

**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., профессор**

\_\_\_\_\_/ В.С. Антонюк /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Анализ и совершенствование практики государственных закупок в социальной сфере**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**ЮУрГУ – 38.03.04.2018.375.ВКР**

**Руководитель, к.э.н., доцент кафедры**

**ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_/ Н.А. Сигатова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018г.

**Автор**

**студент группы ЭУ – 497**

\_\_\_\_\_/ К.Д. Плотникова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Нормоконтролер, ст. преподаватель**

\_\_\_\_\_/ Т.С. Дубынина /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Челябинск 2018**

## АННОТАЦИЯ

Плотникова К.Д. Анализ

совершенствования и практики государственных закупок в социальной сфере (на примере Министерства социальных отношений Челябинской области) – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 497,100 с., 34 ил., 19 табл., библиогр. список – 25 наим., 20 л. плакатов ф. А4

Объектом дипломной работы является практика государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию практики государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы в Министерстве социальных отношений Челябинской области.

В дипломной работе выявлена сущность организации государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области, проанализированы методики анализа формирования контрактной системы в сфере государственных закупок, проведен анализ практики формирования Министерства социальных отношений Челябинской области в сфере государственных закупок, разработаны рекомендации по формированию контрактной системы в сфере государственных закупок, определен экономический эффект от внедрения этих рекомендаций.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	
1.1 Сущность и принципы контрактной системы в сфере государственных закупок.....	11
1.2 Нормативно-законодательная база формирования контрактной системы в сфере государственных закупок.....	15
1.3 Сферы регулирования контрактной системы в сфере государственных закупок.....	21
1.4 Методики оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных закупок.....	30
2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В МИНИСТЕРСТВЕ СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ	
2.1 Организация государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области.....	51
2.2 Анализ практики формирования контрактной системы в сфере государственных закупок.....	57
2.3 Проблемы формирования контрактной системы в сфере государственных закупок.....	74
3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	
3.1 Рекомендации по повышению эффективности государственных закупок.....	80
3.2 Оценка эффективности внедряемых мероприятий.....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	96
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	98

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А – Методика оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Брянской области

Приложение Б– Структура Министерства социальных отношений Челябинской области

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Система государственных закупок в социальной сфере решает на различных уровнях проблемы своевременного и эффективного обеспечения общественных потребностей в качественной продукции, необходимой для выполнения органами власти своих функций и обязанностей по отношению к населению. Реформирование системы государственных закупок в РФ связано с формированием контрактной системы, поэтому изучение данной сферы весьма актуально в настоящее время.

Объект дипломной работы – практика государственных закупок в социальной сфере.

Предмет дипломной работы – социально-экономические отношения, возникающие в процессе формирования контрактной системы в сфере государственных закупок.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию практики государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы в Министерстве социальных отношений Челябинской области.

Задачи дипломной работы:

- 1) определить сущность и принципы контрактной системы в сфере государственных закупок;
- 2) рассмотреть нормативно-законодательную базу формирования контрактной системы в сфере государственных закупок;
- 3) изучить сферы регулирования контрактной системы в сфере государственных закупок;
- 3) разработать методику оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных закупок;
- 4) провести анализ практики формирования контрактной системы в сфере государственных закупок;

5) выявить проблемы формирования контрактной системы в сфере государственных закупок;

6) разработать рекомендации по повышению эффективности государственных закупок.

Результаты дипломной работы могут быть использованы при осуществлении государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

## 1.1 Сущность и принципы контрактной системы в сфере государственных закупок

В Российской Федерации контрактная система в сфере закупок формируется на основе Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 года и Закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ).

Под контрактной системой понимается совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Под определением поставщика понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд либо в случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика и завершаются заключением контракта.

Закупку товара, работу и услугу для обеспечения государственных или муниципальных нужд следует понимать как совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом № 44-ФЗ порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Участником закупки может являться 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.

Понятие заказчика в контрактной системе представлено на рисунке 1.

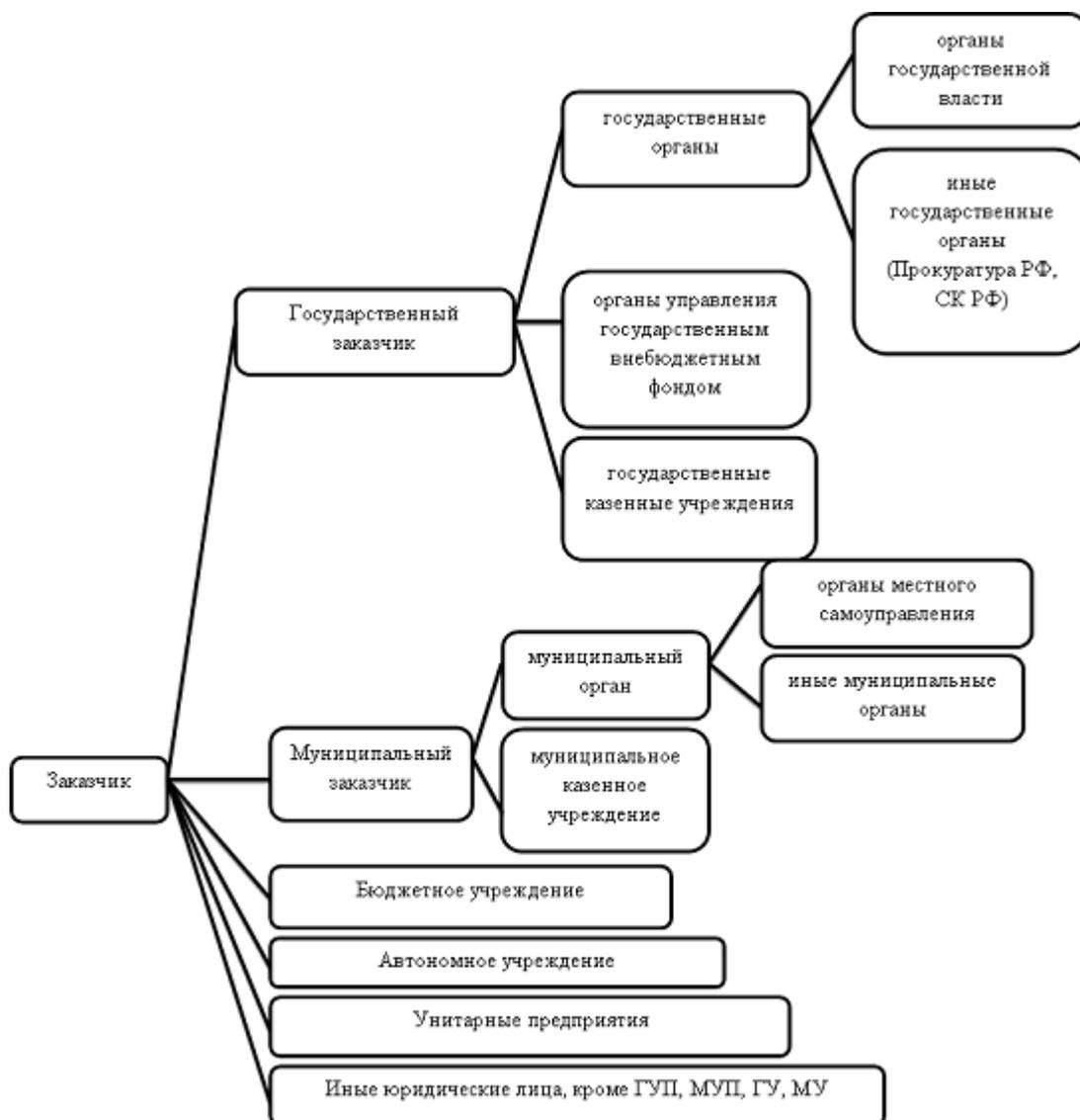


Рисунок 1 – Понятие заказчика в контрактной системе

Под государственным контрактом понимается договор, заключенный от имени РФ, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Единая информационная система в сфере закупок представляет собой совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных

технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации.

Перечислим основные принципы контрактной системы в сфере закупок, которыми должен руководствоваться как заказчик, так и поставщик. Принципы осуществления закупок представлены на рисунке 2.

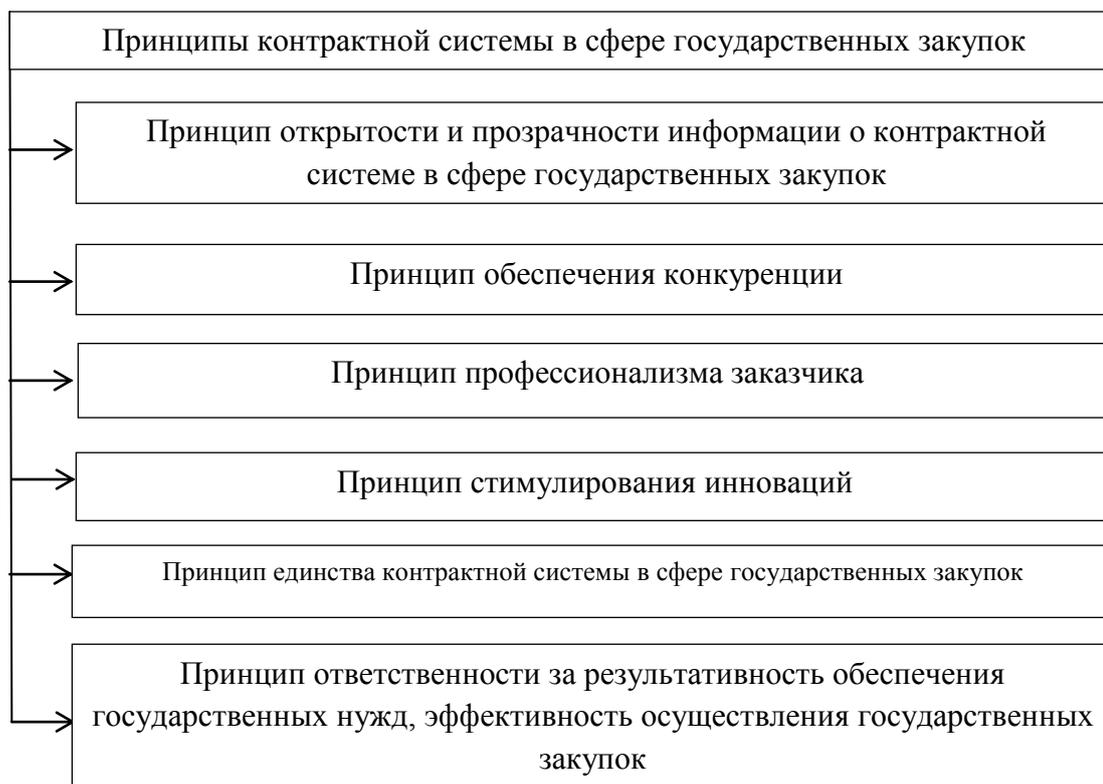


Рисунок 2 – Принципы контрактной системы в сфере государственных закупок

На основе (рисунка 2) можно сказать, что основными принципами системы в сфере закупок являются принципы позволяющих открыто проводить торги для обеспечения конкуренции, основываясь на профессионализме заказчиков и стимулирования инноваций и направленной на повышение эффективности осуществления закупок. На основе (рисунка 2) опишем эти принципы.

В рамках принципа открытости и прозрачности обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации путем ее размещения в единой информационной системе. Информация, предусмотренная Законом №44-ФЗ и

размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной [1].

Принцип обеспечения конкуренции направлен на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Конкуренция же при осуществлении закупок обязана основываться на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг [1].

Принцип профессионализма заказчика предусматривает осуществление деятельности заказчика в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов.

Принцип стимулирования инноваций основывается на том, что при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции [1].

Принцип единства контрактной системы в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных Законом №44-ФЗ и позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок[1].

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных нужд, эффективность осуществления закупок предусматривает то, что государственные органы, муниципальные органы, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд. А должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований Закона № 44-ФЗ.

Эффективность осуществления закупок означает осуществление закупок требуемой продукции с максимальной экономией для покупателя. Реализация

принципа эффективности расходов бюджетных средств осуществляется путем построения оптимального плана закупок, создания условий для широкой конкуренции и формирования справедливых условий контрактов, что в совокупности создает предпосылки к получению экономически привлекательных предложений и заключению выгодных контрактов. Процедуры и правила выбора способа закупки должны быть установлены законодательно, исходя из экономической целесообразности применения тех или иных способов закупки [25].

Таким образом, под контрактной системой понимается совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Основными принципами контрактной системы в сфере закупок являются принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, принцип обеспечения конкуренции, принцип профессионализма заказчика, принцип стимулирования инноваций, принцип единства контрактной системы в сфере закупок и принцип ответственности за результативность обеспечения государственных нужд, эффективность осуществления закупок.

## 1.2 Нормативно-законодательная база формирования контрактной системы в сфере государственных закупок

В основе государственной контрактной системы лежат основополагающие нормативно-правовые акты. К ним относятся:

Таблица 1 – Законодательство о контрактной системе РФ

Законодательство о контрактной системе РФ		
1.Основополагающие НПА	2. Основные НПА	3. Другие НПА
Конституция РФ;	№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок...»;	№ 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

## Окончание таблицы 1

1. Основополагающие НПА	2. Основные НПА	3. Другие НПА
Гражданский Кодекс РФ;	№ 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;	№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
Бюджетный Кодекс РФ;	Подзаконные акты, принимаемые в соответствии с Планом мероприятий по реализации № 44-ФЗ;	№99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
Кодекс об административных правонарушениях;		№147-ФЗ «О естественных монополиях»;
Градостроительный Кодекс РФ;		№5485-1-ФЗ «О государственной тайне»;
		№ 209-ФЗ « О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ»;
		№ 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Основным законом в нормативно-законодательной базе государственных закупок является Закон № 44-ФЗ.

Закон №44-ФЗ регламентирует все этапы закупок: планирование закупок; определение поставщиков; заключение гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги и особенности исполнения контрактов; мониторинг в сфере закупок; аудит в сфере закупок; контроль в сфере закупок.

Под планированием закупок понимается формирование, утверждение и ведение планов закупок и планов-графиков. Формируется заказчиком, исходя из целей закупок.

Определение поставщика представляет собой совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд и завершая заключением контракта. Закон № 44-ФЗ регламентирует определение поставщиков несколькими способами, отличающимися как по набору критериев оценки предложений, так и по начальной (максимальной) цене контракта.

По третьему этапу контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика, документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт. При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установленных Правительством РФ, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке.

Мониторинг представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о закупках, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. То есть, мониторинг это сводный аналитический отчет, который дает оценку эффективности обеспечения государственных нужд.

Под аудитом понимается анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на товары, работы и услуги для обеспечения государственных нужд.

Последним этапом выступает контроль в сфере закупок, который можно условно разделить на несколько категорий: общий контроль, казначейский контроль, внутренний финансовый контроль, ведомственный контроль, контроль заказчика и общественный контроль.

Пользуясь официальной терминологией, можно сказать, что все закупки теперь делятся на конкурентные и неконкурентные разновидности.

Неконкурентные закупки – закупки, которые производятся у единственного подрядчика, без проведения конкурсных процедур. Согласно законодательной норме, заказчики вправе осуществлять закупочную деятельность в подобной упрощенной форме когда:

–речь идет о контракте не дороже 100 тысяч рублей и об объеме средств не более 5% от годового бюджета;

–заключаются контракты с образовательными организациями не дороже 400 тысяч рублей;

–предшествующая неконкурентной процедура конкурентных торгов была признана несостоявшейся.

Часто по этой схеме производят закупки канцелярских товаров для офиса, оргтехники, компьютеров и их комплектующих и некоторых других видов продукции и услуг.

Тогда как форм конкурентных закупок по №44-ФЗ предусмотрено довольно много. Среди них: открытые конкурсы, конкурсы с ограничением участия, многоэтапные конкурсы, закрытые формы конкурсов, закрытые конкурсы с ограничением участия, электронные аукционы, аукционы в закрытой форме, запросы предложений, запросы ценовых котировок.

Абсолютно все эти процедуры проводятся на принципах конкурентной борьбы и выдвигают ряд требований к поставщикам. При поиске подходящего тендера для участия в нем следует обращать свое внимание на ряд параметров:

–перечень требований, которым должен соответствовать поставщик товаров и услуг, в том числе, и квалификационных;

–требования к техническим и качественным характеристикам закупаемой продукции или работам;

–условия разыгрываемого контракта (сроки поставок, порядок и условия оплаты, форс-мажорные обстоятельства, ответственность обеих сторон и др.);

–критерии оценки конкурсных заявок и выбора победителя конкурса/аукциона.

Однако не каждую закупку регламентирует данный закон. Так, сфера применения №44-ФЗ не охватывает:

1. Оказание услуг международными финансовыми организациями.

2. Закупка товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

3. Закупка драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ.

4. Назначение адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве и другие.

Вторым основным законом, регулирующим порядок размещения государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд является Закон №223-ФЗ.

В сравнении с Законом № 44-ФЗ Закон № 223-ФЗ более «мягок» и состоит всего из 11 статей.

Действие Закона №223-ФЗ распространяется на юридических лиц РФ, к которым относятся:

- государственные корпорации и государственные компании;
- субъекты естественных монополий;
- государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия;
- автономные учреждения и другие.

По Закону №223-ФЗ работают следующие заказчики:

1. Государственные корпорации, государственные компании, субъекты естественных монополий, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, муниципального образования более 50%.

2. Дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% принадлежит тем самым организациям, в которых более 50% принадлежит государству.

3. Дочерние хозяйственные общества дочерних хозяйственных обществ и другие.

Самое главное отличие в том, что правила проведения закупок определяет не закон, а заказчик в своем главном документе — Положении о закупке. Но и требования закона нужно знать и выполнять. Тем более что они становятся жестче.

Таблица 2 – Отличия Закона №44-ФЗ и Закона №223-ФЗ

44-ФЗ	223-ФЗ
Процедурный закон — правила и сроки регламентированы 44-ФЗ	Рамочный закон — процедуры закупок, сроки и прочее заказчик устанавливает самостоятельно в Положении о закупках. Одна и та же процедура у разных заказчиков может быть прописана по-разному
Единые правила для всех заказчиков	У каждого заказчика свои правила
Закрытый перечень способов закупок	Каждый заказчик может применять любые способы закупок
На ЭТП проводится только аукцион	На ЭТП могут проводиться любые закупки
Участником закупки может быть юридическое лицо, физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель (ИП), кроме офшорных компаний и компаний, не соответствующих единым/дополнительным требованиям	Участником закупки может быть юридическое лицо, физическое лицо, в том числе ИП. Требования к участникам устанавливает заказчик
Ограниченный перечень случаев закупки у единственного поставщика (ЕП)	Перечень случаев закупки у ЕП заказчик определяет самостоятельно
Заказчик обязан заключить договор с победителем	Заказчик не всегда обязан заключать договор с победителем

Таким образом, основным законом системы государственных закупок является Закон № 44-ФЗ. Данный закон регламентирует все этапы закупок, устанавливает систему обоснования и нормирования закупок, вводит методы обоснования начальной максимальной цены контракта, антидемпинговые механизмы, систему общественного контроля, что позволяет повысить эффективность бюджетных закупок.

### 1.3 Сферы регулирования контрактной системы в сфере государственных закупок

Государственная контрактная система регламентирует отношения, которые направлены на обеспечение государственных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления государственных закупок, прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данной сфере. Этапы закупок представлены на рисунке 3.

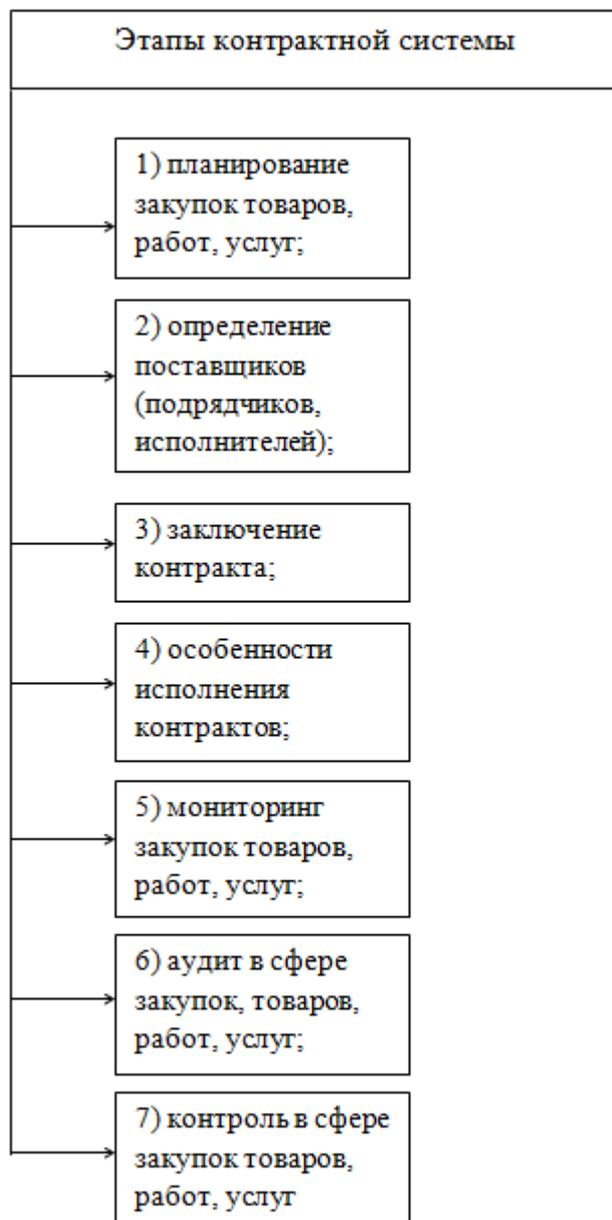


Рисунок 3 – Этапы контрактной системы

Рассмотрим первый этап закупок – планирование. Согласно Закону №44-ФЗ с 1 января 2016 года действует двухэтапное планирование в сфере государственных закупок, которое включает формирование, утверждение и ведение заказчиками на первом этапе планов закупок, на втором этапе планов-графиков.

План закупок формируется из целей закупок и на 3 года. Он представляет собой перечень государственных нужд, которые должны быть удовлетворены в данный период. План-график разрабатывается на 1 год и содержит более детальную информацию об условиях закупки, требования к продукции и поставщикам. План закупок и план-график подлежат размещению в единой информационной системе, за исключением сведений, составляющих государственную тайну [1]. Размещение планов в единой информационной системе позволит сделать государственные закупки более прозрачными и открытыми. В свою очередь, потенциальные поставщики, на основе объективной информации о предстоящих закупках, смогут спланировать свою работу и принять участие в торгах.

В обосновании закупки заказчик должен описать цели закупки, общие сведения о заказчике и о закупке, обоснование начальной (максимальной) цены контракта, обоснование способа определения поставщика. Обоснование закупок обязательно для каждой закупки при формировании плана закупок и плана-графика. Оценка обоснованности осуществляется в результате мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок.

Закон №44-ФЗ устанавливает требования к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций органов власти. Приобретаемые товары, работы и услуги не должны иметь избыточных потребительских свойств и являться предметами роскоши.

Рассмотрим второй этап закупок – определение поставщиков. Определение поставщика – совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара,

работы, услуги для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд и завершая заключением контракта.

Приоритетными в контрактной системе являются конкурентные способы определения поставщиков: конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений[7].

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта[1].

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Конкурс с ограниченным участием схож с открытым конкурсом, но к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Особенность двухэтапного конкурса заключается в том, что к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса.

Закрытые формы закупок – это такие, при которых информация, касающаяся самого факта, сроков, цены и содержания контракта сообщается ограниченному кругу поставщиков, причем таких, которые способны выполнить работы или поставки соответствующим образом.

В число закрытых форм закупок, в соответствии с Законом №44-ФЗ, входят: закрытые конкурсы, закрытые аукционы, закрытые конкурсы в два этапа, закрытые конкурсы с ограничением участия.

Притом на проведение любой из этих форм должны быть законные основания:

- федеральные потребности, связанные с понятием государственной тайны;
- закупки в сфере страхования, перевозки и хранения драгоценных металлов, камней и музейных ценностей государства, в том числе, переданных во временное ведомство частных физических или юридических лиц;
- уборка и услуги водителей для представителей судебной власти.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Под электронным аукционом понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

По действующим законодательным нормам аукцион открытого типа следует проводить исключительно в электронной форме, и никак иначе. Именно так на сегодняшний день проходят все закупки из правительственного перечня РФ.

Электронный аукцион является наиболее востребованным способом определения поставщика, его доля составляет 58,3% от общего количества размещенных на официальном сайте извещений. Удобство закупок в электронной

форме делает их наиболее привлекательными не только для заказчиков, но и для потенциальных поставщиков.

Под закрытым аукционом понимается закрытый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем такого аукциона признается участник закрытого аукциона, предложивший наиболее низкую цену контракта. Как правило, это молоточные аукционы.

Запрос котировок и запрос предложений имеют много схожего, в частности, это необходимость размещения информации в рамках единой информационной системы. В тоже время, между ними есть и ряд существенных основообразующих различий. Запрос котировок предусматривает выставление участниками своих ценовых предложений, и побеждает тот, чья цена – ниже. Тогда как запрос предложений предполагает всестороннее рассмотрение и оценку заявок со стороны конкурсной комиссии. Контракт достается тому, кто выставил наиболее выгодное со всех сторон предложение, включая не только цену, но и сроки, технические параметры и многие другие основания.

Контрактная система в сфере закупок в РФ является инструментом государственной экономической политики, механизмом развития отечественного бизнеса, в том числе малого предпринимательства. Так, заказчики должны закупать у субъектов малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций не менее чем 15% совокупного годового объема закупок. В тоже время начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн. руб.[19]. Также создаются условия для привлечения к исполнению государственных и муниципальных контрактов субподрядчиков из числа указанных организаций.

При заключении контракта участник закупки должен соответствовать следующим требованиям:

- правомочность участника закупки заключать контракт;
- отсутствие у участника закупки судимости за преступления в сфере экономики, а также наказания в виде лишения права занимать определенные

должности или заниматься определенной деятельностью и административного наказания в виде дисквалификации;

– обладание исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности;

– отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов.

Новый закон более четко обозначает сроки, в которые необходимо заключить контракт. Если ранее говорилось лишь о том, что он заключается не раньше, чем через десять дней, то теперь оказалась очерчена и другая граница – не ранее 10 и не позднее 20 дней.

Кроме того, согласно Закону ФЗ-44, заказчик больше не имеет права принудить победителя к подписанию контракта. Единственное, что он может сделать в случае отказа исполнителя – это подать на возмещение ущерба.

Одним из излюбленных способов закупки среди заказчиков, работающих, как в рамках Закона №44-ФЗ, так и в рамках Закона №223-ФЗ является закупка у единственного поставщика.

Закупка у единственного поставщика является неконкурентным способом определения поставщика, при котором контракт заключается с конкретным юридическим или физическим лицом без проведения формальной процедуры выбора поставщика.

Закупать товары, работы, услуги у единственного поставщика нельзя, если такая закупка не указана в перечне случаев, установленных Законом № 44-ФЗ. Перечень случаев, в которых закупка может осуществляться у единственного поставщика, установлен в ч. 1 ст. 93 Закона №44-ФЗ. В этом перечне в настоящий момент предусмотрено 52 случая закупки у единственного поставщика.

Распространенными случаями являются закупка товара, работ, услуг у субъектов естественных монополий, а также разовые закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика по выбору заказчика на сумму не более 100 тыс. руб. Годовой объем таких закупок не должен превышать 2 млн. рублей или

не должен превышать 5% совокупного годового объема закупок заказчика, а также не должен составлять более чем 50 млн. рублей.

Третий этап закупок – это заключение гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги и особенности исполнения контрактов.

Заключение контракта по Закону №44-ФЗ является результатом аукциона, конкурса, запроса котировок или предложений.

Для начала стоит дать определение государственного контракта — это договор, который заключается между заказчиком от имени государства или муниципалитета (в лице государственного или муниципального органа) и поставщиком услуг, товаров или работ.

Его предметом выступает оказание услуг, поставка товара или выполнение работ в целях обеспечения государственных нужд.

Согласно Закону №44-ФЗ заказчиками имеют право выступать организации, соответствующие ряду правил:

1. Если организация, проводит закупок в год больше, чем на 100 млн. руб., то в штате должна быть специальная контрактная служба. Данные специалисты отвечают за участие в торгах и составление извещений.

2. Необходимо планировать закупочную деятельность. Планы составляются на три года и публикуются в открытом доступе в ЕИС.

Также, есть ряд правил для электронного аукциона и подписания контракта по его итогам, которые вступили в силу с принятием Закона №44-ФЗ.

Это антидемпинговая политика, она заключается в подтверждении добросовестности поставщика, который в ходе торгов предложил цену ниже, чем на 25%. В этом случае поставщик обязан предоставить обеспечение исполнения договора в полтора раза превышающее установленное извещением и документацией заказчика, а в случае, если НМЦК не превышает 15 миллионов рублей, то добросовестность поставщика можно подтвердить не менее чем тремя

исполненными контрактами, один из которых должен быть по стоимости равен или более 20% от цены, которую предложил участник.

Процесс исполнения договора, также связан с рисками и, согласно закону, могут быть приняты санкции, как в отношении исполнителя, так и заказчика.

При заключении контракта важно учесть тот факт, что его цена устанавливается на весь срок изначально и в дальнейшем изменению не подлежит.

Основной объем государственных контрактов заключается на уровне субъектов РФ, а основными заказчиками выступают органы государственной власти.

Одно из условий заключения контракта по №44-ФЗ, по аукциону – это предоставление заказчику обеспечения исполнения.

Как правило, это 10-30% от НМЦК. В этой роли может выступать денежные средства в сумме, указанной в договоре, или наиболее распространенный вариант – банковская гарантия. Ее выгода состоит в том, что исполнителю не требуется изымать необходимую сумму денежных средств из оборота для доказательства своей благонадежности.

Для обеспечения контракта по 44-ФЗ принимается документ только тех банков, которые занесены в Реестр банков Минфина, имеющих лицензию на выпуск банковских гарантий.

В соответствии со статьей 6.1 Федерального закона №275 «О государственном оборонном заказе» устанавливает, что каждому государственному контракту должен присваиваться идентификатор, который представляет собой 25-значный код.

Только после этого сведения о государственном контракте включаются в реестр.

В соответствии с вышесказанным – ИГК является уникальным и не может быть присвоен другому контракту заказчика.

Важным этапом в государственных закупках является контроль, мониторинг и аудит закупок.

Мониторинг закупок – это система 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 проводится для следующих целей:

- 1) оценки степени, достижения целей осуществления закупок;
- 2) оценки обоснованности закупок;
- 3) совершенствования законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Мониторинг закупок для обеспечения государственных нужд обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в порядке, установленном Правительством РФ. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований.

Его целями является оценка обоснованности планирования закупок, реализуемости и эффективности закупок, а также анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, а именно:

- достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ;
- исполнение международных обязательств РФ, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является РФ;

– выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ.

Аудит в сфере закупок должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки.

Исходя из того, что развитие сферы закупок прошло путь от регулирования одной процедуры до сложного, многокомплексного института общественных отношений, неудивительно, что необходимым элементом данной системы на определенном этапе этого развития явился контроль за происходящими процессами. Вдобавок, контроль закупок, наравне с аудитом и мониторингом осуществляется на каждом этапе закупок.

Предусмотрено несколько видов контроля, в том числе, общественный. Общественный контроль осуществляется гражданами, общественными объединениями в целях содействия развитию контрактной системы, предупреждению и выявлению нарушений в сфере бюджетных закупок. Основной контроль в РФ возложен на Федеральную антимонопольную службу[11].

Объектами контроля в сфере закупок являются все субъекты закупочной деятельности – заказчики, контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по осуществлению закупок, уполномоченные органы и учреждения, специализированные организации, операторы торговых площадок и другие.

Ключевыми целями контроля в сфере закупок является нивелирование различных рисков, которые могут повлечь растрату средств бюджета, и повышение эффективности удовлетворения нужд государства и муниципалитетов

Таким образом, государственная контрактная система включает в себя все этапы закупок, начиная с планирования закупок и заканчивая контролем в сфере государственных закупок за происходящими процессами.

#### 1.4 Методики оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных закупок

Система государственных закупок представляет собой ключевой элемент, через который проходит трансфер финансовых потоков в различные секторы экономики. Соответственно, именно от эффективности организации системы государственных закупок и ее работы зависит успешность функционирования государственного сектора в целом.

Исследуя эффективность государственных закупок, следует обратить внимание на их экономическую и общественную значимость. Эффективность государственных закупок характеризует в целом эффективность деятельности государства и, как интегральный показатель, раскрывает оптимальное распределение имеющихся у общества ресурсов для максимального удовлетворения публичных потребностей в условиях рынка.

Обобщив опыт организации закупок ряда республик и областей РФ, были выделены определенные унифицированные этапы проведения закупок продукции для государственных нужд:

- 1) формирование объёмов закупок продукции для государственных нужд;
- 2) размещение заказов на закупку продукции для государственных нужд;
- 3) заключение государственных контрактов;
- 4) исполнение обязательств по государственным контрактам.

Унификация в данном случае подразумевает неизменность состава и последовательности этапов проведения закупок от уровня территории и органа исполнительной власти субъекта РФ. Содержание каждого этапа регламентируется федеральным законодательством с уточнениями и дополнениями регионального законодательства, что приводит к существованию нескольких схем организации закупок продукции для государственных нужд.

Не смотря на фактическую реализацию процесса государственных закупок в соответствии с требованиями нового закона порядок осуществления мониторинга не находится на стадии рассмотрения и не подписан. Кроме того отсутствует единая законодательно закреплённая методика оценки эффективности Контрактной системы. Существуют различные методические рекомендации

(Минэкономразвития, Федеральной службы статистики) по определению эффективности размещения государственного заказа.

На основе сопоставления и анализа подходов значительного числа ученых эффективность размещения государственного заказа является соотношением между полученным результатом и произведенными затратами на достижение данного результата. Соответственно, при расчете экономической эффективности необходимо соотносить экономический эффект от размещения государственного заказа и затраты государственных заказчиков, понесенные на достижение данного экономического эффекта.

Для оценки эффективности следует применять дополнительные критерии, используемые в существующих международных методиках. Рассмотрим основные методики оценки эффективности государственных закупок:

1. Методика оценки эффективности государственных закупок Европейского Союза.

К числу показателей, используемых в данной методике, относятся:

- показатель использования бюджетных средств по каждому способу размещения государственного заказа (далее – способ);
- уровень конкуренции по каждому способу;
- полученная экономия бюджетных средств по каждому способу;
- средний показатель экономии, приходящийся на одну процедуру проведения конкретного способа.

Показатели рассчитываются следующим образом:

1) Показатель, характеризующий уровень размещения средств по каждому способу, определяется как отношение начальной цены контрактов выставленных по конкретному способу к общей начальной цене контрактов выставленных на торги:

$$Y_{pbc} CP = HЦ_c \div OHЦ, \quad (1)$$

где,  $Y_{pbc} CP$  – уровень размещения средств для конкретного способа;

$HЦ_c$  – начальная цена контрактов выставленных по конкретному способу;

ОНЦ – общая начальная цена контрактов выставленных на торги.

2) Показатель, характеризующий уровень конкуренции по каждому способу, определяется как отношение разницы между количеством поданных заявок и количеством отозванных заявок по конкретному способу к количеству проведенных процедур данного способа:

$$УК_c = (K_3C - K_{отз}C) \div K_{пр}C, \quad (2)$$

где,  $УК_c$  – уровень конкуренции по конкретному способу;

$K_3C$  – количество поданных заявок;

$K_{отз}C$  – количество заявок отозванных участниками торгов;

$K_{пр}C$  – количество проведенных процедур конкретного способа.

3) Показатель, характеризующий экономию бюджетных средств по каждому способу, определяется как разница между начальной ценой контрактов, начальной ценой контрактов по несостоявшимся процедурам и ценой заключенных контрактов по конкретному способу (3):

$$\mathcal{E}_{бс}C = ЦC - Ц_{нт}C - Ц_{зк}C, \quad (3)$$

где,  $\mathcal{E}_{бс}C$  – экономия средств по конкретному способу;

$ЦC$  – начальная цена контрактов конкретного способа;

$Ц_{нт}C$  – начальная цена контрактов несостоявшихся процедур по данному способу;

$Ц_{зк}C$  – цена заключенных контрактов данному способу.

4) Для определения способов, существенно влияющих на результат размещения государственного заказа, можно использовать – средний показатель экономии, приходящийся на одну процедуру проведения конкретного способа. Он выражает сумму экономии бюджетных средств, которую можно достичь при проведении одной процедуры конкретного способа размещения государственного заказа и определяется как отношение экономии средств при проведении способа к количеству проведенных процедур данного способа (4):

$$\mathcal{E}_{ср}C = \mathcal{E}_{бс}C \div K_{пр}C, \quad (4)$$

где,  $\mathcal{E}_{ср}C$  – показатель средней экономии бюджетных средств, приходящийся на одну проведенную процедуру конкретного способа;

$\text{Э}_{\text{бсС}}$  – экономия бюджетных средств при проведении данного способа;

$\text{К}_{\text{прС}}$  – количество проведенных процедур данного способа.

2. Максимальная эффективность государственных закупок должна быть ориентирована на такой системный результат, который полностью соответствует приоритетам развития государства. В рамках федеральных национальных проектов большое внимание уделяется исследованиям и разработкам по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса страны.

Кроме представленных выше методик нужно обратить внимание на методику оценки эффективности государственных закупок в национальных исследовательских университетах, предложенную Пермским государственным национальным исследовательским университетом.

Предложенная методика является новой в части реализации комплексного подхода с точки зрения эффективности организации закупочной деятельности и эффективности последующего использования закупленного оборудования.

Согласно данной методике предлагается производить оценку эффективности отдельных закупок оборудования, необходимого для научных исследований в соответствии с национальными программами развития страны. Анализ проводится с точки зрения экономичности расходования федеральных средств, законности и грамотности проведения закупочных процедур, эффективности использования закупленного оборудования в образовательной и научной деятельности, а также возможностей коммерциализации результатов проведенных исследований.

Чтобы оценить эффективность конкретной закупки по национальному проекту, предлагается рассчитать интегральный показатель, который складывается из значений параметров эффективности организации закупочной деятельности и эффективности использования закупок.

Разбить интегральный показатель эффективности целесообразно с точки зрения определения ответственности по результатам проведенного анализа, так

как закупочная деятельность и в последующем использование закупленного оборудования представляют собой абсолютно не взаимосвязанные процессы, хотя оба практически в равной степени влияют на общую эффективность государственных закупок.

Таблица 3 – Расчет показателей эффективности государственных закупок

Расчет показателей эффективности государственных закупок			
Показатель	Обозначение	Весовой коэффициент	Присваиваемое значение или способ расчета
Эффективность организации закупок $\mathcal{E}_o$			
Экономия при размещении заказов	$\mathcal{E}_k$	0,05	<p>Расчет по формуле</p> $1 - \frac{0,25P_n - (P_n - P_k)}{0,25P_k}$ <p>где <math>P_n</math> – начальная (максимальная) цена контракта, а <math>P_k</math> – цена, по которой контракт был заключен. Если цена контракта снизилась по сравнению с начальной более чем на 25%, показателю автоматически присваивается значение 0.</p>
Соблюдение законодательства	З	0,1	Показателю присваиваются значения: 0 - при наличии нарушений и возможных злоупотреблений, установленных по итогам проверок, рассмотрения жалоб участников закупки, а также зафиксированных нарушений размещаемой на официальном сайте информации; 1 - при соблюдении требований законодательства.
Выполнение плана	П	0,1	Показателю присваиваются значения: 0 - при размещении закупок, не предусмотренных планом-графиком, либо не размещении плана-графика на официальном сайте; 0,3 - при существенном отличии объектов закупки в плане-графике и в извещении о проведении закупки, при проведении закупок иным способом определения поставщика по сравнению с планом-графиком; 0,5 - при нарушении сроков размещения заказа, отсутствии размеров обеспечения исполнения контракта, не размещении запланированных закупок; 0,7 - при ошибочно указанных размерах обеспечения заявки на участие и исполнения контракта; 1 - при опубликовании извещения о закупке в полном соответствии с планом-графиком (наименования закупаемого объекта), сроков проведения закупочных процедур, и др.

Продолжение таблицы 3

Показатель	Обозначение	Весовой коэффициент	Присваиваемое значение или способ расчета
Конкурентные закупки	КЗ	0,05	Показателю присваиваются значения: 0 - при проведении закупки у единственного поставщика или по результатам несостоявшихся торгов или котировок с единственным участником; 1 - при заключении контракта по результатам состоявшихся конкурсов, аукционов, запросов котировок.
Квалификация сотрудников контрактной службы и членов конкурсных комиссий	Кв	0,1	Максимальное значение показателя (1) складывается из суммы следующих значений: -если не менее 50% специалистов, обеспечивающих организацию государственных закупок, имеют сертификаты, подтверждающие их участие в соответствующих обучающих семинарах, показателю присваивается 0,3 балла; -если не менее 50% лиц, принимающих решение о результатах размещения заказа, имеют документы, подтверждающие их дополнительное обучение или повышение квалификации в части государственных закупок, показателю присваивается еще 0,4 балла; -если по результатам проведенной анализируемой закупки отсутствуют предписания уполномоченного контролирующего органа, показателю в дополнение к предыдущим присваивается еще 0,3 балла.
Обоснованность определения начальной (максимальной) цены контракта	Ц	0,05	Показателю присваиваются значения: 0 - при необоснованном определении цены или отсутствии подтверждающих документов; 1 - при правильном использовании законодательно установленных методов установления цены: метод сопоставимых рыночных цен (при наличии не менее трех коммерческих предложений), нормативный, тарифный, проектно-сметный, затратный.
<b>Эффективность использования закупленного оборудования Э<sub>и</sub></b>			
Высокое качество приобретаемого товара	К	0,1	Максимальное значение показателя (1) складывается из суммы следующих значений: -если характеристики закупленного оборудования полностью соответствуют техническому заданию и спецификации контракта, показателю присваивается 0,5 балла; -если по итогам поставки отсутствуют зафиксированные в акте претензии к поставщику, показателю присваивается еще 0,4 балла; -если по результатам проведенной экспертизы не установлены нарушения требований контракта, показателю присваивается еще 0,1 балла.

Продолжение таблицы 3

Показатель	Обозначение	Весовой коэффициент	Присваиваемое значение или способ расчета
Дисциплина исполнения контракта	Д	0,05	<p>Максимальное значение показателя (1) складывается из суммы следующих значений:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-если по результатам конкурсных процедур и в результате закупки у единственного поставщика контракт заключен, показателю присваивается 0,3 балла;</li> <li>-если были соблюдены сроки, регламентирующие подписание контракта, показателю 0 присваивается 0,2 балла;</li> <li>-если после подписания контракта была произведена поставка в полном соответствии с его условиями (сроки, количество, комплектность товара), показателю присваивается еще 0,25 балла;</li> <li>-если по результатам заключенного контракта был полностью соблюден порядок внесения информации о нем в Единую информационную систему (сведения о заключенном, об исполненном контракте, отчет об исполнении контракта).</li> </ul>
Обеспечение полноценного использования предмета закупки	И	0,2	<p>Максимальное значение показателя (1) складывается из суммы следующих значений:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- если в процессе использования была соблюдена целевая направленность закупки, показателю присваивается 0,25 балла;</li> <li>- если в процессе использования реализуются все функции закупленного оборудования (а не частично), показателю присваивается еще 0,25 балла;</li> <li>- если специалисты, выполняющие научноисследовательские работы на закупленном оборудовании, имеют достаточную квалификацию (были проведены их дополнительное обучение, повышение квалификации, специальные тренинги), показателю присваивается еще 0,25 балла;</li> <li>- если имеются публикации, монографии, диссертации и другие научные исследования, написанные с использованием закупленного в рамках национального проекта оборудования, показателю дополнительно присваивается еще 0,25 балла.</li> </ul>

### Окончание таблицы 3

Показатель	Обозначение	Весовой коэффициент	Присваиваемое значение или способ расчета
Внедрение в производство и коммерциализация результатов исследований и разработок, проведенных на закупленном оборудовании	ВиК	0,2	Максимальное значение показателя (1) складывается из суммы следующих значений: - если на закупленном оборудовании в рамках возмездных договоров выполняются научно-исследовательские и другие работы, показателю присваивается 0,4 балла; - если при использовании закупленного оборудования были получены инновационные технологии и разработки, показателю присваивается 0,2 балла; - если разработанные технологии запатентованы или по ним получены лицензии, показателю присваивается еще 0,2 балла; - если оборудование в рамках национального проекта закупалось под потенциальных заказчиков, показателю дополнительно присваивается еще 0,1 балла; - если на базе исследований, проводимых на закупленном оборудовании, были созданы малые инновационные предприятия, показателю в дополнение к предыдущим присваивается еще 0,1 балла.

Все показатели таблицы можно свести к единой модели расчета интегрального показателя эффективности государственных закупок в НИУ:

$$\mathcal{E} = \mathcal{E}_o + \mathcal{E}_и = 0,05\mathcal{E}_к + 0,13 + 0,1\Pi + 0,05K3 + 0,1Kв + 0,05Ц + 0,1K + 0,05Д + 0,2И + 0,2ВиК$$

Как следует из данных (таблица3) и предложенной модели, максимальное значение показателя эффективности государственных закупок в НИУ равно единице, а минимальное – нулю. На основании этого закупки высокотехнологичного дорогостоящего оборудования ранжируются по степени эффективности, и могут быть выделены эффективная, умеренно эффективная, неэффективная и неудовлетворительная закупки (таблица4).

Таблица 4 – Оценка интегрального показателя эффективности закупки

Оценка интегрального показателя эффективности закупки	
Значение показателя, баллы	Оценка эффективности закупочной деятельности
0,9-1	Эффективная

#### Окончание таблицы 4

Значение показателя, баллы	Оценка эффективности закупочной деятельности
0,6-0,8	Умеренно эффективная
0,4-0,5	Неэффективная
0-0,3	Неудовлетворительная

Таким образом, ранжирование закупок позволит сравнить итоговые показатели по конкретным закупкам оборудования по национальным программам, а также оценить значение и динамику показателей, применяемых при расчете эффективности, и выявить проблемные места в закупочной деятельности НИУ.

3. Так же нужно рассмотреть методику оценки потерь в процессе государственных закупок в каждом субъекте РФ и, следовательно, методику формирования рейтинга регионов России по экономической эффективности.

В основе методики - следующие допущения (гипотезы):

- 1) наличие прямой зависимости экономии конкурентной процедуры от числа допущенных к ней заявок в результате повышения уровня конкуренции;
- 2) снижение начальной цены контрактов до уровня среднерыночных цен при участии в конкурентной процедуре пяти и более заявок.

В развитие подхода, предложенного в НРПЗ 2016, в настоящем исследовании предлагается рассчитывать не величину экономии государственных закупок, а оценивать сумму потерь государственных закупок, которая может быть получена как сумма оценок потерь по всем группам закупок в результате недостаточной конкуренции:

- 1) закупки по состоявшимся конкурентным процедурам (допущено две и более заявок; объем закупок обозначен как К);
- 2) закупки по несостоявшимся конкурентным процедурам (допущена одна заявка; объем закупок обозначен как Е);

3) закупки по несостоявшимся конкурентным процедурам (случаи, когда не поступило ни одной заявки, не допущено ни одной заявки; объем закупок обозначен как O);

4) закупки у единственного поставщика и прочие закупки (объемы закупок обозначены как и D соответственно).

В целях моделирования примем за оценку максимально возможного уровня экономии средний процент дисконта к начальной цене контракта в закупках региональных заказчиков, в которых участвовало пять и более допущенных заявок (далее этот показатель обозначен как M). Разница между максимально возможным уровнем экономии в государственных закупках и фактическим уровнем экономии даст оценку потерь процесса государственных закупок.

Данный показатель планируется рассчитывать для каждого региона и проводить сравнительный анализ экономической эффективности субъектов РФ. Сумму экономических потерь региона, следовательно, предлагается рассчитывать по следующей формуле (5):

$$L = \sum_{i=1}^6 (M_i - \mathcal{E}_i^k) K_i + \sum_{i=1}^6 (M_i - \mathcal{E}_i^e) E_i + (N + U + D) \sum_{i=1}^6 w_i M_i, \quad (5)$$

где  $M_i$  – максимально возможный уровень экономии для 1-го вида конкурентных процедур (ЭА, ОК, КОУ, ЗК, ЗП, ДЭК,  $i = 1, \dots, 6$ ), рассчитанный по статистическим данным за год, предшествующий отчетному;

$\mathcal{E}_i^k$ ; – средний фактический дисконт к начальной цене всех состоявшихся конкурентных процедур 1-го вида (к которым допущено две и более заявок);

$\mathcal{E}_i^e$  – средний фактический дисконт к начальной цене всех конкурентных процедур  $i$ -го вида, к которым допущена только одна заявка;

$K_i$  – сумма начальных цен государственных контрактов всех конкурентных процедур  $i$ -го вида с двумя и большим количеством допущенных заявок;

$E_i$  – сумма начальных цен государственных контрактов всех конкурентных процедур  $i$ -го вида с одной допущенной заявкой;

$N, U, D$  – сумма начальных цен контрактов, по которым конкурентные процедуры не состоялись (не поступило ни одной заявки, не допущено ни одной заявки), по закупкам у единственного поставщика и прочим закупкам соответственно;

$w_i$  – доля, которую составляет сумма всех начальных цен контрактов по  $i$ -му виду конкурентных процедур в сумме всех начальных цен контрактов по всем видам конкурентных процедур.

Предложенная методика хоть и предназначена для национальных исследовательских университетов, но она дает возможность оценивать эффективность проводимых государством закупок высокотехнологичного дорогостоящего оборудования по каждому контракту, а также позволяет выявлять узкие места в организации государственных закупок и процессе использования закупленного оборудования.

4. В целях повышения эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для нужд Челябинской области можно использовать Методику оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Брянской области (приложение А).

Методика разработана в целях оценки эффективности закупочной деятельности, законности, дисциплины исполнения функций по обеспечению нужд Брянской области в товарах, работах, услугах.

Оценка эффективности осуществления закупок представляет собой комплексную систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок для обеспечения нужд Брянской области.

При оценке эффективности закупок используются следующие критерии:

1. Критерий конкурентности закупок.
2. Критерий экономности.
3. Критерий соблюдения законодательства.
4. Критерий эффективности планирования.
5. Критерий сомнительности закупок.

Каждый критерий представляет собой совокупность показателей эффективности, рассчитываемых по приведенному ниже порядку. Сумма значений показателей по каждому критерию позволяет определить резервы повышения эффективности закупок по каждому направлению оценки.

5. Упрощённая методика расчёта эффективности проведения государственных и муниципальных закупок.

Цель рассматриваемой методики – практический расчёт эффективности проведения закупок исходя из располагаемых официальной статистикой данных.

Положительная сторона предлагаемой методики состоит в том, что она целиком опирается на данные, доступные официальным учреждениям, и позволяет провести приблизительную оценку эффективности и уровня развития действующей системы государственных закупок. Основной акцент в методике делается на расчёт показателей сокращения расходов и сравнительной эффективности, а также отдельных показателей, характеризующих структуру способов закупок, количество поступивших обжалований, а также удельный вес расторгнутых контрактов в общем их количестве. Для оценки эффективности проведения размещения заказов на поставки продукции для государственных нужд рекомендованы два показателя:

С – сокращение расхода бюджетных средств;

Э – сравнительная эффективность.

Сокращение расхода бюджетных средств в результате проведения конкурса на размещения заказа на поставку продукции для заказчика за период определяется по следующим формулам:

1. Сокращение расходов абсолютное (тыс. руб.) рассчитывается по формуле (6).

$$C' = C_n - C_{нк} - C_k - 3, \quad (6)$$

где  $C'$  – сокращение расходов бюджетных средств (эффективность, характеризующая экономию бюджетных средств при проведении закупки по за период);

$C_n$  – планируемая стоимость закупки за период (сума выделенных средств на период);

$C_{нк}$  – общая стоимость предложений заказчика за период, которые не привели к заключению контрактов;

$C_k$  – стоимость заключённых контрактов заказчиков за период;

$Z$  – затраты на проведение конкурсов за период.

Данная формула в настоящее время не может быть уточнена путём использования при расчёте таких переменных, как:

1) величина расторгнутых контрактов (поскольку в действующей статистической отчётности фактически не разделяются расторгнутые контракты за отчётный и прошлые периоды);

2) изменение цены контракта в ходе его исполнения (в виду того, что настоящее время централизованно не налажен сбор требуемой информации);

3) учёт изменения количества фактически закупаемой продукции по сравнению с плановыми значениями (также отсутствие собираемой информации);

4) фактически отсутствует действующий порядок учёта и списания затрат на проведение конкурсов, учёт фиксируемых по статистической форме затрат является номинальным и не отражает реального уровня затрат.

2. На основе абсолютного показателя рассчитывается относительное сокращение расходов по формуле (7).

$$C'' = \frac{C'}{C_n - C_{нк}} \times 100\%, \quad (7)$$

где  $C''$  – относительное сокращение расходов.

3. Абсолютная сравнительная эффективность проведения конкурсов на размещение заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд определяется на основе сопоставления стоимости продукции, закупленной в ходе проведения конкурсов, с рыночными ценами поставки продукции в регионе по формуле (8):

$$\mathcal{E}'_p = \left( \sum C_p j_{cp} \times K_j \right) - C_k, \quad (8)$$

где  $\mathcal{E}'_p$  – сравнительная эффективность проводимых конкурсов с учётом рыночных цен за период;

$Cp_j_{cp}$  – средние цены за период, рассчитываемые как среднее арифметическое индексов цен, официально публикуемых в регионе (по номенклатуре закупаемой продукции) на начало и конец периода;

$K_j$  – количество закупленной заказчиком продукции за период;

$j$  – наименование продукции.

При расчёте сравнительной эффективности не рекомендуется производить сравнение с использованием цен прочих конкурсных заявок, поскольку это усложнит производимый подсчёт. Также нецелесообразно производить сравнение с ценами за прошлый период, поскольку расчёт подобных показателей может оказаться некорректным из-за инфляционных изменений.

4. Относительная сравнительная эффективность за период рассчитывается по формуле(9).

$$\mathcal{E}'' = \frac{(\sum Cp_j_{cp} \times K_j) - C_k}{C_k} \times 100\% , \quad (9)$$

где  $\mathcal{E}''$  – относительная сравнительная эффективность за период.

5. Доля закупок у единственного источника в общем объёме производимых закупок, рассчитывается по формуле (10):

$$\mathcal{E}_{ед.ист.} = \frac{C_{\bar{бк}}}{C_{общ}} \times 100\% , \quad (10)$$

где  $\mathcal{E}_{ед.ист.}$  – доля закупок у единственного источника в общем объёме производимых закупок;

$C_{\bar{бк}}$  – стоимость заключённых контрактов на поставку товаров, работ, услуг путём закупки у единственного источника;

$C_{общ}$  – стоимость заключённых контрактов на поставку товаров, работ, услуг всего.

6. Удельный вес расторгнутых контрактов в общем числе заключённых контрактов, рассчитывается по формуле (11):

$$\mathcal{E}_{\text{раст.к.}} = \frac{K_{\text{рг}}}{K_{\text{зк}}}, \quad (11)$$

где  $\mathcal{E}_{\text{раст.к.}}$  – удельный вес расторгнутых контрактов в общем числе заключенных контрактов;

$K_{\text{рг}}$  – количество расторгнутых контрактов по инициативе заказчика;

$K_{\text{зк}}$  – количество заключённых контрактов.

Действующие статистические формы предполагают учёт расторгнутых контрактов за отчётный и прошлый период без различия, что вносит искажение в рассчитываемый показатель.

7. Количество обжалований, поступивших в процессе закупок, рассчитывается по формуле (12):

$$\mathcal{E}_{\text{обж}} = \frac{K_{\text{обж}}}{K_{\text{зк}}}, \quad (12)$$

где  $\mathcal{E}_{\text{обж}}$  – количество обжалований, поступивших в процессе закупок;

$K_{\text{обж}}$  – количество обжалований, поступивших от поставщиков по проведению конкурсов.

Однако для достижения максимальной эффективности управления государственными закупками необходимо, чтобы информационно-аналитические технологии охватывали все стадии жизненного цикла государственных закупок. Полнота охвата зависит от множества факторов, в том числе готовности органов государственной власти к новому порядку осуществления государственных закупок [12].

Рекомендуемой методикой для оценки эффективности государственных закупок является методика анализа механизма государственных закупок.

Организационно-экономический механизм государственных закупок представляет собой совокупность экономических, организационных и социальных отношений в сфере управления и регулирования процессами закупочной системы с целью удовлетворения государственных 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.

Порядок проведения анализа механизма государственных закупок следующий.

Оценка качества подготовки документов планирования на основе планов-графиков, размещенных заказчиками на официальном сайте 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.

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.

Таким образом, анализ современных методик позволяет выделить группы показателей, которые характеризуют конкурентные и неконкурентные способы закупок, уровень конкуренции на данных рынках, экономию бюджетных средств по результатам проведенных конкурентных процедур, которые будут использованы во 2 главе.

1. Показатели, характеризующие частоту применения процедур размещения заказа

– доля конкурентных процедур в общем количестве процедур, рассчитывается по формуле (13):

$$D_{кон.проц} = \frac{Q_k + Q_a + Q_{з.к.} + Q_{з.л.}}{Q_{заказов}} \times 100\%, \quad (13)$$

где  $D_{кон.проц}$  – доля конкурентных процедур в общем количестве процедур;

$Q_k$  – количество конкурсов;

$Q_a$  – количество аукционов;

$Q_{з.к.}$  – количество запроса котировок;

$Q_{з.п.}$  – количество запроса предложений;

$Q_{заказов}$  – общее количество процедур размещения заказа;

– доля суммы размещенных конкурентных процедур в общей сумме размещенных заказов, рассчитывается по формуле (14):

$$D_{с.кон.проц} = \frac{C_k + C_a + C_{з.к.} + C_{з.п.}}{C_{заказов}} \times 100\%, \quad (14)$$

где  $D_{с.кон.проц.}$  – доля суммы конкурентных процедур;

$C_k$  – сумма размещенных конкурсов;

$C_a$  – сумма размещенных аукционов;

$C_{з.к.}$  – сумма запроса котировок;

$C_{з.п.}$  – сумма запроса предложений;

$C_{заказов}$  – сумма всех размещённых заказов;

– доля конкурсов в общем количестве заказов рассчитывается по формуле (15):

$$D_k = \frac{Q_k}{Q_{заказов}} \times 100\% , \quad (15)$$

где  $D_k$  – доля конкурсов в общем количестве процедур;

$Q_k$  – количество конкурсов;

– доля суммы размещенных заказов путем проведения конкурсов в общей сумме размещенных заказов, рассчитывается по формуле (16):

$$D_{с.к.} = \frac{C_k}{C_{заказов}} \times 100\% , \quad (16)$$

где  $D_{с.к.}$  – сумма размещенных заказов путем проведения конкурсов;

– доля аукционов в общем количестве проведенных процедур рассчитывается по формуле (17):

$$D_a = \frac{Q_a}{Q_{заказов}} \times 100\%, \quad (17)$$

где  $D_a$  – доля аукционов в общем количестве проведенных процедур;

–доля суммы размещенных заказов путем электронного аукциона в общей сумме размещенных процедур, рассчитывается по формуле(18):

$$D_{c.a.} = \frac{C_a}{C_{заказов}} \times 100\%, \quad (18)$$

где  $D_{c.a.}$ – сумма размещенных заказов путем проведения аукциона;

– доля запроса котировок в общем количестве заказов рассчитывается по формуле(19):

$$D_{з.к.} = \frac{Q_{з.к.}}{Q_{заказов}} \times 100\%, \quad (19)$$

где  $D_{з.к.}$  – доля запроса котировок;

– доля суммы размещенных заказов путем запроса котировок цен в общей сумме размещенных заказов рассчитывается по формуле(20):

$$D_{c.з.к.} = \frac{C_{з.к.}}{C_{заказов}} \times 100\%, \quad (20)$$

где  $D_{c.з.к.}$  – доля суммы запроса котировок;

–сокращение количества размещенных заказов, рассчитывается по формуле(21):

$$СК = \frac{Q_{отч}}{Q_{баз}} \times 100\%, \quad (21)$$

где  $СК$  – сокращение количества размещений заказов;

$Q_{отч}$  – общее количество размещенных заказов для государственных нужд путем проведения конкурентных процедур в отчетном году;

$Q_{баз}$  – общее количество размещенных заказов для государственных нужд путем проведения конкурентных процедур в базовом году.

## 2. Показатели, характеризующие конкурентную среду

–доля конкурентных процедур с участием малого предпринимательства, рассчитывается по формуле(22):

$$D_{м.п.} = \frac{Q_{м.п.}}{Q_a + Q_k + Q_{з.к.} + Q_{з.п.}} \times 100\% , \quad (22)$$

где  $D_{м.п.}$  – доля государственных закупок с участием малого предпринимательства;  
 $Q_{м.п.}$  – количество конкурентных процедур, проведённых с участием субъектов малого предпринимательства;

–доля несостоявшихся конкурентных процедур рассчитывается по формуле(23):

$$D_{н.п.} = \frac{Q_{н.п.}}{Q_{к.} + Q_{а.} + Q_{з.к.} + Q_{з.п.}} \times 100\%, \quad (23)$$

где  $D_{н.п.}$  – доля несостоявшихся конкурентных процедур;

$Q_{н.п.}$  – количество заказов для государственных нужд, размещенных путем конкурентных процедур, в ходе которых не было подано ни одной заявки, либо подана одна заявка на участие;

–темп роста среднего количества участников размещения заказа, рассчитывается по формуле(24):

$$T_{р.} = \frac{Cp.к_{омч}}{Cp.к_{баз}} \times 100\%, \quad (24)$$

где  $T_{р.}$  – темпы роста;

$Cp.к$  – среднее количество участников размещения заказа;

–средняя цена заключенного контракта рассчитывается по формуле(25):

$$\bar{P}_{а.} = \frac{P_{а.}}{Q_{а.}}, \quad (25)$$

где  $\bar{P}_{а.}$  – средняя цена заключенного контракта;

$P_{а.}$  – стоимость электронных аукционов;

### 3. Показатели, характеризующие объём экономии бюджетных средств

–общая абсолютная экономия бюджетных средств рассчитывается по формуле(26):

$$E = C - O - N, \quad (26)$$

где  $E$  – значение абсолютной экономии бюджетных средств;

$C$  – общая стоимость лотов (предложений заказчиков), выставленных на торги и другие способы закупок;

$O$  – общая стоимость заключённых контрактов и сделок;

$N$  – несостоявшиеся закупки;

– относительная экономия бюджетных средств рассчитывается по формуле(27):

$$E_{отн} = \frac{E}{C} \times 100\%, \quad (27)$$

где  $E_{отн}$  – относительная экономия бюджетных средств;

– относительная экономия бюджетных средств на конкурсах, рассчитывается по формуле(28):

$$\mathcal{E}'_{к.} = \frac{\mathcal{E}_{к.}}{P_{к.}} \times 100\%, \quad (28)$$

где  $\mathcal{E}_{к.}$  – экономия бюджетных средств на конкурсах;

$P_{к.}$  – стоимость конкурсов;

– относительная экономия бюджетных средств на электронных аукционах рассчитывается по формуле(29):

$$\mathcal{E}'_{а.} = \frac{\mathcal{E}_{а.}}{P_{а.}} \times 100\%, \quad (29)$$

где  $\mathcal{E}_{а.}$  – экономия бюджетных средств на электронных аукционах.

Таким образом, методика анализа механизма государственных закупок позволяет сравнивать итоговые показатели по каждому из способов определения поставщика и распределять 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 с помощью их выявления, изучить за счет каких показателей падает эффективность закупок, оценить динамику и значение показателей, получаемых при расчете, провести анализ имеющихся нарушений законодательства при размещении заказов.

## Выводы по разделу 1

Рассмотрев сущность контрактной системы в сфере государственных закупок, можно подвести итоги, что Закон №44-ФЗ призван обеспечить открытость и прозрачность в сфере государственных закупок, повысить профессионализм заказчиков, стимулировать введение инноваций, ответственности за результативность обеспечения государственных нужд. Это должно привести к эффективному проведению государственных закупок. Закон №44-ФЗ призван создать равные условия для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Контрактная система подразумевает переход от практически не эффективного механизма к регулированию полного цикла государственных закупок и обязана заменить действующий закон о государственных закупках.

## 2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В МИНИСТЕРСТВЕ СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1 Организация государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области

Организацией закупок в социальной сфере для Челябинской области занимается Министерство социальных отношений Челябинской области (далее - Министерство социальных отношений).

Министерство социальных отношений является органом исполнительной власти Челябинской области.

Основная цель Министерства социальных отношений – выработка и реализация государственной социальной политики в сфере социальной защиты населения на территории Челябинской области[24].

Рассмотрим структуру Министерства социальных отношений Челябинской области (приложение Б).

Его деятельность осуществляется во взаимодействии с Министерством здравоохранения и социального развития РФ, другими федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, Законодательным Собранием Челябинской области, органами исполнительной власти Челябинской области, органами местного самоуправления Челябинской области, общественными объединениями и иными организациями.

Основной задачей Министерства социальных отношений является выработка и реализация на территории Челябинской области единой государственной социальной политики в сфере предоставления мер социальной поддержки, оказания государственной социальной помощи, социального обслуживания населения Челябинской области[24].

Министерство социальных отношений в соответствии с возложенной на него задачей осуществляет следующие функции:

1) разрабатывает проекты областных законов, иных нормативных правовых актов Челябинской области;

2) разрабатывает, утверждает и реализует ведомственные целевые программы;

3) осуществляет координацию, методическое обеспечение, а также контроль в пределах предоставленных полномочий деятельности подведомственных областных государственных учреждений, муниципальных управлений социальной защиты населения и других;

4) осуществляет анализ уровня жизни отдельных категорий населения Челябинской области, ведет разработку предложений по предоставлению им мер социальной поддержки, развитию современных форм социального обслуживания;

5) планирует и осуществляет закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в целях реализации возложенных на Министерство социальных отношений полномочий, в том числе для обеспечения нужд Министерства социальных отношений, в порядке, установленном Законом №44-ФЗ в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

б) осуществляет ведомственный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в отношении подведомственных Министерству социальных отношений заказчиков и другие[24].

Министерство социальных отношений закупается как для собственных нужд: поставка офисной мебели, закупка канцелярских изделий, поставка конвертов и т. п., так и для отдельных групп людей: санаторно-курортные путевки для ветеранов ВОВ и для детей в трудной жизненной ситуации; субтитрование на областных каналах, мероприятия для детей с ограниченными возможностями здоровья (день инвалидов), мероприятия для детей в трудной жизненной

ситуации; обучение пенсионеров компьютерной грамотности, обучение инвалидов вождению и т.п.

По большей части Министерство социальных отношений акцентирует внимание на осуществлении закупок различных услуг.

В соответствии с частью 3 Закона №44-ФЗ в Министерстве социальных отношений существует специальная контрактная служба, целью которой служит обеспечение планирования и осуществления Министерством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее-закупка).

Контрактной службой является Управление контрактных отношений (рисунок 4).

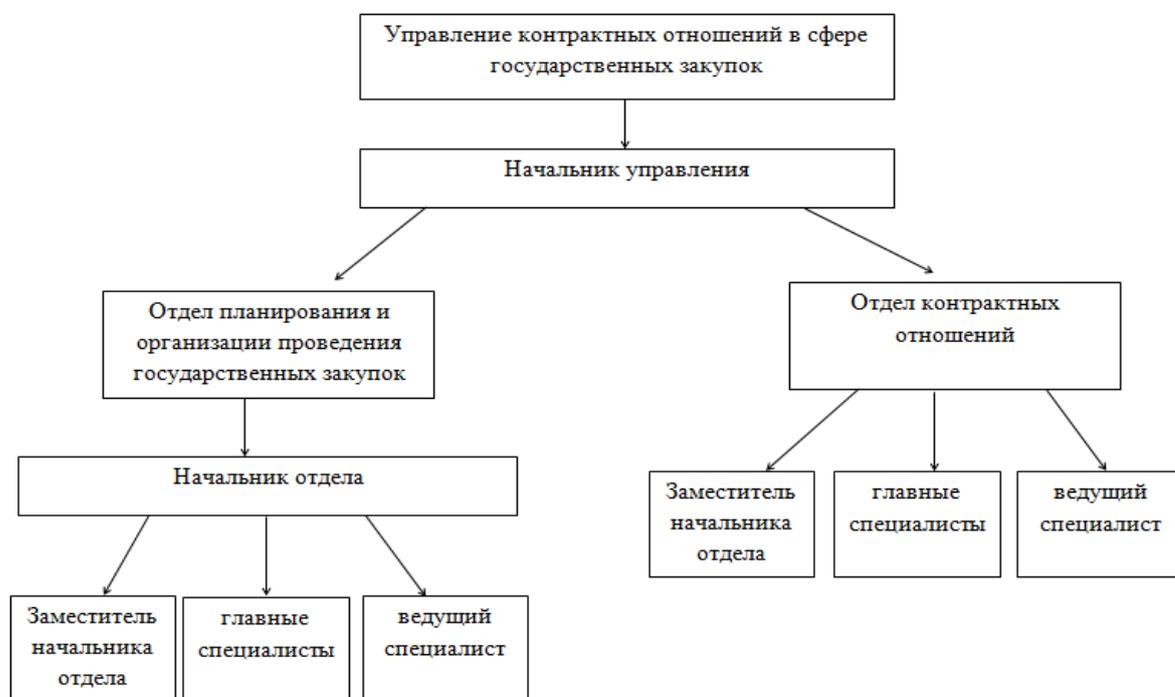


Рисунок 4– Структура управления контрактных отношений

В состав управления контрактных отношений входит отдел планирования и организации проведения государственных закупок и отдел контрактных отношений.

Контрактную службу возглавляет руководитель Контрактной службы – заместитель Министра социальных отношений.

Руководитель Контрактной службы:

- распределяет обязанности между членами Контрактной службы;
- представляет на рассмотрение Министра социальных отношений Челябинской области предложения о включении в состав или исключении из состава Контрактной службы должных лиц и работников Министерства;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Положением и Законом №44-ФЗ.

В состав членов Контрактной службы включаются начальник отдела планирования и организации проведения государственных закупок, работники отдела планирования и организации проведения государственных закупок, начальник отдела контрактных отношений, работники отдела контрактных отношений, руководители ответственных структурных подразделений Министерства в зависимости от предмета закупки в соответствии с компетенцией ответственных структурных подразделений Министерства.

Контрактной службе присущи следующие функции и полномочия при планировании закупок:

- 1) Члены Контрактной службы – начальник отдела планирования и организации проведения государственных закупок, работники отдела выполняют следующие функции:
  - формируют план закупок на основании предложений о планируемых закупках, представленных ответственными структурными подразделениями Министерства, согласованных с заместителем Министра социальных отношений, организуют утверждение плана закупок, размещают в единой информационной системе план закупок и внесенные в него изменения;
  - формируют план-график закупок на основании предложений о планируемых закупках, представленных ответственными структурными подразделениями Министерства, согласованных с заместителем Министра социальных отношений, организуют утверждение плана-графика закупок, размещают в единой информационной системе план-график закупок и внесенные в него изменения;

2) члены Контрактной службы – руководители ответственных структурных подразделений Министерства выполняют следующие функции:

– обеспечивают подготовку обоснования закупки (в том числе описания объекта закупки), при формировании плана закупок и плана-графика;

– определяют и обосновывают начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, в том числе заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании плана-графика.

Под отделом планирования и организации проведения государственных закупок понимается структурное подразделение Министерства социальных отношений Челябинской области, которое входит в состав управления контрактных отношений в сфере государственных закупок и осуществляет планирование и организацию проведения государственных закупок[24].

Основными задачами отдела являются:

1. Планирование государственных закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в том числе нужд Министерства.

2. Организация проведения государственных закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание для государственных нужд, в том числе нужд Министерства.

3. Контроль осуществления закупок в соответствии с планом закупок и планом-графиком для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

4. Координация деятельности подведомственных Министерству государственных учреждений социального обслуживания населения (далее - Учреждения) по исполнению требований Закона №44-ФЗ.

Для выполнения возложенных задач отдел осуществляет следующие функции:

1. Осуществляет выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в том числе и нужд Министерства (далее — структурные подразделения),

согласованных с заместителем Министра социальных отношений, курирующим соответствующее направление деятельности Министерства, составление и формирование сводного плана-графика закупок по Министерству на очередной финансовый год, в том числе, организует работу по формированию плана-графика закупок товаров (работ, услуг) и плана закупок товаров (работ, услуг).

2. Организует на стадии планирования закупок консультации с поставщиками и участие в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг.

3. Осуществляет контроль за обоснованием закупок и начальной (максимальной) цены контракта структурными подразделениями.

4. Организует обязательное общественное обсуждение закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

5. Осуществляет действия по формированию закупки способом определения поставщиков.

6. Занимается разработкой, согласованием проектов контрактов и заключением контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках статьи 93 Закона №44-ФЗ.

7. Ведение учета закупок на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые Министерство социальных отношений вправе осуществить, не должен превышать 2 млн. руб. или 5% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 50 миллионов рублей и другие.

## 2.2 Анализ практики формирования контрактной системы в сфере государственных закупок

Рассмотрев принципы работы Министерства социальных отношений Челябинской области, необходимо провести анализ согласно методике, которая

была предложена нами в предыдущей главе. Исходные данные были получены в отделе планирования и организации проведения государственных закупок.

Для начала сведем все данные по конкурсам, электронным аукционам, закупка у единственного поставщика в таблицы для удобства представления информации и построим диаграммы по основным показателям (таблица 5).

Таблица 5 – Конкурсы, проведенные в 2015, 2016, 2017 годах в Министерстве социальных отношений Челябинской области

Показатель	Ед. изм.	Год			Итого	Темп прироста	
		2015	2016	2017		2015-2016	2016-2017
Проведено открытых конкурсов	ед.	29	69	5	103	137,9	-92,8
Общая стоимость проведенных процедур по результатам конкурсов	тыс. руб.	334736,4	330222,9	265711,5	930670,8	-1,3	-19,5
Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов	тыс. руб.	65869,5	37045,3	24875,2	127790	-43,8	-32,9
Количество участников	чел.	187	227	30	444	21,4	-86,8
Количество победителей	чел.	49	76	8	133	55,1	-89,5

Отразим динамику каждого показателя на диаграмме и охарактеризуем полученные результаты (рисунок 5).



Рисунок 5 – Количество и темп прироста конкурсов

Из рисунка мы видим, что в сравнении периода 2015-2017 годов количество конкурсов в 2016 году было самым большим, но в итоге к 2017 году сильно сократилось. 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 6).

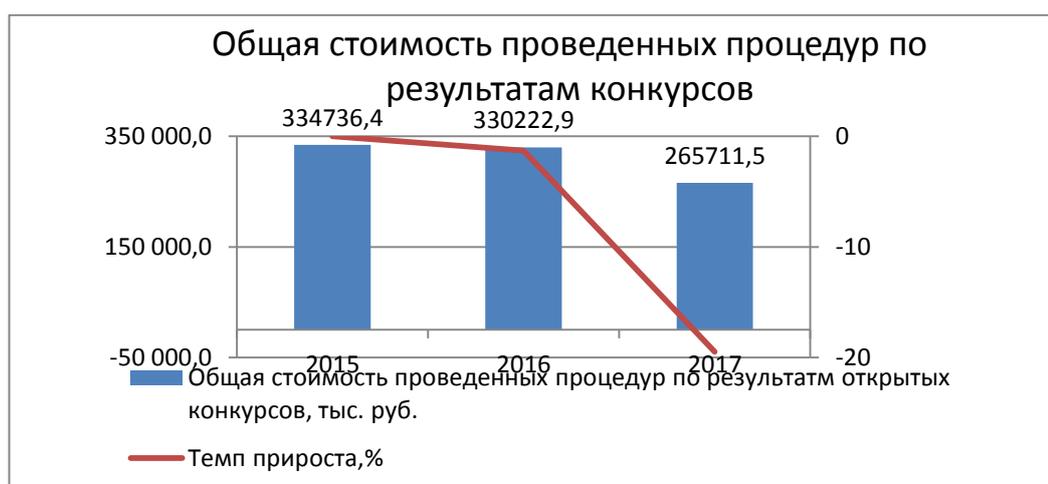


Рисунок 6 – Динамика общей стоимости проведенных процедур по результатам конкурсов

Представим на графике общую стоимость проведенных процедур по результатам конкурсов в процентном соотношении (рисунок 7).



Рисунок 7 – Динамика общей стоимости проведенных процедур по результатам конкурсов в процентном соотношении

Общая стоимость проведенных конкурсов снижается с каждым годом. Если в 2015 году общая стоимость проведенных конкурсов была почти 335 млн. руб., то уже в 2017 году она снизилась до 266 млн. руб. Если количество проведенных процедур имело как падение, так и рост, то тут мы видим исключительное падение стоимости процедур (рисунок 8) и (рисунок 9).



Рисунок 8 – Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов

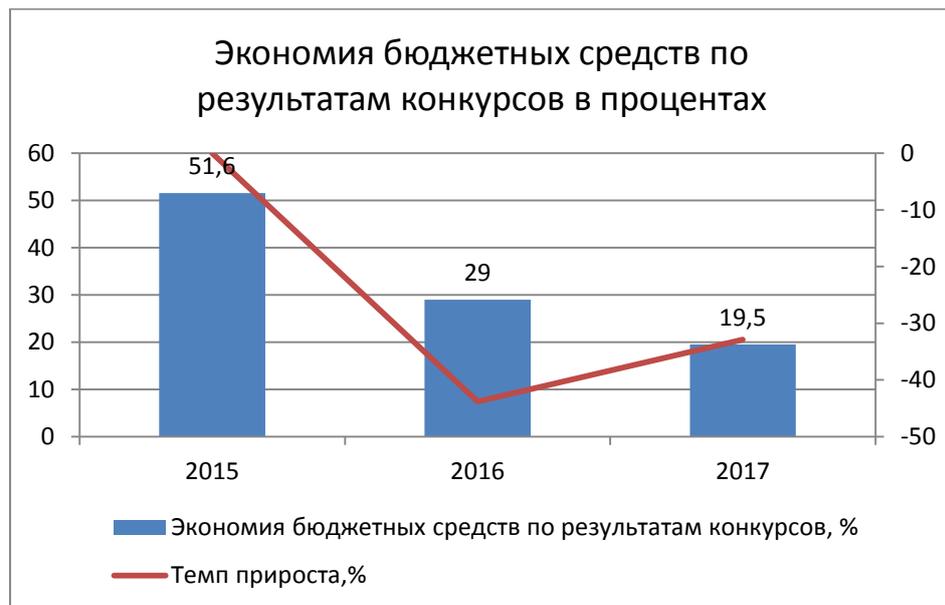


Рисунок 9 – Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов в процентном соотношении

Динамика данного показателя снижается вместе с общей стоимостью проведенных конкурсов.

Изменение показателя количества участников конкурсов отобразим на графике (рисунок 10).



Рисунок 10 – Динамика количества участников конкурсов

Изменение показателя среднего количества участников по результатам конкурсов отобразим на графике (рисунок 11).

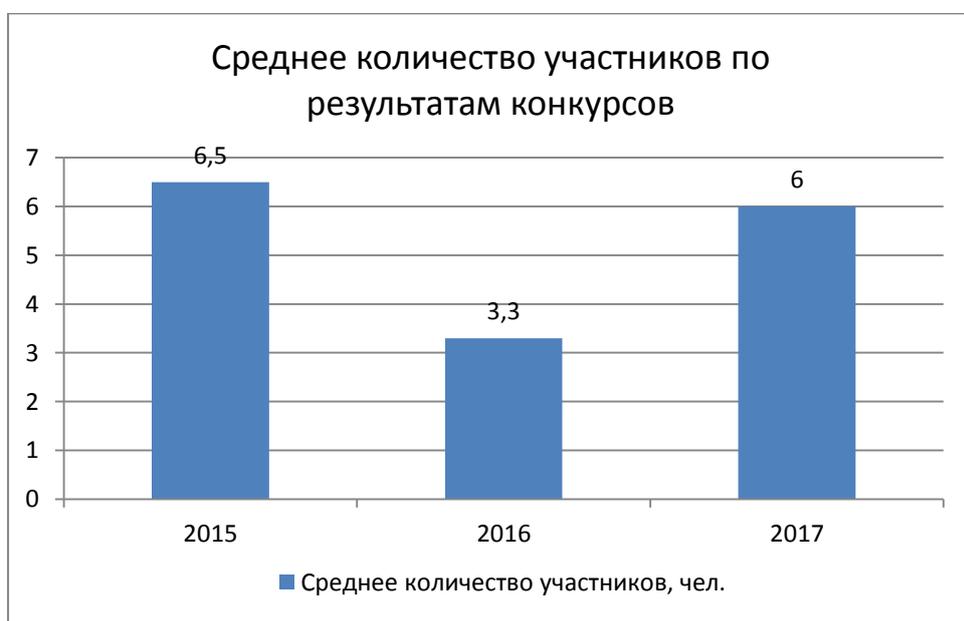


Рисунок 11 – Среднее количество участников по результатам конкурсов

Представим показатель количества победителей по результатам конкурсов на графике (рисунок 12).



Рисунок 12 – Количество победителей по результатам конкурсов

Количество победителей имеет похожую динамику с количеством проведенных конкурсов. Из-за того, что снижалось количество проведенных конкурсов, снижались и остальные показатели, связанные с проведением конкурсов.

Таблица 6 – Открытые аукционы в электронной форме, проведенные в 2015, 2016, 2017 годах в Министерстве социальных отношений Челябинской области

Показатель	Ед. изм.	Год			Итого	Темп прироста	
		2015	2016	2017		2015-2017	2015-2017
Проведено аукционов в электронной форме	ед.	206	315	34	555	53	-89,2
Общая стоимость проведенных процедур по результатам аукционов в электронной форме	тыс. руб.	331736,4	431876,7	16 896,2	780509,3	30,2	-96,1

Окончание таблицы 6

Показатель	Ед. изм.	Год			Итого	Темп прироста	
		2015	2016	2017		2015-2017	2015-2017
Экономия бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме	тыс. руб.	115695,5	41616,6	865,9	158178	-64	-98
Количество участников	чел.	308	417	112	837	35,4	-73,1
Количество победителей	чел.	170	258	28	456	51,8	-89,1

Отообразим динамику каждого показателя на диаграмме, чтобы иметь более наглядное представление (рисунок 13).

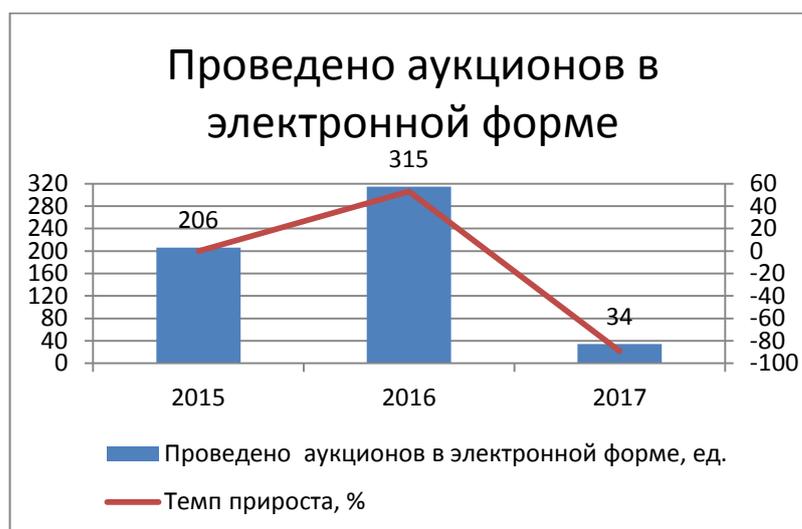


Рисунок 13 – Количество аукционов в электронной форме

Количество аукционов в электронной форме за период 2015-2017 года больше, чем в проведенных конкурсах. Объясняется это тем, что аукцион в электронной форме является одним из наиболее простых и доступных процедур. В 2016 году количество проведенных аукционов было самым большим по сравнению с остальными годами.

Графически представим показатель общей стоимости проведенных процедур по результатам аукционов в электронной форме (рисунок 14) и (рисунок 15).

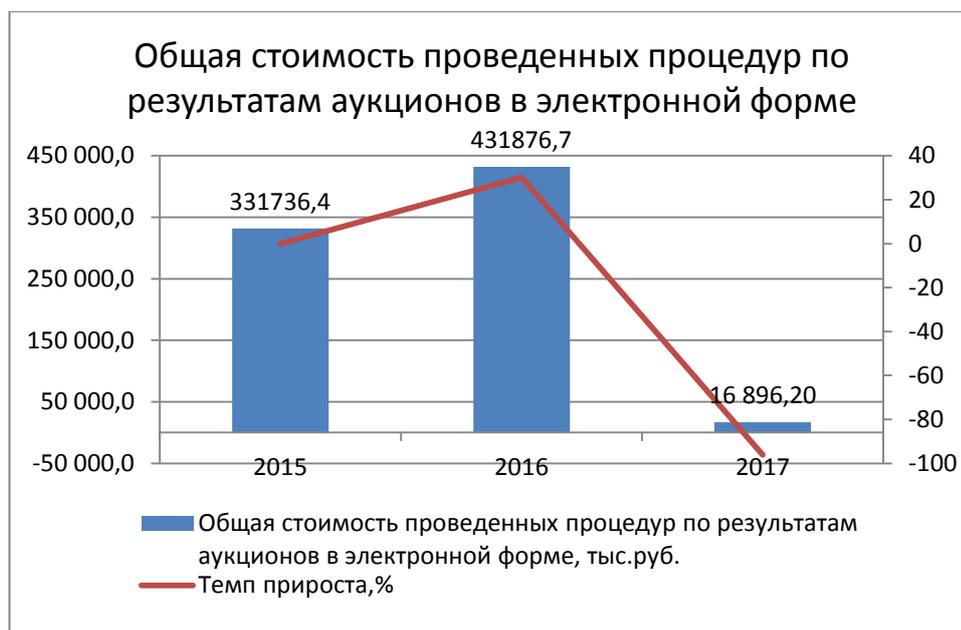


Рисунок 14 – Динамика общей стоимости аукционов в электронной форме



Рисунок 15 – Динамика общей стоимости аукционов в электронной форме в процентном соотношении

В ценовом выражении динамика электронных аукционов примерно такая же, что и в количественном. В 2016 мы наблюдаем большой рост, а в 2017 году стоимость проведенных электронных аукционов стала ниже уровня не только 2016 года, но и 2015 года.

Рассмотрим показатель экономии бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме (рисунок 16) и (рисунок 17).



Рисунок 16 – Динамика экономии бюджетных средств по результатам электронных аукционов



Рисунок 17 – Динамика экономии бюджетных средств по результатам электронных аукционов в процентном соотношении

Наибольшая экономия бюджетных средств была в 2015 году (почти 115,7 млн. руб.), что является неплохим показателем, но к 2017 году экономия бюджетных средств стала равна 0,866млн. руб. Это самый низкий ценовой показатель, что отражает всю плачевность ситуации. Хочется отметить, что экономия бюджетных средств снизилась к 2017 году вместе со стоимостью и количеством электронных аукционов.

Представим графически показатели количества участников и среднего количества участников в электронных аукционах (рисунок 18) и (рисунок 19).

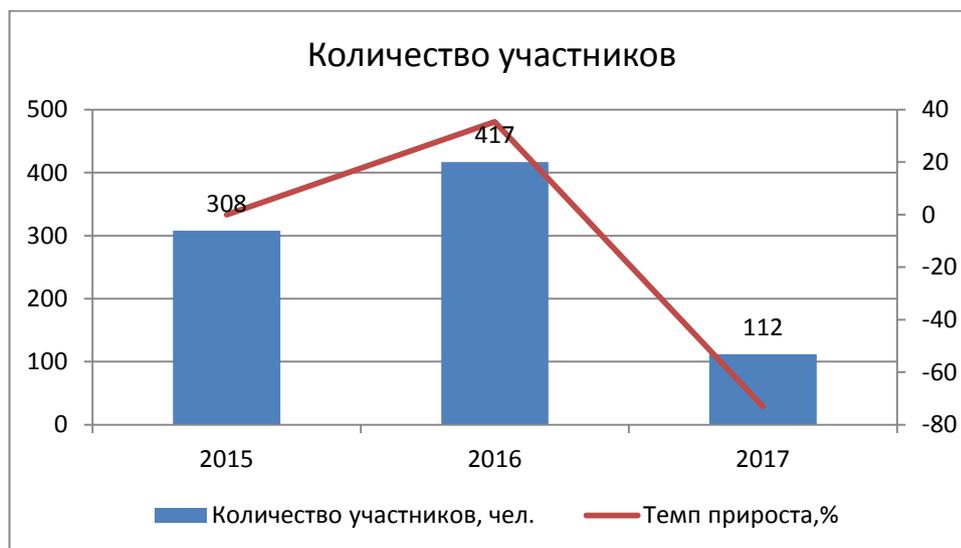


Рисунок 18 – Количество участников в электронных аукционах



Рисунок 19 – Среднее количество участников в электронных аукционах

Динамика количества участников также имеет скачкообразную динамику, как и количество проведенных аукционов в электронной форме. В 2016 году наблюдаем рост по сравнению с 2015 годом, а в 2017 году идет резкое сокращение участников вследствие снижения числа процедур (рисунок 20).

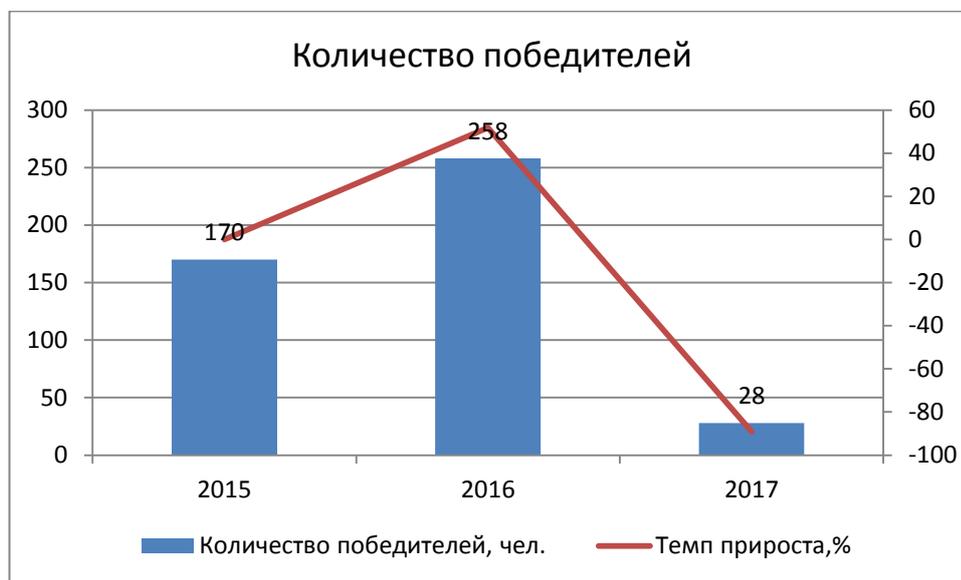


Рисунок 20 – Количество победителей по результатам аукционов в электронной форме

Здесь динамика схожа с остальными предыдущими показателями. Несмотря на большое количество участников в электронных аукционах в 2016 году, количество победителей к 2017 году низкое. Это можно объяснить высоким количеством отклоненных заявок вследствие различных нарушений со стороны поставщиков, а также сократившимся числом проведенных электронных аукционов.

Проведя анализ за период 2015-2017 года, закупочная процедура как запрос котировок за эти года не проводилась. Та же ситуация и с запросом предложений. Запрос котировок и запрос предложений проводились только подведомственными учреждениями.

Рассмотрим такую процедуру как закупки у единственного поставщика в Министерстве социальных отношений Челябинской области и построим график по количеству проведенных закупок (таблица 7, рисунок 21).

Таблица 7 – Закупки у единственного поставщика

Показатель	Ед. изм.	Год			Итого	Темп прироста	
		2015	2016	2017		2015-2016	2016-2017
Проведено закупок у единственного поставщика	ед.	487	459	205	1151	-5,7	-55,3
Общая стоимость закупок у единственного поставщика	тыс руб.	57674,8	23257,9	12765,7	93698,4	-59,7	-45,1



Рисунок 21 – Количество закупок у единственного поставщика

В 2015 году наблюдается самое большое количество закупок у единственного поставщика, к 2017 году же количество резко сократилось почти что вдвое, что отражает отрицательную динамику темпа прироста (рисунок 22).



Рисунок 22 – Динамика общей стоимости закупок у единственного поставщика

Общая стоимость закупок у единственного поставщика снижалась вместе с количеством проведенных процедур. Если в 2015 году общая стоимость проведенных конкурсов была почти 57,7 млн. руб., то уже в 2017 году она снизилась до 12,8 млн. руб.

Составим таблицу для анализа конкурентных и неконкурентных процедур (таблица 8).

Таблица 8– Сравнительный анализ конкурентных и неконкурентных процедур

Процедуры	2015		2016		2017	
	кол-во	общая стоимость	кол-во	общая стоимость	кол-во	общая стоимость
конкурентные, %	235	666472,8	384	762099,6	39	282607,7
неконкурентные, %	487	57674,8	459	23257,9	205	12765,7
Итого	722	724147,6	843	785357,5	244	295373,4

По данным таблицы построим график по показателям количества и общей стоимости проведенных конкурентных и неконкурентных процедур (рисунок 23).

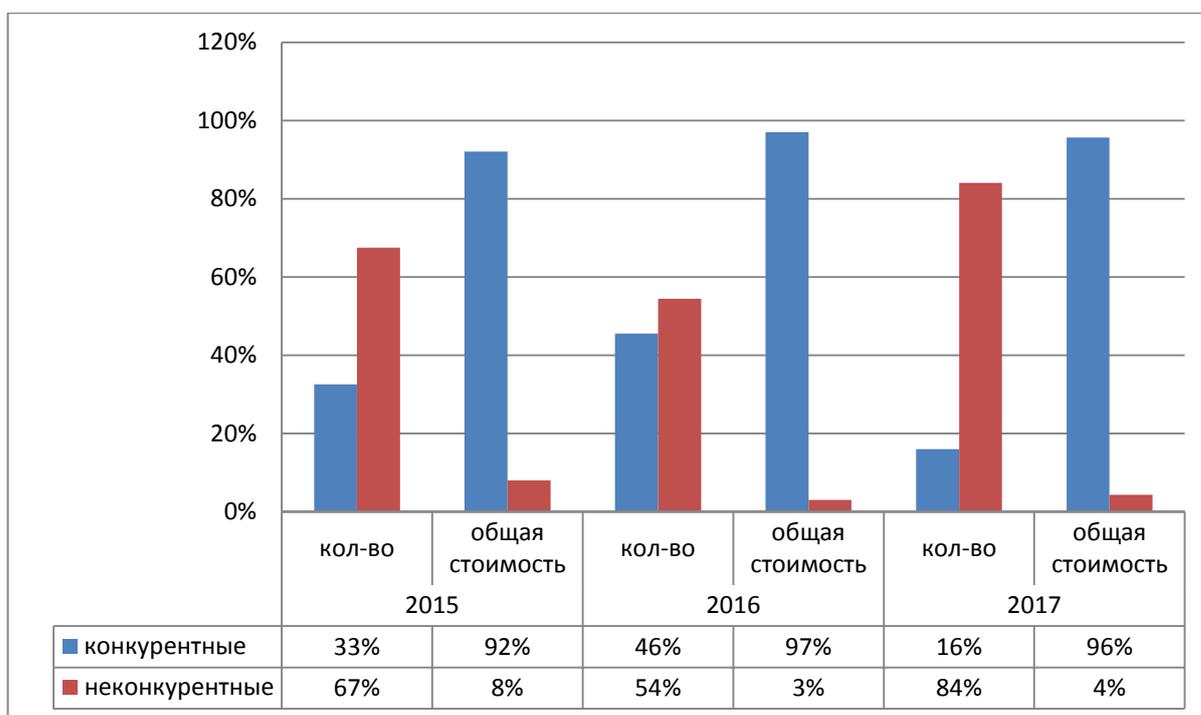


Рисунок 23 – Сравнительный анализ конкурентных и неконкурентных процедур

Таким образом, за рассматриваемый период неконкурентных процедур было проведено больше чем конкурентных, но по общей стоимости конкурентные процедуры имеют больший вес. Анализ по неконкурентным процедурам проводился без учета коммунальных услуг (таблица 9).

Таблица 9 –Количество процедур по результатам несостоявшихся торгов, конкурсов

Год	Количество	Темпы прироста
2015	14	0
2016	39	179
2017	2	-95

Рассмотрим графически динамику несостоявшихся процедур по конкурсам (рисунок 24).



Рисунок 24 – Количество несостоявшихся процедур по результатам конкурсов

По рисунку можно сделать вывод о количестве несостоявшихся процедур и их динамике. Несмотря на то, что в 2016 году было самое большое количество несостоявшихся процедур по результатам конкурсов, к 2017 году это количество снизилось до минимального уровня, так как именно в этот год было проведено наименьшее количество процедур (таблица 10).

Таблица 10 –Количество процедур по результатам несостоявшихся торгов, аукционов

Год	Количество	Темпы прироста
2015	36	0
2016	125	247
2017	11	-91

Рассмотрим графически динамику несостоявшихся процедур по аукциону (рисунок 25).



Рисунок 25 – Количество несостоявшихся процедур по результатам аукционов

По рисунку можно сказать о количестве несостоявшихся процедур и их динамике. Несмотря на то, что в 2016 году было самое большое количество несостоявшихся процедур по результатам аукционов, к 2017 году это количество снизилось до минимального уровня, так как именно в этот год было проведено наименьшее количество процедур (таблица 11).

Таблица 11 – Жалобы, поступившие от поставщиков в 2015-2017 годах

Год	Всего поступило жалоб	Признаны обоснованными	Признаны необоснованными
2015	6	3	3
2016	17	0	17
2017	3	1	2

По данным таблицы построим график со сравнительным анализом жалоб, рассмотренным в УФАС с участием Министерства социальных отношений Челябинской области (рисунок 26).

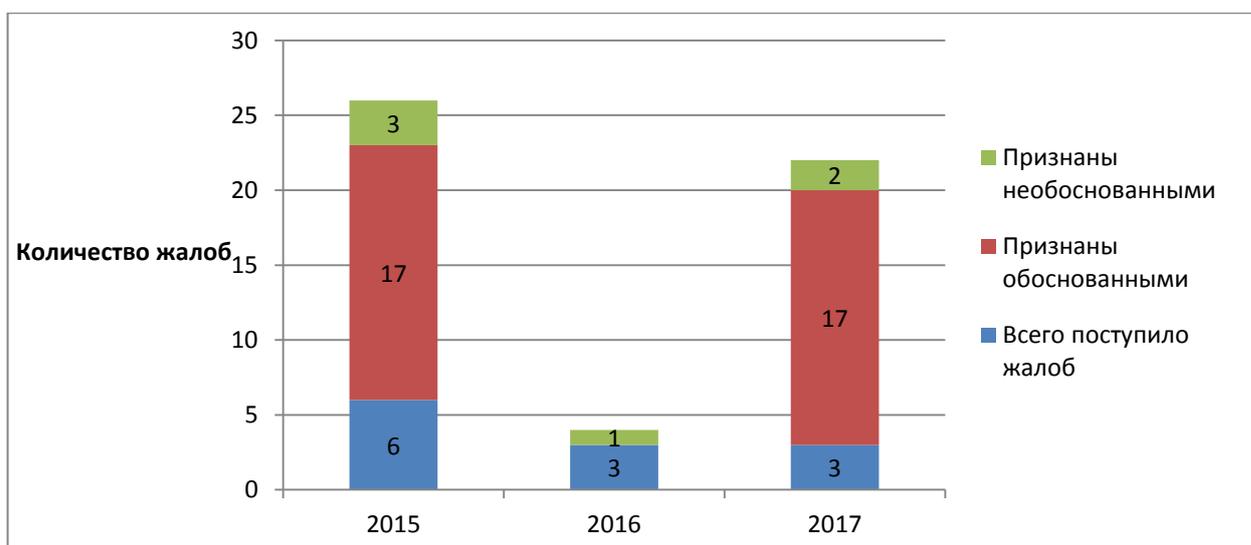


Рисунок 26 – Сравнительный анализ жалоб, рассмотренных в УФАС с участием Министерства социальных отношений Челябинской области за 2015-2017 годы

Из рисунка видно, что к 2017 году снижается не только количество жалоб поставщиков в УФАС, но и уменьшается количество и обоснованных, и необоснованных жалоб. Из этого можно сделать выводы:

1. Снижается количество проведенных процедур закупок.
2. Уровень компетенций участников размещения заказов становится выше.

Таким образом, мы проанализировали и отобразили динамику основных показателей работы Министерства социальных отношений.

### 2.3 Проблемы формирования контрактной системы в сфере государственных закупок

Анализ практики формирования контрактной системы в сфере государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области позволил выявить проблемы на рынке государственных закупок (таблица 12).

Таблица 12 – Проблемы контрактной системы в сфере государственных закупок

Этапы	Проблемы
Планирование закупок	1. Планирование бюджета по завышенным ценам. 2. Необоснованное завышение/занижение НМЦК.
Определение поставщиков	1. Низкий уровень конкуренции на данных рынках. 2. Высокая доля закупок у единственного поставщика. 3. Высока доля несостоявшихся процедур. 4. Необоснованное отклонение заявок. 5. Нарушением конкурентного законодательства.
Заключение контракта	1. Отсутствие эффективных механизмов оспаривания итогов закупок. 2. Ошибки в отношении стоимости государственного контракта.
Исполнение контракта	1. Ненадлежащее исполнение контракта

Планирование является первым этапом осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. На данном этапе присутствует проблема планирования бюджета по завышенным ценам, поскольку на практике нередко умышленно завышают собственные расходы, рассматривая бюджетирование как возможность получить дополнительное финансирование.

Также на этапе планирования решается проблема некорректного обоснования начальной (максимальной) цены контракта. Проблема обоснования начальной (максимальной) цены контракта является одной из наиболее актуальных в целостной системе планирования государственных закупок. Завышение и занижение данной величины негативно сказываются на эффективности расходования бюджетных средств. При завышении цены на первый взгляд кажется, что проблемы отсутствуют. Участники направят предложения, закупка будет осуществлена. Однако необоснованная завышенная цена считается одним из признаков коррупционной сделки, поэтому вероятно, что к закупке будет допущена только одна заявка.

Следует отметить низкий уровень конкуренции на данных рынках.

Принято считать, что эффективность государственных закупок в значительной степени зависит от количества участников конкурентной процедуры. В настоящее время чаще всего заказчики выбирают подрядчиков по субъективным неценовым критериям, а иногда и обходят конкурсные процедуры, переводя закупки на государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Присутствует проблема в отношении высокой доли закупок у единственного поставщика. Проблема раскрывается в отсутствии экономии бюджетных средств, которая могла происходить при конкурентных процедурах. Единственный поставщик часто маскируется в «прочих» способах закупки, разрешенных организациями и учреждениями. Высокая доля закупок у единственного поставщика еще не проблема, иногда они необходимы и проходят по самой низкой цене, однако проблема здесь все же есть. Беда в том, что организации и учреждения не видят необходимости отчитываться, единая информационная система не дает данных о сопоставимых сделках, нет каталога товаров, поэтому трудно оценить, когда закупки у единственного поставщика оправданны, а когда нет.

Тем временем присутствует проблема высокой доли несостоявшихся процедур, когда подана или допущена только одна заявка. Согласно законодательству не состоявшимися закупками признаются те, при которых не поступило заявок на участие или на любом этапе закупки остался один участник. При отсутствии заявок заказчику необходимо вносить изменения в план график и идти на новую процедуру (не ранее, чем через 10 дней после внесения изменений), а вот когда есть хотя бы один участник, то заключить с ним контракт возможно только после согласования с контролирующим органом в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93.

При рассмотрении заявок присутствует проблема необоснованного отклонения заявок, которая ведет к признанию закупок несостоявшимися. Тем временем,

несостоявшиеся закупки являются основанием для проведения закупок из одного источника.

На этапе определения поставщиков можно столкнуться с проблемой нарушения конкурентного законодательства – возникают случаи, когда заказчики заранее готовят документацию о закупке под конкретного поставщика, устанавливают дискриминационные условия контракта, неправильно выбирают способ закупки, нарушают сроки закупки, осуществляют укрупнение лотов, не допускают участников по необоснованным причинам, используют субъективные критерии в порядке оценки заявок и завышенные требования к продукции и прочие. По данным видам нарушения привлекаются к административной ответственности сроком на 1 год.

Кодекс об административных правонарушениях регламентирует субъекты административной ответственности в сфере государственных закупок.

Распространенным субъектом является должностное лицо заказчика, от решения которого во многом зависит соблюдение законодательства о государственных закупках.

Следующая проблема, которая встречается на этапе заключения контракта - отсутствие эффективных механизмов оспаривания итогов закупок. На сегодняшний день этот механизм работает крайне слабо. Присутствует несвоевременное заключение договора с заказчиком, а также уклонение потенциальных поставщиков от заключения договора.

На данном этапе также выделяют проблему ошибки в отношении стоимости государственного контракта. Среди более существенных и типичных ошибок в отношении стоимости государственного контракта можно выделить следующие:

1) в сметах может быть изменен объем и тип товаров или услуг посредством осуществления дополнительных договоров;

2) в проекте государственного контракта и его окончательном варианте после заключения не совпадает цена контракта;

3) отсутствие обоснования стоимости контракта в извещении об осуществлении процедуры запроса котировочных цен и заявок.

Подобные нарушения возникают чаще всего в силу человеческого фактора и упущений в математических расчетах.

Заключая контракт, часто можно столкнуться с проблемой ненадлежащего исполнения контракта со стороны исполнителя. Поставляемые услуги или товары не соответствуют прописанным в договоре техническим условиям или имеют ненадлежащее качество.

При этом особое внимание заказчиков к проблеме обеспечения исполнения контракта обусловлено, конечно, их заинтересованностью в том, чтобы избежать негативных последствий, которые могут возникнуть в результате нарушения партнерами положений контрактов. Обеспечения обязательств побуждает должника к своевременному исполнению возложенного на него обязательства, ведь в случае просрочки или ненадлежащего исполнения либо неисполнения обязательства для должника наступят неблагоприятные, невыгодные для него последствия.

Видами нарушения контракта являются:

- нарушение сроков, прописанных в контракте;
- ненадлежащее качество поставляемых товаров, работ, услуг.

Во многих случаях нарушение сроков поставки товаров, выполнение работ, предоставление услуг заключаются в том, что поставщик не укладывается по срокам по причине того, что он параллельно исполняет другие подобные контракты. Поставка ненадлежащего качества товара может происходить из-за нарушения требований к качеству товара, в попытках поставщика сэкономить на качестве поставляемой им продукции, выполняемых работ, предоставляемых услуг он использует материалы и комплектующие низкого качества.

Также были выявлены проблемы при формировании контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок, которые определяют

направления совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок Министерства социальных отношений Челябинской области.

## Выводы по разделу 2

Проанализировав систему государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области в период с 2015 по 2017 год, можно сделать вывод о том, что большую долю закупок составляют закупки у единственного поставщика. Количество конкурсов к 2017 году резко сократилось. Экономия бюджетных средств, при размещении государственного заказа является существенной частью эффективного расходования бюджетных средств и служит дополнительным критерием эффективной работы, как заказчика, так и уполномоченного органа, но она неуклонно падает на аукционах в электронной форме и в конкурсах. За рассматриваемый период неконкурентных процедур было проведено больше чем конкурентных, но по общей стоимости конкурентные процедуры имеют больший вес. Также были выявлены проблемы при формировании контрактной системы в сфере государственных, которые определяют направления совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок Министерства социальных отношений.

### 3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

#### 3.1 Рекомендации по повышению эффективности государственных закупок

При каждом этапе государственных закупок возникают различные проблемы, поэтому рассмотрим наиболее встречающиеся и дадим рекомендации по их решению (таблица 13).

Таблица 13 – Проблемы государственных закупок, пути их решения и ожидаемые результаты

Проблема	Пути решения	Результат
Планирование бюджета по завышенным ценам	Внедрение исключительно электронного формата заключения контрактов	Планирование бюджета на основе средних закупочных цен, сформированных на сайте закупок
Необоснованное завышение/занижение НМЦК	Установление уголовной ответственности за злоупотребления в сфере государственных закупок, увеличить дополнительные проверки контролирующих ведомств	Повышение эффективности расходования бюджетных средств, уменьшение коррупционных рисков
Низкий уровень конкуренции на данных рынках	Внедрение специального общего каталога товаров, работ и услуг. Привлечение большого количества фирм принимать участие в торгах за счет увеличения прозрачности и целевого приглашения участников торгов.	Рост конкуренции за контракт, ликвидация проблемы определения цены товаров, рост прозрачности закупок, снизятся коррупционные риски
Высокая доля закупок у единственного поставщика	Проведение совместных торгов для общих нужд.	Привлечение на рынок государственных закупок добросовестных поставщиков, увеличение конкурсных процедур

Продолжение таблицы 13

Проблема	Пути решения	Результат
Высока доля несостоявшихся процедур. Необоснованное отклонение заявок	Возможность взаимного просмотра заявок после вскрытия конвертов. Внедрение организационных инноваций.	Прозрачность принимаемых решений, увеличение количества конкурентных процедур, прием большего количества заявок, которые можно будет допустить к проведению процедуры, Повышения эффективности системы государственного заказа, беспрепятственное участие в конкурентных процедурах
Нарушение конкурентного законодательства	Введение санкций в процентном размере от стоимости государственного контракта по всем пунктам нарушений в сфере закупок. Ужесточить ответственность за нарушения при государственных закупках, в том числе отстранение от должностей лиц , занимающихся организацией торгов. Введение уголовной ответственности за крупные или систематические нарушения. Ротация чиновников, работающих в сфере крупных дорогостоящих контрактов.	Повышение эффективности гражданской службы, противодействие коррупции, предотвращение антиконкурентных соглашений
Отсутствие эффективных механизмов оспаривания итогов закупок	Приостановление заключения контрактов на 10 рабочих дней, на период рассмотрения жалобы	Защита прав и законных интересов потенциальных поставщиков
Ошибки в отношении стоимости государственного контракта	Внедрение системы стимулирования, связанной с эффективностью закупок, работников с помощью материального/нематериального вознаграждения	Повышение качества правильно оформленных контрактов, увеличится показатель эффективности закупок

### Окончание таблицы 13

Проблема	Пути решения	Результат
Ненадлежащее исполнение контракта	Разработка механизма претензионных работ	Снижение нарушений исполнения контракта, снижение убытков, снижение дополнительного расходования средств, рост количества надлежащих контрактов.

На этапе планирования присутствует проблема планирования бюджета по завышенным ценам. Для решения этой проблемы следует предложить внедрение исключительно электронного формата заключения контрактов.

Такое решение даст возможность формировать на сайте закупок полную и достоверную информацию по закупаемым товарам, работам, услугам, а также определять их средние закупочные цены (так называемый «Плагин цен»). То есть, бюджеты администраторов бюджетных программ будут формироваться не на основе прайс-листов, как сейчас, а уже на основе средних закупочных цен, сформированных на сайте закупок, служащие ориентиром для планирования бюджета. В случае заключения контракта по ценам, превышающим диапазон, установленный «Плагином цен», будет автоматически срабатывать система управлениями рисками, которая будет основанием для проведения проверки.

Для решения проблемы необоснованного завышения/занижения начальной максимальной цены контракта следует установить уголовную ответственность за злоупотребления в сфере государственных закупок как для работников заказчика, так и для должностных лиц коммерческих организаций, подкупающих таких работников или предлагающих взятку. Меры помогут повысить эффективность расходования бюджетных средств, а также уменьшить коррупционные риски.

На данном этапе также выделяют проблему ошибки в отношении стоимости государственного контракта. Чтобы устранить данную проблему необходимо

внедрить систему стимулирования, связанную с эффективностью закупок для работников путем материального или нематериального вознаграждения. Вместо того чтобы порицать и применять санкции к работникам, их следует поощрять за хорошую и качественно выполненную работу какими-нибудь «бонусами», например, путевки в санатории, премирование, повышение заработной платы в зависимости от проведенных без нарушений процедур и т. п. Такое поощрение способствует повышению качества правильно оформленных контрактов, а также увеличится показатель эффективности закупок.

Следует отметить низкий уровень конкуренции на данных рынках. Чтобы избежать последующих последствий, необходимо внедрить специальный каталог товаров, работ, услуг, который решит проблему ограничения конкуренции и определения цены товаров, будет способствовать повышению прозрачности закупок и снижению коррупционных рисков. Также нужно привлекать еще больше фирм для участия в торгах. Чем больше фирм принимает участие в торгах, при прочих равных, тем выше будет конкуренция за контракт, тем больше вероятность, что контракт достанется фирме, которая сможет его выполнить с наименьшими издержками и по лучшей цене.

Присутствует проблема в отношении высокой доли закупок у единственных поставщиков. Для снижения количества закупок у единственных поставщиков следует проводить совместные торги для общих нужд таким с помощью объединения минимальных контрактов (на сумму до 100 тыс. руб.) и осуществления одной конкурсной процедуры, чтобы она уже не соответствовала требованиям малых закупок.. Такое нововведение привлечет на рынок государственных закупок добросовестных поставщиков, а также увеличит количество конкурсных процедур.

Следующая проблема, которая встречается на этапе заключения контракта - отсутствие эффективных механизмов оспаривания итогов закупок. Для решения данной проблемы следует приостановить на 10 рабочих дней заключение контрактов пока проходит период рассматривания жалоб, касательно

правильности их заключения. Так мы сможем защитить права и законные интересы потенциальных поставщиков.

Тем временем присутствует проблемы высокой доли несостоявшихся процедур, когда подана или допущена только одна заявка. Уменьшения доли несостоявшихся процедур можно достичь путем внедрения в действующую систему госзаказа организационных инноваций: использование инновационной модели организации размещения госзаказа, в рамках которой функции распределены между заказчиком, уполномоченным органом и специализированной организацией. При этом при уполномоченном органе создать центр исследования конъюнктуры рынка - профессиональную структуру, позволяющую максимально точно определить реальную рыночную стоимость контракта (первоначальную/максимальную цену контракта). На специализированную организацию в рамках этой модели возложить функции по привлечению потенциальных участников размещения заказа к участию в конкурентных процедурах. Это позволит создать механизм привлечения потенциальных поставщиков к участию в размещении заказа, сформировать инфраструктуру, способствующую беспрепятственному участию в конкурентных процедурах, и в результате повысить эффективность системы государственного за каза.

При рассмотрении заявок присутствует проблема необоснованного отклонения заявок, которая ведет к признанию закупок несостоявшимися. Решением данной проблемы может выступать предложение участникам закупок возможности взаимного просмотра документов после вскрытия заявок. Следовательно, участники закупок смогут видеть, какие документы были вложены их конкурентами к заявке. Такое решение даст им возможность оценивать обоснованность решений, принятых заказчиками. Отклонение заявок без указания конкретных причин также является одной из распространенных нарушений заказчиков. Из-за этого следует установить обязанность заказчиков подробно и конкретно описывать причины отклонения заявок, с указанием подтверждающих

документов. В случае неисполнения указанных требований Кодексом об административных правонарушениях предусматривается административная ответственность должностных лиц.

На этапе аудита присутствует проблема с нарушением конкурентного законодательства.

Чтобы ликвидировать данную проблему необходимо введение санкций в процентном размере от стоимости государственного контракта, ужесточить ответственность за нарушения при государственных закупках, в том числе отстранение от должностей лиц, занимающихся организацией торгов. За крупные или систематические нарушения следует ввести уголовную ответственность, чтобы снизить антиконкурентные соглашения, а также периодически проводить ротацию чиновников, что поспособствует повышению эффективности гражданской службы и противодействию коррупции.

Для решения проблемы ненадлежащего исполнения контракта следует разработать механизм претензионных работ для недобросовестных поставщиков в соответствии условиям заключенного контракта и технической документации. Такие работы будут проводиться с целью взыскания штрафов/пеней с нерадивых поставщиков и для предъявления им исков в последующем, что обозначит и восстановит нарушенные права заказчика.

Данный документ составляется в случаях:

- нарушений, связанных со сроками, объемами, ассортиментом поставок (услуг);
- низкого качества выполняемых работ (предоставляемых услуг, поставляемых товаров);
- указаний проверяющих органов на неисполнение части контракта;
- иных нарушений договорных условий.

При этом в любом случае при неисполнении контракта либо его части заказчик должен направить поставщику претензию с требованием о выплате неустойки. Такое внедрение поспособствует снижению нарушений исполнения

контракта, снижению убытков, снижению дополнительного расходования средств и росту количества надлежащих контрактов.

Тем самым, при усилении контроля над освоением бюджетных средств по государственным закупкам снизится уровень коррупции и число случайных и осознанных ошибок в соблюдении требований законодательства.

### 3.2 Оценка эффективности внедряемых мероприятий

Одной из рекомендаций, направленной на повышение эффективности государственных закупок является переход на систему электронных закупок. В рамках дипломного проекта предлагаем внедрить в закупки электронные конкурсы вместо открытых конкурсов. Причина этому в сложности и многоэтапности конкурсной процедуры. А на электронном аукционе есть риск заключения контракта с недобросовестными поставщиками.

Рассмотрим преимущества и недостатки открытого конкурса и электронного аукциона.

Преимущества открытого конкурса:

- побеждает тот, кто предложил наилучшие условия исполнения контракта;
- возможность выбора критериев оценки заявок
- отсутствуют риски возникновения технических сбоев на электронной площадке;
- в описании объекта закупки при определенных условиях можно указывать товарные знаки того товара, который предполагается использовать при выполнении работ, оказании услуг.

Недостатки открытого конкурса:

- сложная и многоэтапная процедура;
- высокий риск возникновения претензий к заказчику и конкурсной комиссии в связи с ошибками в ходе проведения;

- процедура не настолько прозрачна как электронный аукцион;
- дополнительные обязанности у заказчика;
- длительный срок проведения закупки.

Преимущества электронного аукциона:

- короткий срок проведения процедуры;
- часть функций осуществляет оператор электронной площадки в сети Интернет;
- электронный документооборот;
- участие в торгах возможно из любой точки мира;
- анонимность участников аукциона на электронной площадке, которая исключает возможность их сговора и делает закупку прозрачной;
- высокий уровень безопасности, применение усиленной ЭЦП.

Недостатки электронного аукциона:

- единственный критерий оценки заявок – цена контракта;
- зависимость процедуры аукциона от работы ЕИС и электронной площадки (возможны технические сбои);
- обязательная аккредитация участников на электронных площадках.

Проанализировав достоинства и недостатки открытого конкурса и электронного аукциона, можно предложить внедрение такого способа определения поставщика как электронный конкурс (рисунок 27).

Электронный конкурс
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Побеждает тот, кто предложил лучшие условия контракта;</li> <li>2. Экономия бюджетных средств на организацию и проведение конкурсов;</li> <li>3. Равные права всех поставщиков;</li> <li>4. Короткий срок проведения;</li> <li>5. Высокий уровень безопасности, применение усиленной ЭЦП;</li> <li>6. Участие возможно из любой точки мира;</li> <li>7. Электронный документооборот;</li> <li>8. Возможность выбора критериев оценки заявок.</li> </ol>

Рисунок 27 – Электронный конкурс как новый способ определения поставщика

Рассмотрим порядок проведения электронного конкурса (рисунок 28).

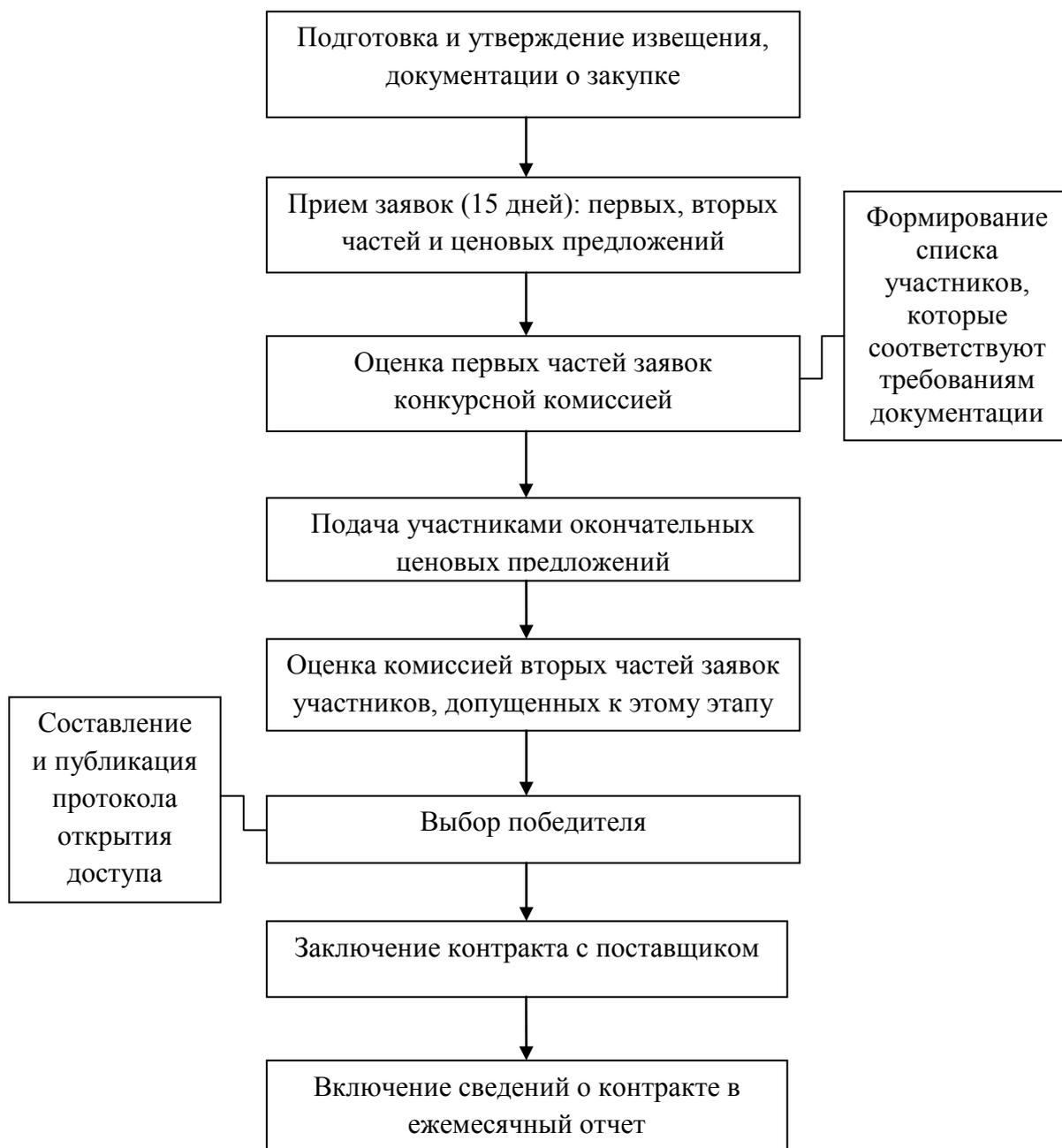


Рисунок 28 – Алгоритм проведения электронного конкурса

Рассмотрим количество конкурсов и аукционов и рассчитаем долю, которую составляют конкурсы от общего числа конкурсов и аукционов по Закону № 44-ФЗ (таблица 14).

Таблица 14 – Доля конкурсов от общего числа конкурсов и аукционов, в %

	2015	2016	2017
Конкурсы	12,3	18	12,8

По данным таблицы построим график, в котором отобразим долю конкурсов в общем количестве конкурсов и аукционов (рисунок 29).

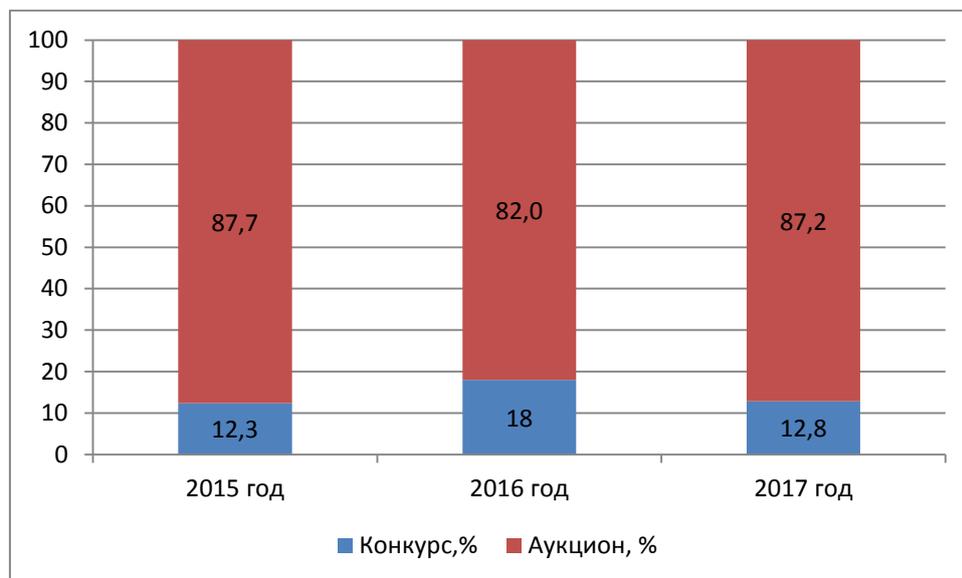


Рисунок 29 – Доля конкурсов в общем количестве конкурсов и аукционов

На графике видно, что доля конкурсов в общем количестве конкурсов и аукционов очень мала.

Далее составим предполагаемый прогноз проводимых конкурсов и аукционов без внедрения электронного конкурса и с внедрением электронного конкурса на 2018 и 2019 год (таблица 15).

Таблица 15 – Прогноз проводимых конкурсов и аукционов

	Проводимые конкурсы	Проводимые аукционы
2015	29	206
2016	69	315
2017	5	34
2018	11	51
2019	26	77

При введении электронного конкурса, прогноз будет выглядеть следующим образом (таблица 16).

Таблица 16 – Прогноз проводимых конкурсов и аукционов при внедрении электронного конкурса

	Проводимые конкурсы	Проводимые аукционы
2015	29	206
2016	69	315
2017	5	34
2018	22	40
2019	30	47

Графически представим сравнение прогнозов конкурсов и аукционов без применения электронного конкурса (рисунок 30).



Рисунок 30 – Прогноз проводимых конкурсов и аукционов без внедрения электронного конкурса.

При введении электронного конкурса, прогноз будет выглядеть следующим образом (рисунок 31).



Рисунок 31 – Прогноз проводимых конкурсов и аукционов при внедрении электронного конкурса

Достижение прогнозируемых результатов планируется за счет перевода части аукционов в электронные конкурсы. Сравнивая эти прогнозы можно сказать, что при внедрении электронного конкурса количество конкурсов увеличится значительно выше, чем если данную процедуру не будем внедрять. Количество электронных аукционов будет значительно снижаться, если внедрять процедуру электронного конкурса.

Следует также составить предполагаемый прогноз изменения количества участников по конкурсам и аукционам без внедрения электронного аукциона (таблица 17).

Таблица 17 – Прогноз количества участников

	Кол-во участников конкурсов	Кол-во участников аукционов
2015	187	308
2016	227	417
2017	30	112
2018	36	151
2019	43	203

Теперь изучим, как изменится этот же показатель от внедрения электронного конкурса (таблица 18).

Таблица 18 - Прогноз количества участников при внедрении электронного конкурса

	Кол-во участников конкурсов	Кол-во участников аукционов
2015	187	308
2016	227	417
2017	30	112
2018	66	121
2019	124	122

По данным таблиц построим графики, отображающие динамику изменения данного показателя с внедрением и без внедрения электронного конкурса, отобразив их рядом (рисунок 32) и (рисунок 33).



Рисунок 32 – Прогноз количества участников по конкурсам

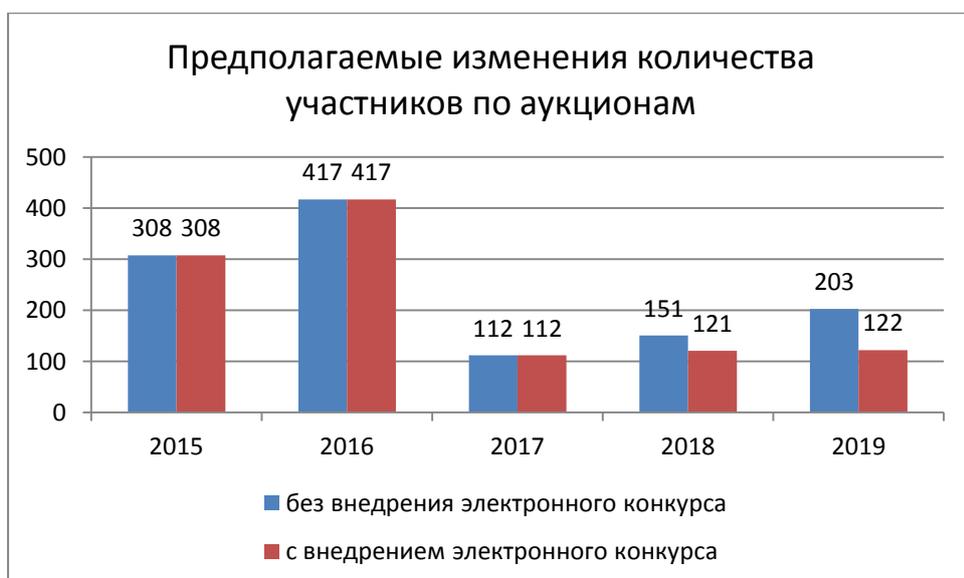


Рисунок 33 – Прогноз количества участников по аукционам

Рассмотрев данный прогноз, можно предположить, что в 2018 и 2019 году количество участников при внедрении электронного конкурса по конкурсам значительно возрастет, а по аукционам количество участников начнет снижаться.

Рассмотрим общую стоимость проведенных конкурсов и аукционов и сделаем прогноз на 2018 и 2019 год общей стоимости электронных конкурсов (таблица 19).

Таблица 19 – Общая стоимость проведенных конкурсов, аукционов и электронных конкурсов

	2017	2018	2019
Общая стоимость ОК	265711,5	-	-
Общая стоимость ЭА	16 896,20	13517,1	10138,0
Общая стоимость ЭК	-	269090,6	272469,7

По данным таблицы построим график, в котором отобразим общую стоимость проведенных конкурсов, аукционов и прогноз общей стоимости электронных конкурсов на 2018 и 2019 год (рисунок 34).

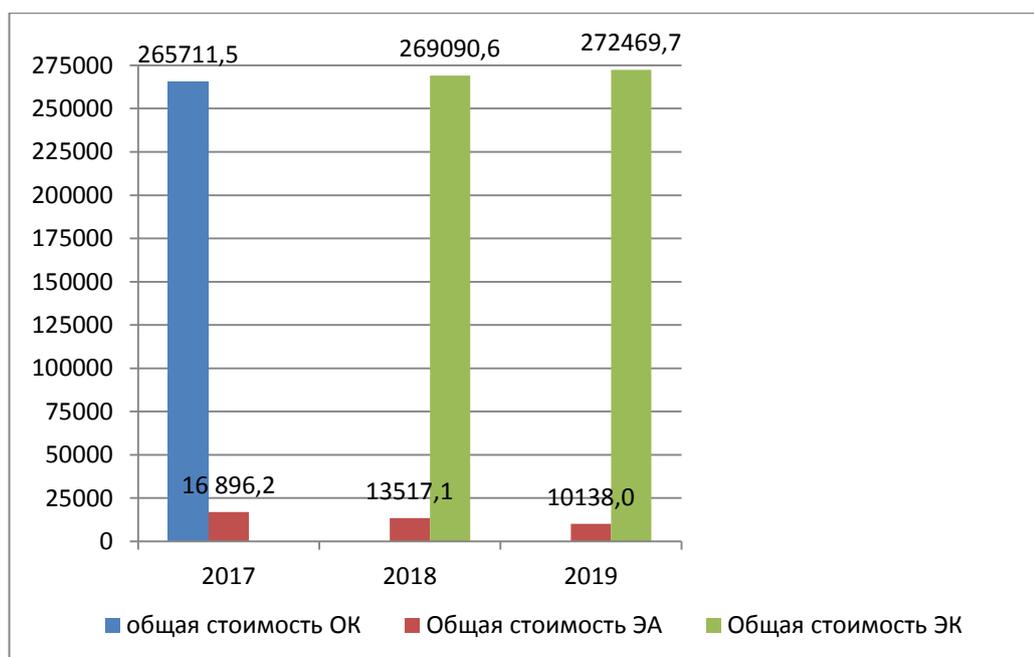


Рисунок 34 – Прогноз общей стоимости электронных конкурсов

Таким образом, в 2017 году количество открытых конкурсов было меньше количества проведенных электронных аукционов. Однако общая стоимость электронных аукционов была гораздо ниже общей стоимости открытых конкурсов. Поэтому в рамках дипломного проекта для увеличения доли конкурсов, мы внедрили в 2018 году процедуру электронных конкурсов. То есть в 2018 году мы переведем долю закупок работ и услуг (40% от общей стоимости электронных аукционов) с электронного аукциона на электронный конкурс. Для этого в 2018 году мы переведем 50% стоимости от работ услуг, а на 2019 год - всю сумму от общей стоимости электронных аукционов, закупаемых работ и услуг. Тем самым в 2018 году общая стоимость проведенных электронных аукционов снизится, а общая стоимость электронных конкурсов возрастет на 20%, а в 2019 году – на 40%.

Изучив рекомендации по формированию контрактной системы в сфере государственных закупок, можно сделать вывод, что эффект от внедрения электронного конкурса в прогнозном периоде будет положительным. Проанализировав такие показатели, как общее количество конкурсов и аукционов, количество участников, общая стоимость проведенных конкурсов и аукционов

видно, что от внедрения электронного конкурса данные показатели имеют большую положительную динамику, чем без него.

### Выводы по разделу 3

Проанализировав проблемы по формированию контрактной системы, были даны рекомендации и определены основные направления совершенствования. Более подробно был рассмотрен этап определения поставщиков. На данном этапе существует проблема высокой доли электронных аукционов. Для решения данной проблемы был предложен электронный конкурс и рассчитана его эффективность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенной работы, можно сделать вывод, что Закон № 44-ФЗ призван обеспечить открытость и прозрачность в сфере государственных закупок, повысить профессионализм заказчиков, стимулировать введение инноваций, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это должно сделать проведение государственных закупок более эффективным.

Основное влияние на формирование контрактной системы в области государственных закупок оказывает Закон №44-ФЗ, а остальные нормативно-правовые документы лишь затрагивают сферу конкурсных закупок.

Проанализировав систему государственных закупок в Министерстве социальных отношений Челябинской области в период с 2015 по 2017 год, можно сделать вывод о том, что большую долю закупок составляют закупки у единственного поставщика. Количество конкурсов к 2017 году резко сократилось. Экономия бюджетных средств, при размещении государственного заказа является существенной частью эффективного расходования бюджетных средств и служит дополнительным критерием эффективной работы, как заказчика, так и уполномоченного органа, но она неуклонно падает на аукционах в электронной форме и в конкурсах. За рассматриваемый период неконкурентных процедур было проведено больше чем конкурентных, но по общей стоимости конкурентные процедуры имеют больший вес. Также были выявлены проблемы при формировании контрактной системы в сфере государственных, которые определяют направления совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок Министерства социальных отношений.

Проанализировав проблемы по формированию контрактной системы, были даны рекомендации и определены основные направления совершенствования. Более подробно был рассмотрен этап определения поставщиков. На данном этапе

существует проблема высокой доли электронных аукционов. Для решения данной проблемы был предложен электронный конкурс и рассчитана его эффективность.

Таким образом, цель работы достигнута, задачи – решены.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ (ред. от 23.04.18) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

2 О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон РФ от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ (ред. от 05.04.16) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

3 Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 27 марта 2003 г. № АШ-815/05 «О «Методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.base.consultant.ru](http://www.base.consultant.ru).

4 Арепьев, А.В. Методика оценки эффективности закупок / А.В. Арепьев // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2016. – № 39. – С. 110-115.

5 Аваш, Ф.М. Проблемы эффективности управленческой деятельности: проблематика оптимизации управления государственными закупками / Ф.М. Аваш // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2016. - № 2. – С. 57–61.

6 Бальсевич, А.А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России / А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзина // Экономический журнал ВШЭ. – 2015. – №4. – С. 563-585.

7 Гасаналиева, А. Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. — 2016. — №2. — С. 671-673.

8 Доронин, С.Н. Государственные закупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск – ориентированная технология управления:

монография/ С.Н. Доронин, Н.А. Рыхтикова, А.О. Васильев. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 231 с.

9 Калмыков, Ю.П. Государственные закупки: как расходуются средства бюджета / Ю.П. Калмыков // Финансы. – 2016. – № 4. – С. 12-16.

10 Куличева, Е.В. Обеспечение государственного и муниципального контракта: проблемы толкования и применения/ Е.В. Куличева, И.Ю. Щенникова // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 39. – С. 104-109.

11 Мамедова, Н.А. Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок: теоретические и практические основы: монография / Н.А. Мамедова, А.Н. Байкова.– М.: МЭСИ 2015. – 311 с.

12 Нестерович, Н.В. Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н.В. Нестерович // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 41. – С. 8-15.

13 Овчарова, Е.К. Электронные аукционы как способ оптимального выбора подрядных организаций. Преимущества и недостатки. // Молодежь и наука: сборник материалов IX Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 385-летию со дня основания г. Красноярска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2013/section096.html>.

14 Овчинников, А.В. Открытость информации об осуществлении закупок / А.В. Овчинников // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 40. – С. 112-117.

15 Погорелова, Л.С. Система государственных закупок как институт социально – экономической сферы государства// Студенческий: электрон.научн. журн. 2018. № 2(22). Режим доступа:<https://sibac.info/journal/student/22/94905>.

16 Сергеева, В.А. Нормирование закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд / В.А. Сергеева // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 42. – С. 16-39.

17 Сигатова, Н.А. Формирование контрактной системы в РФ: новые подходы к государственным и муниципальным закупкам/ Н.А. Сигатова // Экономика и предпринимательство. – 2015.– № 5 (ч. 2) (58-2). – С. 139-143.

18 Смотрицкая, И.М. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов / И.М.Смотрицкая, С.В. Черных // Вопросы экономики. – 2015. – № 8. – С. 108-118.

19 Сушко,Е. А. Основы реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (финансово-правовой аспект) [Текст] / Е. А. Сушко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 6 (95). — С. 236-241 (0,5 п.л.).

20 Юрченко, Е.В. Оценка эффективности государственных закупок: зарубежный опыт / Е.В. Юрченко// Вопросы экономики. – 2016. – № 5. – С. 52-55.

21 Яковлев, А.А. Система государственных закупок: на пути к новому качеству / А.А. Яковлев, О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова // Вопросы экономики. – 2016. – № 6. – С. 88-117.

22 Сайт Единой информационной системы в сфере закупок РФ. – Режим доступа:[www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

23 Сайт Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа:[www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru).

24 Сайт Министерства социальных отношений Челябинской области». – Режим доступа: <http://minsoc74.ru>.

25 Сайт Экономического словаря терминов и понятий: [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.economicportal.ru/index.html>.