечивает на практике воспроизводство нужных экономических и социальных эффектов. Без

эффективного, грамотного и ответственного управления государственными финансами невозможно реализовывать государственные задачи в социальной сфере, обеспечение обороноспособности и безопасности страны.

Таким образом, основной проблемой организации государственных закупок является неэффективное и неэкономное расходование бюджетных средств при проведении государственных закупок. Должностные лица, нарушая закон, закупают дорогостоящее оборудование, мебель, иные товары по завышенным ценам. Одна из причин существующего положения – недостаточная проработанность нормативной и методической базы по государственным заказам в части формирования заказов. Необходимо разработать меры ответственности к должностных лиц, принимающие не отвечающие государственным и муниципальным интересам, решения в отношении ассортимента, количества (объема) товаров (работ, услуг) и лимита бюджетного финансирования. Необходимо повысить заинтересованность сотрудников заказчиков в эффективном размещении заказов, а также непосредственно самих заказчиков.

Таким образом, необходимо перераспределять средства, сэкономленные государственными (муниципальными) заказчиками при проведении закупок, на иные статьи расходов (не обязательно на премирование сотрудников) в зависимости от потребностей заказчиков.

Заинтересованность с помощью поощрения должностных лиц будет наиболее эффективным способом экономии бюджетных средств. С этой целью для должностных лиц, размещающих заказ, необходимо проработать и внедрить иной, отличающийся от прежнего вид премии – премия за работу по размещению заказов, размер которой может быть установлен от 1 до 5 % от суммы сэкономленных бюджетных средств и в зависимости от вида закупаемых товаров, работ или услуг. Сэкономленные бюджетные средства следует направлять на удовлетворение других нужд заказчика.

Нецелесообразное расходование бюджетных средств приводит к следующей проблеме – проблеме определения начальной (максимальной) цены контракта.

Многие специалисты отмечают, что при отсутствии методики определения начальной (максимальной) цены контракта заказчик зачастую сталкивается с демпингом цен, с непонятно как рассчитанной «экономией», что, в большинстве случаев, приводит к неисполнению или ненадлежащему исполнению контракта поставщиком. Из-за отсутствия законодательно установленных четких критериев ценообразования затруднена проверка целесообразности установления цены контракта и при размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). На практике в качестве начальной цены контрактов заказчики часто указывают количество денежных средств, выделенных им на закупку данного вида продукции, что не свидетельствует об экономии. Закон № 44-ФЗ допускает установление порядка формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок лишь на отдельные виды товаров, работ, услуг. Правительство Российской Федерации уполномочено на установление закрытого перечня источников информации о ценах товаров, работ, услуг (ч. 19 и 20 ст. 22 Закона № 44-ФЗ).

Одним из вариантов решения проблемы, связанной с необоснованным завышением цен, является дальнейшее расширение перечня товаров, работ, услуг, поставляемых (выполняемых, оказываемых) по государственному заказу, цены на которые регулировались бы государством. Одним из критериев для включения в данный перечень может являться особая значимость материальных и нематериальных благ, используемых для удовлетворения соответствующих потребностей государства, отдельных социальных групп, общества в целом.

Также представляется необходимым разработка методических рекомендаций определения начальной (максимальной) цены контракта, в соответствии с которой будет формироваться информация на сайте.

Возможность принимать участие всех желающих в аукционах на выполнение работ по строительству, независимо от наличия опыта и квалификации, приводит к отрицательным последствиям, что говорит о том, что доступ к государственным

средствам получают те организации, которые, в первую очередь, заинтересованные, в деньгах, но не в качественной реализации государственного заказа. Чтобы искоренить отрицательные последствия в данном вопросе, необходимо ввести дополнительные требования к участникам аукционов. А, именно, необходимо установить требования к квалификации участников закупок. Переход на подачу заявок в электронной форме означает автоматическое направление заявок заказчику, формирование протоколов оценки заявок их рассмотрения по этапам, рассылку информации о полученных ими баллах и лучшей оценке по результатам рассмотрения заявок в личные кабинеты участников закупки, автоматическое ранжирование ценовых предложений и формирование итогового протокола по результатам определения поставщика. Только два этапа электронных процедур будут осуществляться членами комиссий в «ручном» режиме – экспертная оценка предложений по качеству и оценка квалификации участника. Переход на электронный уровень имеет ряд положительных моментов, в частности, исключение возможности сговора между заказчиками и участниками закупки, а также участников закупок между собой. Кроме того, введение электронных процедур позволит существенно сократить временные и финансовые затраты участников закупок. Следует отметить, что переход на электронные конкурсы позволит сэкономить 6,5–7 %.

Также рекомендуется не указывать место происхождения товара, как основное требование к информации, содержащейся в заявке на участие в электронном аукционе, а указывать страну происхождения товара. В результате предоставления недостоверных сведений о товарах, работах, услугах, а также иной информации, рекомендуется отстранять участников от участия в электронном аукционе после этапа рассмотрения первых частей заявок. Введение ограничений по сроку оплаты контрактов будет способствовать расширению участников малого бизнеса и социально-ориентированных некоммерческих организаций в государственных и муниципальных закупках, а также станет дополнительным механизмом поддержки со стороны государства. Также, следует

сказать, что эти условия контракта повысят финансовую дисциплину заказчиков и позволят сократить возможные коррупционные риски со стороны недобросовестных заказчиков. Рекомендуется для ускорения работы заказчиков отменить необходимость согласования с Управлением в сфере закупок заключения контракта с единственным поставщиком, в случае если запрос котировок признан несостоявшимся. Такие изменения дадут возможность исключить необоснованное затягивание сроков для заказчиков, а также для самого Управления.

Еще одна проблема в сфере государственных закупок – участие в проведении государственных заказов недобросовестных участников. Так, согласно п. 4 ст. 3 Закона № 44-ФЗ участник закупки – это любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. Поэтому для обеспечения защиты имущественных интересов публично-правовых образований следует законодательно установить минимальные квалификационные требования ко всем поставщикам продукции для государственных нужд вне зависимости от способа размещения заказов.

С данной проблемой связана другая проблема – проблема умышленного занижения цены участниками государственных закупок. Недобросовестные поставщики без особых проблем могут одержать победу на торгах, если предлагают цены, ниже рыночных или даже ниже себестоимости. Таких поставщиков интересует только получение аванса без исполнения контракта.

Необходимо ввести институт минимальной цены контракта, ниже которой участники размещения заказа не вправе указывать цену своего предложения при проведении закупок. Минимальная цена контракта должна включать в себя себестоимость продукции, являющейся предметом закупки, также она должна быть минимумом, обеспечивающим возмещение затрат поставщика на исполнение контракта, и одновременно гарантией для субъектов рынка от

необоснованного демпинга со стороны одного или нескольких его участников. В тоже время минимальная цена не должна включать в себя прибыль, на получение которой рассчитывает поставщик. Минимальная цена контракта может быть одним из инструментов по повышению эффективности государственных (муниципальных) закупок, а также способом борьбы с «конкурсным рейдерством». В связи с этим необходимо ввести институт минимальной цены контракта (договора) в законодательство о размещении публичных заказов, а также разработать методику определения минимальной цены контракта (договора). Институт минимальной цены позволит устранить нарушения прав добросовестных поставщиков и обеспечить исполнение контракта.

В рамках контрактной системы недостаточно развит целостный подход к затратам и результатам в сфере государственных закупок. В этой связи многие проблемы анализа и необходимости повышения эффективности государственных закупок требуют более глубоких изменений и нововведений, сбалансированных взвешенной оценкой их «необходимости и возможности» эффективности на основе использования комплексной суммарной оценки стоимости владения закупаемой продукцией и ее полезности для хозяйственной системы.

Перспективы развития контрактной системы связаны с развитием инновационной функции закупок. Именно внутренний спрос является локомотивом российской экономики, поэтому государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции ряда отраслей хозяйственной системы, должно использовать государственный спрос как инструмент стимулирования для модернизации и инновационного обновления российской экономики. Но, на современном этапе развития экономики, отсутствует системный подход к организации закупок инновационной и технически сложной продукции. Для развития инновационной составляющей государственных закупок, следует разграничить и четко регламентировать, путем создания соответствующей нормативно-правовой базы государственных закупок существующих на рынке инновационных продуктов и государственного заказа на

разработку инновационной продукции. Основная проблема, возникающая при закупке инновационной продукции на рынке, связана с отсутствием точных и подробных критериев, которые позволили бы отнести продукты к инновационным. Одной из основных проблем на современном этапе является формирование заказчиком требований к закупаемой инновационной продукции, а также ключевым фактором специфики инновационных закупок в Российской Федерации. Для того, чтобы провести четкую идентификацию потребностей заказчика в тех или иных новых инновационных качествах продукта требуются исследования рынка. Решение данной проблемы видится в двух основных направлениях, а именно: [2]

- установление высоких квалификационных требований к персоналу заказчика;
- привлечение независимых экспертов к формированию конкурсной документации и оценке предложений потенциальных поставщиков;
- передача на аутсорсинг функции по исследованию рынка и в исключительных случаях – по организации всей закупки;
- выбор соответствующих способов размещения заказа, позволяющих уточнить требования к закупаемой продукции непосредственно в процессе закупки – запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры. Заказы на инновационную продукцию имеют особую специфику, которая заключается в том, что предмет заключаемого государственного контракта выступают работы, по результатам которых будет создан новый инновационный продукт.

В данной связи возникает ряд проблем, так как получение результата с заранее заданными характеристиками носит вероятностный характер. Также, в большинстве случаев, риски недополучения требуемого результата носят объективный характер и не связаны с недобросовестным поведением или низкой квалификацией исполнителя. Данное обстоятельство связано с необходимостью установления определенных требований к процедуре планирования и оценки

рисков, содержанию конкурсной документации, государственного контракта и оценочных критериев как на этапе оценки и сопоставления предложений потенциальных исполнителей (подрядчиков), так и на этапе оценки исполнения заказа. Также следует отметить, что при проведении закупок готовой продукции, требования к ней формулируются в терминах технических характеристик продукта. Установленные технические характеристики предусматривают и определенные технические решения, следовательно, и ограничивают участников конкурса в возможности предлагать какие-либо альтернативные предложения, что при заказах на разработку инновационной продукции может быть неприемлемо, так как основной целью конкурса в данном случае является сам поиск инноваций. С учетом рассмотренного ранее мирового опыта можно предложить следующие механизмы для решения данной проблемы в российской экономике:

- установить «более мягкие» требования к конкурсной документации, оставляющих заказчику возможность выбора идей, концепций, научно-технических и технологических подходов; [2]

- использовать способы размещения заказа, которые позволяют заказчику уточнять требования к предмету заказа в результате рассмотрения предложений потенциальных исполнителей – запрос предложений, двухэтапный (многоэтапный) конкурс, конкурентные переговоры; [2]

- привлекать экспертное сообщество к формулированию потребностей заказчика, планировать государственный заказ, разрабатывать конкурсную документацию и техническое задание, оценивать предложения потенциальных исполнителей с учетом возможных рисков.

Исходной точкой планирования государственных закупок должна стать их одновременная и сплоченная согласованность с бюджетным процессом и бюджетными программами. Государственные закупки должны стать основным финансовым инструментом выполнения бюджетных программ, а наилучшие технические спецификации принятых предложений способны обеспечить результативность внедряемых программ.

В свою очередь, степень эффективности осуществленных государственных закупок должна стать одним из важнейших факторов обеспечения комплексной эффективности реализации государственных программ, так как экономия государственных средств при конкурсных закупках позволит их использовать в следующих бюджетных периодах для закупки новых видов товаров, работ и услуг. Вместе с тем сами закупки смогут обеспечить эффект катализатора, относительно увеличения производственных мощностей предприятий и организаций.

Одной из проблем реализации принципа профессионализма заказчика является низкая заинтересованность квалифицированных кадров в работе в контрактных службах заказчиков и на должностях контрактных управляющих, поскольку, несмотря на установленную законодательством ответственность (в том числе, уголовную и административную), а также требования к прохождению профессиональной переподготовки, на сегодняшний день работа в контрактной службе заказчика остается малопрестижным низкоквалифицированным трудом.

С учетом специфики закупочной деятельности, утверждения Министерством труда и социальной защиты соответствующих профессиональных стандартов, а также обязательных требований Закона о контрактной системе к образованию сотрудников контрактной службы и контрактных управляющих следует согласиться с тем, что необходимо дополнить соответствующими должностями «Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих» и «Общероссийский классификатор ОК 016-94 профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР)» [12]. Подобные изменения позволят значительно повысить престиж профессиональной деятельности в сфере закупок и сделают прозрачными перспективы профессионального роста. Требуется рассмотрения и вопрос введения в Закон о контрактной системе требований о квалификационном отборе исполнителей и подрядчиков (или их сотрудников) в неконкурсных процедурах закупки, поскольку действующая редакция Закона о контрактной системе, как справедливо

отмечает Л. Ф. Гатаулина, оставляет слишком большой простор для института так называемого «посредничества», когда участником закупки является лицо, находящееся в договорных отношениях с фактическим исполнителем (подрядчиком) [13].

Ни одна система не может хорошо функционировать без квалифицированных, мотивированных к работе кадров. В 44-ФЗ мы видим, что законодатель уделил кадрам целую статью закона, в которой прописал: «Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации». То есть законодатель возлагает на государственные организации право принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц. При этом не указывается ни в каких образовательных учреждениях должны проходить обучения должностные лица, ни каким требованиям должны соответствовать эти учреждения, ни за какие средства они должны проходить это обучение, то есть все остается на усмотрение самой организации.

Необходимо четко прописать требования к образованию контрактных служащих, создать перечень образовательных учреждений способных обучать специалистов данной области, четко определить на какие средства должно проходить обучение этих специалистов (а лучше заранее закладывать данные средства при планировании бюджета организации). При этом это только необходимые меры для того, чтобы не было путаницы и неопределенности, как у руководителей организации, так и у самих контрактных служащих. Однако для того чтобы решить кадровую проблему этого недостаточно.

Еще одним необходимым фактором решения кадровой проблемы должно стать повышение престижа должности контрактных служащих. Контрактными

служащими назначаются лица из числа сотрудников организации, зачастую против их желания, так как никто не готов за ту же оплату труда брать на себя большую ответственность, в том числе и материальную, в случае со штрафными санкциями. Очевидно, что у работников нет стимула выполнять свою работу качественно, он будет выполнять свою работу с минимальными для него рисками, и не в угоду качеству закупаемого товара. Ведь качество закупаемых товаров во многом зависит от грамотно составленного технического задания, способного не допустить к участию в торгах предпринимателей с товарами низкого качества и более низкой ценой соответственно. Более 50 % всех торгов проводится способом электронного аукциона, так как этот способ менее трудоемок и менее рискованный для заказчика, в котором определяющим критерием является цена контракта, так и получается что качество закупаемых по госконтракту товаров, мягко говоря, не соответствует ожиданиям.

В итоге получается, что до тех пор, пока государство будет относиться к контрактным служащим с явной недооценкой их значимости, система госзакупок не сможет выйти на достаточно высокий уровень. В связи с этим, необходимо привлекать к работе на должность контрактного служащего не приказом начальства, а какими-то определенными стимулами. В частности, необходимо сделать уровень заработной платы контрактных служащих как минимум вдвое выше, чем средняя заработная плата по организации. Плюс денежные поощрения за проведение контракта с отличным результатом, и так далее. Все это создаст стимул работников организации бороться за это место, соответственно на эту должность будут отбираться лучшие сотрудники, способные и желающие пройти дополнительное обучение.

И, тем не менее, невозможно по всей стране, во всех бюджетных организациях нанять профессионалов своего дела. Это невозможно хотя бы потому, что учитывая территориальную масштабность РФ, в ней присутствует множество муниципальных образований, удаленных от крупных населенных пунктов, и в которые довольно сложно привлечь хороших специалистов по понятным

причинам. В связи с этим считаем, что необходимо создавать частичную централизацию госзакупок, то есть создавать на базе крупных учреждений определенные центры, занимающиеся профильными госзакупками для нужд более малых организаций, не способных на должном уровне самостоятельно проводить закупки.

Ввиду сложности и многоплановости закупочного процесса представляется заслуживающим внимания предложение о создании государственными заказчиками отдельного подразделения по организации закупок, в состав которого будут включены: отдел планирования и мониторинга закупок, отдел по организации проведения закупок, сектор работы с контрактами, сектор работы с контролирующими органами. Подобная структура позволит гарантировать эффективность распределения обязанностей между специалистами контрактной службы.

В данной связи представляется недопустимой ситуация, существующая, например, во многих учреждениях образования или здравоохранения, где работа с госзакупками ложится на плечи неспециалистов, задействованных в других производственных секторах. Представляется возможным предусмотреть на уровне закона, либо путем делегирования такими учреждениями соответствующих полномочий учредителям, передачу проведения закупок отдельному подразделению органа государственной власти или местного самоуправления, обладающему необходимым кадровым ресурсом.

Таким образом, основными мероприятиями по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы является ограничение срока оплаты контрактов СМП и СО НКО; установленных четких критериев ценообразования; законодательно установить квалификационные требования ко всем поставщикам продукции для государственных нужд вне зависимости от способа размещения заказов; повышение квалификации должностных лиц, размещающих государственные заказы; повышение мотивации (ввести новый вид обязательной премии для

должностных лиц, размещающих государственные заказы, в размере от 1 до 5% от суммы сэкономленных бюджетных средств в зависимости от вида закупаемых товаров, работ или услуг; проведение конкурса «Лучший государственный служащий»; разработка положения о мотивации; Награждение именинников, ежемесячное вручением благодарственных писем; внедрение в практику выплат единовременного денежного вознаграждения по результатам эффективного выполнения разовых и иных поручений служащими на основе мотивированных ходатайств руководителей структурных подразделений или иных должностных лиц; внедрение в практику выплат ежемесячной доплаты за ученую степень, соответствующую направлению деятельности служащего в области государственных закупок).

Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования.

3.2 Оценка эффективности предложенных мероприятий

Для оценки общего экономического эффекта от всех разработанных рекомендаций по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы будем использовать традиционный метод расчета эффекта, широко применяемый в экономической литературе.

Коэффициент экономической эффективности = экономия на затратах в результате внедрения проекта : затраты на осуществление мероприятий.

Сначала оценим затраты предприятия на реализацию указанных мероприятий.

В таблице 13 представлены затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования

государственной контрактной системы (в частности решение кадровой проблемы за счет повышения мотивации и квалификации).

Таблица 13 – Затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы

в рублях

Показатель	Сумма
Затраты на повышение квалификации	310000
Выпуск Положения о мотивации	7200
Организация и проведение конкурса «Лучший по профессии»	160000
Итого затрат	477200

Таким образом, общие затраты составят 477,2 тыс. руб.

Реализация предложенных мероприятий в области развития персонала приведет к повышению удовлетворенности трудом (мотивационный эффект), поскольку работа с персоналом будет строиться на учете социальных моментов в трудовых отношениях. Эффект проявится также в повышении производительности труда, уменьшении ущерба от текучести кадров в связи со стабилизацией коллектива.

Конечно, очень сложно определить точную отдачу от внедрения предложений по совершенствованию системы мотивации, тем более все это в текущей перспективе.

Экономия на затратах в результате внедрения проекта составит 512 890 руб.

Затраты на осуществление мероприятий составят 477 200 руб.

Коэффициент экономической эффективности = $512\,890 : 477\,200 = 1,07$.

Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1

Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта.

Вывод: проект является эффективным.

Очень важна также социальная эффективность внедрения мероприятий: формирование благоприятного психологического климата, что благотворно

влияет на результаты работы сотрудников, как по отдельности, так и в целом как команда; обеспечение стабильности, уменьшение текучести за счет предложенных мероприятий придаст уверенности в стабильности работы в целом, отсюда позитивный настрой на результативную работу; обеспечение заинтересованности в постоянном развитии и эффективной работе.

Выводы по разделу

Таким образом, в третьей главе выпускной квалификационной работы были предложены мероприятия по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы.

ограничение срока оплаты контрактов СМП и СО НКО; установленных четких критериев ценообразования; законодательно установить квалификационные требования ко всем поставщикам продукции для государственных нужд вне зависимости от способа размещения заказов; повышение квалификации должностных лиц, размещающих государственные заказы; повышение мотивации (ввести новый вид обязательной премии для должностных лиц, размещающих государственные заказы, в размере от 1 до 5% от суммы сэкономленных бюджетных средств в зависимости от вида закупаемых товаров, работ или услуг; проведение конкурса «Лучший государственный служащий»; разработка положения о мотивации; Награждение именинников, ежемесячное вручением благодарственных писем; внедрение в практику выплат единовременного денежного вознаграждения по результатам эффективного выполнения разовых и иных поручений служащими на основе мотивированных ходатайств руководителей структурных подразделений или иных должностных лиц; внедрение в практику выплат ежемесячной доплаты за ученую степень, соответствующую направлению деятельности служащего в области государственных закупок).

Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования.

Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.

Очень важна также социальная эффективность внедрения мероприятий: формирование благоприятного психологического климата, что благотворно влияет на результаты работы сотрудников, как по отдельности, так и в целом как команда; обеспечение стабильности, уменьшение текучести за счет предложенных мероприятий придаст уверенности в стабильности работы в целом, отсюда позитивный настрой на результативную работу; обеспечение заинтересованности в постоянном развитии и эффективной работе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный этап развития российской экономики характеризуется формированием нового института – государственной контрактной системы. Государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, обеспечивающих потребности государства и отражающих систему взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов на рынке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Контрактная система является составной частью инструментов государственного управления и играет важную роль в формировании новой стратегии развития страны. Нормативно-законодательная база контрактной системы в РФ включает в себя Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и принятые на основе них подзаконные акты. С 2014 года реализуется амбициозная попытка построить сервисную модель государственного и муниципального заказа: встроить государственный заказ в систему государственного программирования и целеполагания. Решение этой задачи призван обеспечить принятый Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ.

Идеология Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ предусматривает, что система государственного и муниципального заказа является одним из ключевых сервисов, обеспечивающих реализацию государственных программ. Сервисная идеология создает условия для эффективного регулирования полного цикла обеспечения государственных нужд – от планирования закупки до итогового результата, сквозного мониторинга и особым акцентом на контроле результатов исполнения контрактов, в том числе

общественном. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» принят для того, чтобы установить правила закупок для государственных компаний. Особенность работы компаний с долей государства в том, что они не работают полностью на бюджетных средствах, как государственные учреждения выполняющие социальные функции. Госкомпании – это коммерческие организации, имеющие выручку от продажи своих товаров, работ и услуг, формирующую доходную часть. Также у них есть расходная часть, которая идет на заработную плату, аренду, закупки товаров, работ и услуг. Вот эти закупки и проводятся по определенным правилам, установленным Федеральным законом от 18.07.2011 № 223–ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели. В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ. В 2016 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 000 извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн. руб., что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2016 году было заключено около 939 000 контрактов общим объемом около 1,7 трлн. руб.

На основании разработанной методики оценки эффективности государственных закупок в первой главе выпускной квалификационной работы была проанализирована и отображена динамика основных показателей оценки

эффективности государственных закупок Российской Федерации за 2014–2016 гг. Проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ; существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков (84,2 %) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует больших затрат; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

Далее рассмотрим основные направления повышения эффективности государственных закупок РФ.

Таким образом, в третьей главе выпускной квалификационной работы были предложены мероприятия по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы.

ограничение срока оплаты контрактов СМП и СО НКО; установленных четких критериев ценообразования; законодательно установить квалификационные требования ко всем поставщикам продукции для государственных нужд вне зависимости от способа размещения заказов; повышение квалификации должностных лиц, размещающих государственные заказы; повышение мотивации (ввести новый вид обязательной премии для должностных лиц, размещающих государственные заказы, в размере от 1 до 5% от суммы сэкономленных бюджетных средств в зависимости от вида закупаемых

товаров, работ или услуг; проведение конкурса «Лучший государственный служащий»; разработка положения о мотивации; Награждение именинников, ежемесячное вручением благодарственных писем; внедрение в практику выплат единовременного денежного вознаграждения по результатам эффективного выполнения разовых и иных поручений служащими на основе мотивированных ходатайств руководителей структурных подразделений или иных должностных лиц; внедрение в практику выплат ежемесячной доплаты за ученую степень, соответствующую направлению деятельности служащего в области государственных закупок).

Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования.

Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.

Очень важна также социальная эффективность внедрения мероприятий: формирование благоприятного психологического климата, что благотворно влияет на результаты работы сотрудников, как по отдельности, так и в целом как команда; обеспечение стабильности, уменьшение текучести за счет предложенных мероприятий придаст уверенности в стабильности работы в целом, отсюда позитивный настрой на результативную работу; обеспечение заинтересованности в постоянном развитии и эффективной работе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Федеральный закон от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 07.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.06.2017) // Российская газета. № 80. 12.04.2013.

2 Федеральный закон от 17.07.2011г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 07.06.2017) // Российская газета. № 159. 22.07.2011.

3 Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 08.12.2011 № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. ст. 216.

4 Асанидзе, И.Т. Совершенствование системы закупок путем централизации размещения государственного заказа / И.Т. Асанидзе // Модернизация системы регулирования закупочного процесса. – 2014. – № 11. – С.34–38.

5 Богачов, В.П. Очерк истории развития государственных закупок в России / В.П. Богачов. – Тамбов: Грамота, 2014. – 129 с.

6 Беспарточный, Б. Д. Особенности системы управления персоналом государственной и муниципальной службы / Б. Д. Беспарточный // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2015. – № 2 (15). – С. 138–146.

7 Бордунова, С.А. Правовые проблемы регулирования государственных и муниципальных заказов /С.А. Бордунова // Право и экономика. – 2012. – № 6. – С.44–48.

8 Государственные и муниципальные закупки – 2016. Сборник докладов. М.: ИД «Юриспруденция», 2017. – 350 с.

9 Горнов, Е.А. Ущерб от коррупции в сфере государственных закупок /Е.А. Горнов // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 104. – С.37-44.

10 Гафарова, Г.Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве / Г.Р. Гафарова // Юридический мир. – 2015. – № 9. – С. 151–156.

11 Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – М.: Сектор, 2015. – 325 с.

12 Гатаулина, Л. Ф. Актуальные вопросы конкуренции в сфере проведения торгов / Л. Ф. Гатаулина // Вестник Омской юридической академии. – 2014. – № 1(22). – С. 40.

13 Дерновая, А. О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.О. Дерновая // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1 (39). – С. 155.

14 Игнатов, В. Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие / В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д.: Март: Феникс, 2014. – 382 с.

15 Иванова, В. О. Государственные закупки как стимул развития инновационной сферы / В.О. Иванова // Экономика. Управление. Право. – 2013. – №5 (41). – С. 55-57.

16 Иванова, В. О. Корреляционно-регрессионный анализ влияния государственных закупок на инновационное развитие / В.О. Иванова // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 3 (47). – С.81-88.

17 Ковальский, В. В. Функционал контрактной службы заказчика: оптимальная структура, проверенная временем / В. В. Ковальский // Госзакупки.ру. – 2015. – № 12. – С. 30.

18 Касьянов, А. А. Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих Российской Федерации / А. А. Касьянов // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. – 2014. – № 10. – С. 143–145.

19 Курц, Н.А. Система государственного (муниципального) заказа и реформа бюджетных учреждений / Н. А. Курц // Хозяйство и право. Приложение. –2011. – № 2. – С.78-79.

20 Курц, Н.А. О проблемах правового регулирования и дальнейшего совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных заказов / Н. А. Курц // Право и экономика. – 2015. –№ 2. –С. 9

21 Казакевич, В. Госзакупки: тендерные требования / В. Казакевич // Конкуренция и право. – 2011. –№ 6. – С. 44–46.

22 Кичик, К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») / К.В. Кичик // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2012. – № 1. – С. 72–77.

23 Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / К.В. Кичик. – М.: Юстицинформ, 2012. – 280 с.

24 Кривошеина, К.В. Человеческий потенциал России: проблемы критериальной оценки и дальнейшего развития // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – № 4. – С.76–80.

25 Корендясов, В.В. Государственные закупки образовательных учреждений // Экономист. – 2014. – № 9. – С.12–15.

26 Курбанов, А.Х. Направления развития институционального регулирования государственных закупок // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2013. –№ 2. – С. 65–68.

27 Матевосян, С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С.В. Матевосян / Финансовое право. – 2013. – № 8. – С.44-45.

28 Маркелов, К.Б. Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки / К.Б. Маркелов // Юрист. – 2011. – № 5. – С. 77-80.

29 Мартынова, М. А. Профессиональный подход к системе государственных и муниципальных закупок в Республике Саха (Якутия) / М. А. Мартынова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2015. – № 16. – С. 140–145.

30 Овсянникова, Ю.Н. Коррупция в системе государственных закупок: проблемы и пути выхода / Ю.Н. Овсянникова // Теория и практика юридической наук. – 2013. – № 2. – С. 31-40.

31 Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. – 2015. – № 5. – С. 31-40.

32 Петрова, А.Н. Государственные закупки: история, современность / А.Н. Петрова // Наука и жизнь. – 2013. – № 8. – С. 25-34.

33 Романов, С.С. Эволюция системы государственных закупок в России / С.С. Романов // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 9. – С. 70-77.

34 Руководство по закупкам / Под ред. Н. Димитри, Г. Пика, Дж. Спаньоло. М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2013. – 230 с.

35 Рожков, В.Г. Государственные закупки: эффективность и пути повышения // Вестник финансового университета / В.Г. Рожков. – 2014. – № 5. – С.67-69.

36 Смотрицкая, И.И., Черных С.И. От государственного заказа к общественным закупкам / И.И. Смотрицкая // Общество и экономика. – 2015. – № 9. – С.90-92.

37 Соломонов, Е. В. Субординационный механизм правового регулирования отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения публичных нужд / Е. В. Соломонов // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 1(30). – С.28.

38 Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики: Монография / Под ред. д.э.н. И.И. Смотрицкой. М.: Институт экономики РАН, 2014. – 290 с.

39 Хафизова, И. П. Развитие системы повышения квалификации муниципальных служащих // Молодой ученый. – 2016. – №12. – С. 1508–1511.

40 Юрченко, Е.В. Система оценки эффективности управления в организациях, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации / Е.В. Юрченко // Материалы I Межрегиональной научно-практической конференции научно-педагогических работников. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2014. – 98 с.