

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Управление и право»

ПРОЕКТ ПРОВЕРЕН

Рецензент

Начальник отдела закупок
Администрации Альменевского
района Курганской области

_____ Н.В. Галева
_____ 20__ г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ А.А. Демин
_____ 20__ г.

Модель управления закупками органа местного самоуправления

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 38.04.01.2018. 81157. ВКР

Руководитель проекта

ст. преподаватель кафедры УиП

_____ С.В. Журавлева
_____ 2018 г.

Автор проекта

студент группы ДО–380

_____ Л.Г. Сунагатуллина
_____ 2018 г.

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры УиП

_____ Е.Н. Бородина
_____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Сунагатуллина Л.Г. Модель управления закупками органа местного самоуправления. – Челябинск: ЮУрГУ, 2018, ДО–380, 42 с., 1 ил., библиогр. список – 20 наим., 8 л. плакатов ф. А4.

Объектом исследования является система управления государственных и муниципальных закупок.

Предметом исследования служит модель управления закупками органа местного самоуправления.

Целью исследования является анализ модели управления закупками органа местного самоуправления.

В данной научно-исследовательской работе рассмотрены участники закупок по 44 Федеральному закону о контрактной системе и 223 Федеральному закону о закупках отдельными видами юридических лиц. Выделены и описаны характерные особенности моделей управления государственными и муниципальными закупками, плюсы и минусы их применения. Описана Российская практика применения управления закупками. Дано понятие централизации, рассмотрены проблемы и недоработки закона в этом направлении. Научно-исследовательская работа описывает модель управления закупками органа местного самоуправления, реализацию централизации на районном и местном уровне, проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при реализации норм Закона о контрактной системе.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК.....	8
1.1 Понятие и сущность закупок.....	8
1.2 Модели управления закупками.....	14
1.3 Методика оценки моделей управления закупками.....	19
2 МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	25
2.1 Правовое регулирование закупочной деятельности в России.....	25
2.2 Модель управления закупками Администрации Альменевского района Курганской области.....	31
2.3 Совершенствование модели закупочной деятельности Администрации Альменевского района Курганской области.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	39
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	41

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальный заказ – мощный фактор, оказывающий влияние на экономический уровень развития любой страны, чем эффективнее исполняется муниципальный заказ, тем эффективнее срабатывает экономика в целом. Несовершенство системы (модели) управления закупками становится причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и как результат – не исполнение мероприятий в области государственного управления. Исследование моделей управления государственными и муниципальными закупками, выявление единых критериев оценки данных моделей может помочь в формировании оптимальной для российской экономики модели управления закупками. В связи, с чем приобретает особую **актуальность исследование** модели управления муниципальным заказом.

Степень разработанности проблемы. В данном исследовании рассмотрены участники закупок по 44 Федеральному закону и 223 Федеральному закону о закупках отдельными видами юридических лиц. Выделены и обозначены характерные особенности моделей управления государственными и муниципальными закупками, плюсы и минусы их применения. Раскрыта российская практика применения управления закупками. Раскрыта модель управления закупками органа местного самоуправления, реализацию централизации на районном и местном уровне, проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при реализации норм Закона о контрактной системе.

Объектом исследования является система управления государственных и муниципальных закупок.

Предметом исследования служит модель управления закупками органа местного самоуправления.

Целью данной научно-исследовательской работы является: анализ модели управления закупками органа местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- 1) проанализировать модели управления закупочной деятельностью, оценить их преимущества и недостатки;
- 2) проанализировать правовую базу по регулированию закупочной деятельности в России;
- 3) разработать методику оценки влияния эффективности управления дебиторской и кредиторской задолженностями на платежеспособность предприятия;
- 4) разработать предложения по совершенствованию модели управления закупками на муниципальном уровне.

Теоретической и методологической базой исследования послужили фундаментальные концепции и разработки, представленные в научных исследованиях российских и зарубежных ученых по вопросам управления государственных и муниципальных закупок.

Нормативно-правовую базу составили законодательные и нормативные акты РФ, субъектов РФ, регулирующие вопросы закупочной деятельности в государственной и муниципальной сферах.

Информационной базой выпускной квалификационной работы являются данные, представленные в трудах российских и зарубежных исследователей по вопросам государственных и муниципальных закупок, методические рекомендации по вопросам закупочной деятельности, данные периодической печати, интернет ресурсы и иные источники.

Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в том, что сделанные по ходу исследования выводы, освещенные недоработки закона о контрактной системе на примере органа местного самоуправления, предложенные пути совершенствования системы закупок на муниципальном уровне могут быть использованы при подготовке очередного пакета документов о внесении изменений в 44–ФЗ и подзаконные акты, регулирующие деятельность заказчиков и поставщиков.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

1.1 Понятие и сущность закупок

В России, к настоящему времени, сформирована достаточно полная нормативно-законодательная база по организации процессов закупок продукции (услуг) для государственных нужд, включая конкурентные торги различных видов.

Контрактная система в сфере закупок целенаправленно формируется в нашем государстве достаточно давно.

Первое упоминание о государственном заказе связано со временем правления Алексея Михайловича Романова. Документом, регулирующим общественные отношения, связанные с государственным заказом, принято считать Указ царя о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. В этом документе прослеживаются признаки государственного заказа: поиск исполнителей, публичность и объявленные заранее условия [2]. Следующие нормативные правовые акты, регулирующие сферу государственного заказа, были приняты в период правления Петра I. Это такие документы как: Указ «О вызове подрядчиков для делания пороха» (1714г.), «Регламент об управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях коллегии адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся» (1722г.). Анализируя данные акты, можно проследить становление основных принципов государственного заказа: гласности, конкуренции в закупках и открытости доступа к ним. В 1732г. появляется еще один законодательный акт, связанный с системой государственного заказа – Регламент Коммерц-Коллегии, в котором подробно описан порядок публикации информации о торгах, рассмотрения поступивших предложений и выявления среди них победителя.

Каждый период исторического развития России характеризуется специфическими и уникальными чертами, что находит свое отражение в законодательстве. Институт государственного заказа в СССР существовал в условиях командно-административной экономики, где экономический сектор преимущественно был государственным. Поэтому при формировании свободного рынка потребовалась новая законодательная база, регулирующая сферу государственных закупок и процедуру на всех этапах.

С начала 90-х гг. XX в. предпринимались попытки создания нормативных правовых актов, регулирующих институт государственных закупок и действенные правовые механизмы реализации. Однако принимаемые законы не содержали положений, способных обеспечить полноценное регулирование данной сферы. Законодательство имело рамочный характер, практически не работали санкции за его неисполнение. В итоге наблюдается значительный рост коррупции в системе госзакупок и озабоченность этой проблемой со стороны правительства. Как следствие в январе 2006 г. вступает в силу федеральный закон от 21.07.2005 № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Федеральный закон № 94–ФЗ определяет следующие понятия.

Государственный (муниципальный) заказчик – государственные (муниципальные) органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов различных уровней, размещающие заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Участник размещения заказа – любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или индивидуальный предприниматель, отвечающие требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации. Аукционная (конкурсная) документация – документ, утверждаемый заказчиком, регламентирующий порядок проведения аукциона (конкурса), устанавливающий требования к выполняемым работам и определяющий форму и порядок заключения государственного контракта.

Заявка на участие в аукционе (конкурсе) – документ, подаваемый участником размещения заказа для участия в аукционе в срок и по форме, которые установлены документацией об аукционе.

Единая (аукционная или конкурсная) комиссия – комиссия, создаваемая заказчиком для размещения заказа путем проведения аукциона, осуществляющая рассмотрение заявок на участие в аукционе и отбор участников аукциона, ведение протокола рассмотрения заявок на участие в аукционе.

Отметим, что в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 94–ФЗ были обозначены основные задачи: систематизация законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках; создание основополагающего нормативного правового акта, регламентирующего гражданско-правовые и процедурные вопросы закупок; приведение законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в соответствие с международным законодательством, учет положительных примеров правового регулирования государственных и муниципальных закупок в законодательстве иностранных государств и нормативных правовых актах международных организаций. Некоторые из этих задач были учтены законодателем в процессе нормотворческой деятельности, однако многое так и осталось в черновиках и проектах. Главная особенность Федерального закона № 94–ФЗ и, как представляется, его главный недостаток заключается в том, что он регулирует лишь процесс размещения государственного/муниципального заказа, а не весь заказ.

Отмечая явные признаки наличия в России тенденции к систематизации законодательства о размещении государственного/муниципального заказа, одним из этапов которой стало принятие Федерального закона № 94–ФЗ и внесение целого ряда изменений в отдельные нормативные правовые акты, не стоит забывать, что главной особенностью развития современного российского законодательства является его динамичное и кардинальное обновление.

А.В. Пикулик отмечает, что «из-за стремительного перехода к рынку в России сильно страдало качество нормативно правовых актов, регулирующих экономические и правовые отношения в сфере закупок.

При современном нагромождении дополнений и изменений, вносимых в нормативные правовые акты, регулирующие сферу государственного или муниципального заказа, интересной представляется позиция М.Я. Евраева, который акцентирует внимание на наличии обязательного временного интервала, когда должен был быть проработан Федеральный закон № 94–ФЗ, и только после этого при высокой степени готовности в него должны вноситься не разрозненные поправки, а продуманные нормы.

Отметим, что до вступления в силу Федерального закона № 94–ФЗ существовала другая система закупок товаров, положительными элементами которой были скорость осуществления заказов, гибкость в отношении критериев выбора поставщиков и подрядчиков, при этом учитывался опыт поставщика товаров.

Слабой правовой регламентацией отмечены такие этапы организации муниципального заказа в Российской Федерации, как планирование и прогнозирование, контроль и анализ эффективности муниципального заказа. Отсутствует порядок ценообразования и определение оптимальной начальной (максимальной) цены муниципального контракта.

В Федеральном законе № 94–ФЗ критерии отбора поставщиков несовершенны. При этом не учитываются:

- финансовое состояние и возможности поставщика;
- опыт поставщика (за исключением строительства сложных объектов);
- преференции местным поставщикам, что в конечном счёте сказывается на уровне занятости населения, на уровне поступлений доходов в бюджет в виде налогов;
- деятельность муниципальных унитарных предприятий (МУП). Созданные МУП по определению должны выполнять работы и услуги, на которые объявляются торги;
- критерии качества, гарантии как основополагающие.

Таким образом, Федеральный закон № 94–ФЗ не совершенен по критериям отбора исполнителей заказа. Главная проблема – соотношение цены и качества – при закупках не решена.

Действующий в течение 8 лет (с июля 2005 по январь 2014 г) Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) не раз подвергался критике, многократно изменялся и дополнялся. Тем не менее, дал значительный толчок и открыл ряд направлений, включенных в закупочный процесс, что значительно повлияло на развитие контрактной системы в Российской Федерации в том виде, в каком мы видим ее сейчас.

Задача создания контрактной системы была поставлена в различных нормативных документах. В частности, в бюджетном послании президента РФ Федеральному собранию на 2012–2014 годы отмечалось, что процедуры размещения заказов многократно пересматривались за последние годы, однако «практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов» [8]. Ответственность лишь за соблюдение формальных правил выбора поставщика, по сути, подменяло во многих случаях ответственность заказчика за конечный результат закупки.

При разработке концепции контрактной системе был использован опыт зарубежных стран, в частности США, закупочная деятельность представляет собой государственную хозяйственную деятельность. Федеральная контрактная система США является значимой частью государственного регулирования социального и экономического развития страны [9, с. 172].

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон № 44–ФЗ от 5 апреля 2013 г «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за исключением некоторых положений, вступление в силу которых предусмотрено в более поздние сроки. [1]

Тасалов Ф.А в своей монографии «Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование» подтверждает, что создание национальной контрактной системы в Российской Федерации представляется задачей стратегического значения, ввиду значительного влияния государства на рыночную экономику. Кроме того, ученый подчеркивает, что в рамках государственных закупок ежегодно расходуется до 50% всех средств российского федерального бюджета [10, с. 21].

Контрактная система создается на основе взаимодействия предпринимательского сообщества и государства, действия рыночных механизмов. Результатом такого взаимодействия является заключение государственных и муниципальных контрактов.

Глава 5 Гражданского кодекса РФ является правовой основой взаимоотношений и содержит существенные положения о гражданской правосубъектности муниципальных образований и государства. Важно, что государство впервые отражает принципы контрактной системы и устанавливает правила своего участия в закупках товаров, работ и услуг. К таким принципам относятся: прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, единство контрактной системы в сфере закупок, открытость, обеспечение конкуренции, стимулирование инноваций, профессионализм заказчиков, эффективности осуществления закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд [1].

Сформулированные в законе принципы, которые раскрываются в ст.7–12 закона, соответствуют принципам типового закона Комиссии ООН по праву международной торговли о публичных закупках.

Законом о контрактной системе практически полностью изменена терминология о закупках. И стоит отметить, что определение контрактной

системы, предусмотренное непосредственно законом о контрактной системе, довольно громоздко. В целом контрактная система представляет собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, которые направлены на обеспечение муниципальных и государственных нужд.

Закон о контрактной системе подписан Президентом Российской Федерации 5 апреля 2013 года и вступает в силу с 1 января 2014 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления в силу согласно статье 114 указанного закона. В полном объеме Закон о контрактной системе должен вступить в силу с 1 января 2017 года.

Помимо закона о контрактной системе закупочную деятельность в России регулирует и другой не менее важный Федеральный Закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223–ФЗ. Данный закон с момента своего принятия также не раз уже уточнялся и претерпевал ряд изменений.

Оба федеральных закона регулируют отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок[1], закон же о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц регламентирует только деятельность бюджетных учреждений в рамках части 2 статьи 15 Федерального закона № 44–ФЗ. Таким образом, бюджетная сфера полностью охвачена контролем данного законодательства.

Цель контрактной системы – внедрение единого прозрачного цикла формирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов.

Отдельное внимание уделяется планированию закупок, оценке их обоснованности. Заказчики обязаны составлять планы закупок (на срок действия акта о соответствующем бюджете) и ежегодные план-графики закупок. Вводится нормирование – установление требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе их предельной цены. Это должно исключить необоснованное приобретение предметов роскоши и товаров (услуг) категории «люкс». Предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок на сумму более 1млрд. руб.

Учитывая, что определяющими подходами и принципами контрактной системы в сфере закупок товаров работ услуг для государственных и муниципальных нужд является повышение эффективности и результативности осуществления закупок, предотвращения коррупции и злоупотреблений на каждом этапе закупки, как сопутствующая система процесса закупок, по определению формируется система мониторинга, аудита и контроля.

Эта комплексная система вписывается в принципы достижения эффективности, которыми руководствуется законодатель.

В частности, вводятся новые мероприятия, направленные на оценку обоснованности осуществления закупок, которые являются абсолютно

самостоятельными процессами по мере своей завершенности, но в это же время каждое из них предваряет следующее или подготавливает новую ступень развития понимания нормативных правовых подходов по определенным вопросам и подходов к контролю этих процессов со стороны государства и общественности.

Любая из этих процедур направлена на устранение недостатков контрактной системы и на ее дальнейшее совершенствование. В этих целях законодатель обозначил общие задачи процесса:

- мониторинг,
- обобщение результатов деятельности,
- установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков,
- подготовку предложений, направленных на устранение недостатков и на совершенствование контрактной системы,
- систематизацию информации,
- размещение в единой информационной системе (ЕИС) обобщенной информации о результатах мониторинга, аудита, контроля.

Если подходить комплексно, то мероприятия по мониторингу, аудиту и контролю можно условно обозначить единым термином «контроль».

Таким образом, изучение и анализ произведенных государственными, муниципальными заказчиками и другими заказчиками закупок и публикация полученных результатов в общем доступе могут привести к возникновению интереса контрольных органов к конкретным субъектам контроля.

Введение нового Федерального закона от 05.04.2013 № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регулирующего деятельность по размещению закупок, усилило направление по регулированию ответственности и качества размещения закупок заказчиками. В частности, вводятся новые положения и мероприятия, направленные на оценку обоснованности осуществления закупок в комплексном варианте

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44–ФЗ от 5 апреля 2013 года трактует понятие закупки как – совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта [1].

С правовой точки зрения, сложность создания контрактной системы состоит в необходимости слаженного регулирования отношений в сфере государственных и

муниципальных закупок нормами ряда отраслей законодательства – административного, финансового, гражданского, бюджетного и др.

Понимание сущности и значения контрактной системы имеет большое значение в настоящее время, поскольку новая система в сфере государственных и муниципальных закупок непосредственно влияет на экономику страны [11].

1.2 Модели управления закупками

Система государственных закупок может быть организована, основываясь на использовании следующих моделей [2]:

- централизованная;
- децентрализованная;
- смешанная/гибридная.

Ниже приведены характеристики, преимущества и недостатки каждой модели. Кроме того, приведены примеры действующих систем управления заказами, показывающих сложности управления закупками и отсутствие идеальной модели.

1.2.1 Централизованная модель

Централизованная модель характеризуется, прежде всего, тем, что все закупочные функции организованы и осуществляются централизованно, условия контрактов одинаковы на всех уровнях – и для крупных государственных организаций, и для мелких местных компаний.

К преимуществам централизованной модели управления закупочной деятельностью, прежде всего, относится сокращение издержек за счет приобретения стандартизованных товаров, работ, услуг, позволяющих исключить дублирование стратегических, управленческих, операционных и административных функций, а также позволяет использовать экономию на масштабе. Кроме того, если поставщик является естественным монополистом (когда дело касается, например, телефонной связи или электричества), центральный закупочный орган имеет большую переговорную силу, что при верном использовании позволяет снизить стоимость закупаемых услуг. Централизованная модель характеризуется функционированием информационной системы управления и контроля, четким соблюдением законодательно-правовых норм, исполнением принципов закупки: открытости и прозрачности, наличием единого (централизованного) контактного центра для поставщиков, предотвращением дублирования закупочной деятельности.

При централизации закупок четко координируется процесс приема на работу высококвалифицированного персонала, подготовка и повышение квалификации кадров, снижается риск появления противоречий и ошибок в документах, что способствует большей четкости, измеримости, прозрачности, подотчетности закупочных процедур.

В централизованных системах закупок происходит оптимизация процесса закупок с помощью специализации, информатизации, использования ноу-хау. Так, концентрация человеческого капитала и опыта позволяет собрать команду

профессионалов для исследований рынка, подготовки документации, совершенствования закупочных стратегий.

Еще один положительный эффект централизации проявляется при закупке стратегических товаров. Связанные с такими товарами решения влияют на деятельность всего закупающего органа, особенно, когда речь идет о частных организациях (Dimitri et al, 2006). На государственном уровне к таким закупкам относятся закупки для оборонной промышленности и здравоохранения.

К недостаткам модели можно отнести:

- риск излишней бюрократии и крупномасштабной коррупции;
- риск замедления процесса поставок закупаемой продукции;
- отдаленность от нужд конечных пользователей;
- деятельность высококвалифицированного персонала поставлена в рутинные условия;
- в тех ситуациях, когда делегирование полномочий оправданно – часто это невозможно.

Примером централизованной модели закупок может служить система государственных закупок Великобритании. Система государственных закупок Великобритании основывается и координируется Директивами Европейского Союза по организации государственных закупок и национальными нормативными правовыми актами, тем самым государственная закупочная деятельность регламентируется и на наднациональном (европейском), и на национальном уровнях.

В целом, государственные закупки осуществляются в соответствии с Соглашением ЕС (the EU Treaty), Директивами ЕС (the EU Procurement Directives) и собственным законодательством Соединенного Королевства.

The Cabinet Office (CO) в данный момент отвечает за государственную политику в сфере закупок, законотворческую деятельность, а также за координацию национальной нормативной базы в сфере государственных закупок и Директив ЕС [12].

На каждом уровне власти существует свой орган, ответственный за реализацию государственных закупок – независимые управления закупками в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе, региональные центры Великобритании, и агентства развития местного управления.

Функции мониторинга в Англии лежат на двух агентствах: CO и National Audit Office [13]. Разрешение споров предусмотрено в судебном порядке в национальных судах.

В Великобритании в закупочном цикле обеспечены стадии планирования государственных потребностей, регламентации и методического обеспечения присуждения и исполнения государственных контрактов, оценки и управления рисками, а также контроля исполнения контрактов и оценки их результатов. Помимо всего прочего имеется библиотека типовых контрактов, насчитывающая сотни типовых контрактов [14].

В рамках контрактной системы Великобритании централизованно происходит закупка стандартных товаров и услуг. The Cabinet Office не только проводит государственную политику, но и оказывает помощь в организации, проведении закупочных процедур и управлении контрактами, выполняя таким образом функции центрального закупочного агентства.

В стране существует специальный порядок оценки и мониторинга контрактов: многоступенчатая фильтрация заказов до момента их завершения (Gateway process). «Государственный контракт рассматривается в рамках данной модели на всех этапах его жизненного цикла:

- обоснование необходимости государственного контракта;
- стратегия снабжения;
- стратегия размещения;
- организационная схема исполнения государственных контрактов;
- проекты договоров, технических заданий;
- результаты этапов исполнения государственных контрактов;
- результаты исполнения государственных контрактов;
- результаты эксплуатации созданных объектов».

Ход мониторинга основан на следующей классификации контрактов:

Стандартные контракты проходят через механизм такой многоступенчатой фильтрации.

В отношении крупных контрактов создана специальная база данных, позволяющая отслеживать ход их исполнения, для отчетов в год выделяют около 40–50 таких контрактов.

Крупнейшие контракты в количестве около 20 выделяются из разряда крупных, их мониторинг осуществляется специально создаваемой для таких целей Группой по анализу хода ключевых проектов (Major Projects Review Group, MPRG). Эксперты данной группы привлекаются на коммерческой основе (HM Treasury, 2008), (К. Головщинский, 2011).

Система управления государственными закупками в Великобритании организована таким образом, что является централизованной в отношении вышеописанных параметров централизации, но при этом имеет элементы децентрализации – например, большое количество центральных закупочных органов, а также контроль закупочной деятельности государственных и муниципальных органов, осуществляемый на различных уровнях власти – для увеличения эффективности управления системой.

1.2.2 Децентрализованная модель

Децентрализованная модель управления закупками характеризуется делегированием закупочных функций закупочным подразделениям в составе и под контролем местного органа управления или исполняются непосредственно подразделениями компаний или бюджетными организациями, самостоятельно осуществляющими закупки для собственных нужд. Централизация отсутствует.

Преимущества данной модели управления заключаются в том, что этот тип управления больше подходит для организаций с незначительными расходами на закупки, организаций, которые наделены полномочиями по расходованию бюджетных средств, в которых существуют собственные человеческие ресурсы и профессиональные кадры для реализации закупочной деятельности, организаций, в структуре которых есть несколько подразделений с очень различающимися потребностями в закупках.

Децентрализованная система закупок более точно отвечает нуждам конечных потребителей, снижена бюрократизированность процедур, уменьшены временные рамки приобретения необходимых товаров, работ, услуг, а также уменьшает возможности крупномасштабной коррупции.

Децентрализованная система более гибкая и динамичная, при единичной закупке инновационных товаров, в случае реагирования в чрезвычайных ситуациях и непредвиденных обстоятельствах, поскольку позволяет быстро обнаруживать потребность и средства ее удовлетворения.

Децентрализация влечет за собой меньшие издержки сбора и обработки информации – когда центральной организации не нужно знать о нуждах каждого обособленного подразделения, особенностях конкретной организации, а также о характеристиках рынков и закупаемых товарах и услугах.

К недостаткам модели можно отнести:

- отсутствие координации закупок;
- невозможность продемонстрировать объективное стремление обеспечивать эффективное расходование бюджетных средств;
- сложность в подборе высококвалифицированных кадров для организации проведения закупок;
- повышение риска неэффективности из-за дублирования работы;
- повышение риска коррупции;
- в работе могут доминировать условия, навязываемые поставщиками.

Примером использования децентрализованной модели управления системой государственных закупок может служить Германия. Всего в Германии имеется более 30 тысяч структур на разных уровнях (федеральном, региональном и местном), отвечающих за осуществление закупочной деятельности. Германия сумела органично оставить свою систему управления закупками децентрализованной и уместить ее с требованиями Европейского Союза.

За проработку законодательства и политики в области закупок в стране отвечает Федеральное министерство экономики [15].

Функция контроля возложена на Федеральную счетную палату [16] и контрольные органы Земель. Счетная палата проводит аудит государственных закупок на предмет их соответствия нуждам и потребностям государственных органов, достижения эффективности с точки зрения обоснования стоимости и соблюдения требований законодательства.

Законодательство Германии в соответствии с определениями и Директивами ЕС организовано таким образом, что при организации контроля над закупочными

процедурами в сфере государственных закупок под него попадает целый ряд крупных частных структур. Кроме того, в Германии развит процесс общественного контроля и обсуждения (GLG Ltd, 2011).

1.2.3 Смешанная / гибридная модель

Смешанный тип предполагает совмещение элементов централизации и децентрализации. Так смешанная модель характеризуется такими централизованными функциями, как политика и стратегия, процедуры закупок, типовые крупные контракты и обучение кадров. Децентрализованными остаются при этом непосредственное проведение закупок и управление административными аспектами. Смешанная система может также подразумевать передачу управления закупками уполномоченным органам.

Смешанная система управления закупочной деятельностью подходит для организаций с потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках, с географически разбросанной структурой, имеющих региональные представительства (офисы).

Степень централизации системы достаточно высока, но при этом она остается гибкой и подвижной для того, чтобы использовать структурные преимущества и накопленный опыт, позволяет проводить своевременный мониторинг закупочной деятельности, осуществляемой по единым процедурам и имеющим типовую документацию.

Недостатками модели являются:

- потеря понимания, какие закупки, на каком уровне – централизованном или децентрализованном – должны проводиться;
- нечетко разграничены обязанности;
- возможна нехватка профессиональных кадров;
- затруднен процесс координации и контроля закупочной деятельности, имеет место риск дублирования функций.

Федеральная контрактная система (ФКС) США является уникальным по масштабам примером смешанной модели управления государственными закупками. Нормативно деятельность ФКС США регламентируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа [17], которые содержат несколько тысяч норм и правил, детально регулирующих цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа, который в данной стране действительно является единым.

Рынок государственного потребления товаров и услуг США включает в себя:

- закупки товаров, работ и услуг для нужд федерального правительства;
- военно-государственное потребление;
- внутриведомственные закупки органов федерального правительства.

Размещение государственных заказов осуществляется 20 федеральными ведомствами США самостоятельно либо с помощью механизма 12 региональных центров, территориально расположенных по всей стране в крупнейших городах – промышленных центрах страны.

Предоставление государственных товаров, услуг и работ осуществляется в США на четырех уровнях: федеральном, штатном, графском и муниципальном [20, с. 225–227].

В соответствии с исследованием Kristi D. Caravella Robinson (2008), в США система государственных закупок тщательно регулируется на всех правительственных уровнях. Федеральное регулирование в основном направлено на поддержание централизованной структуры, поощряющей и поддерживающей стандарты. В то же время, имеются элементы децентрализации, позволяющей системе быть гибкой и отвечать уникальным запросам и нуждам конечных потребителей, которых более 60 на федеральном уровне.

Закупки проводят около 23 тысяч органов, половина из которых являются крупными заказчиками различных товаров и услуг, а около трети закупают системы вооружения, программы и НИОКР. При этом поставщиками выступают 180–220 тысяч фирм различного размера – федеральных исполнителей и подрядчиков. В целом авторы исследования «США: Федеральная Контрактная Система» отмечают, что заказы государства служат не только прямым инструментом финансирования частного сектора, но и механизмом программирования, регулирования и управления производством в стране (В. Федорович и др., 2010).

Необходимо отметить, что законодательство США формально не распространяется на государственные закупки правительств штатов, графств и муниципалитетов, обладающих собственным бюджетом. Несмотря на то, что законодательство о закупочной деятельности государственных органов всех штатов основывается на общих принципах государственных закупок в США, попытки повсеместного приведения местного законодательства к единому виду остались только попытками.

1.3 Методика оценки моделей управления закупками

В международной практике широко развит подход к оцениванию систем управления закупками. Подобные исследования проводятся как для развитых стран, так и для развивающихся, и для стран третьего мира.

Для оценки организации закупочных систем в международной практике применяются различные системы оценок. Например, исследования на данную тему проводятся международными организациями: OECD – Организацией экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development), The World Bank – Всемирным Банком, Сетью государственных закупок PPN – The Public Procurement Network и другими. EBRD – Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development) и другими. [24]

1.3.1 Исследование PPN

В 2010 году под руководством организации стран-участниц PPN Департаментом координации европейских политик и властями, осуществляющими контроль над государственными закупками (the Authority for the Supervision of Public Contracts and the Department for the coordination of European Policies for PPN) было проведено исследование – опрос стран-участниц об их системах государственных закупок.

Обследование включало запрос информации о нормативно-правовой базе респондентов, анализ институциональных аспектов организации государственных закупок, определение институтов, ответственных за разработку политики и внедрение моделей и практик управления государственными закупками, определение их статуса и компетенций, определение институтов мониторинга и контроля, а также рассмотрение системы контроля.

Исследователи вывели следующие общие тенденции в организации государственных закупочных систем (PPN, 2010):

- респонденты опроса используют разные модели организации системы государственных закупок – централизованные, децентрализованные и смешанные;
- координация стратегии и политики по развитию и организации закупок в большинстве стран осуществляется через центральный орган, часто государственный;
- консультации относительно законодательных норм в развитых странах обычно проходят с помощью вспомогательных консультационных органов;
- обычно контроль и проверку на легальность, честность, прозрачность и экономическую эффективность проводят внутренние или внешние контролирующие органы;
- в соответствии с Директивами Европейского Союза страны обычно имеют центральный закупочный офис (a central purchasing body) [24].

1.3.2 Исследование OECD

Сравнительный анализ, проведенный SIGMA (OECD and EU) в 2010 году, описывает функции, структуру и компетенции центральных закупочных органов в странах Евросоюза. Исследование привело к следующим выводам. (SIGMA, 2010)

Основные функции закупок разделены на две группы – основные и дополнительные. С одной стороны, во всех странах основные функции централизованы и относятся к сфере ведения органов власти высшего уровня. Все эти функции регулируются национальным законодательством, часто в связке с обязательствами по отношению к Европейскому Союзу. Они включают в себя:

- стратегические вопросы и законодательные функции;
- политики и регулятивные функции;
- функции внутренней координации;
- функции мониторинга и контроля.

С другой стороны, когда дело касается группы дополнительных функций, в устройстве систем закупок имеются некоторые различия. Несмотря на то, что выполнение этих функций не является обязательством по отношению к законам Евросоюза, они не менее важны и могут выполняться разными органами системы государственных закупок страны, или с помощью более широких структур и даже частного сектора. К дополнительным (поддерживающим) функциям относятся:

- консультативные функции и функции технической поддержки;
- функции опубликования и прочие информационные задачи;
- функции специализации и улучшения профессиональных навыков и компетенций персонала;
- функции развития и координации закупок.

Ситуация с дополнительными функциями отличается от процесса институционализации основных функций. В ходе исследования выяснилось, что в страны, давно входящие в состав Евросоюза (преимущественно развитые) имеют разнообразные стратегии относительно распределения данных функций в своей институциональной среде, в то время как развивающиеся страны, недавно ставшие членами Евросоюза, стремятся организовать их более централизованно, и часто делегируют выполнение дополнительных функций центральным закупочным органам [24].

1.3.3 Методология оценки Всемирного Банка (The World Bank – WB)

Рассмотрим Методологию оценки закупочных систем, разработанную Всемирным банком и OECD – MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems) [34]. Данная методология направлена на оценку национальных закупочных систем, однако также утверждается, что оценка по данным критериям и методикам может быть проведена и для регионов и органов местного управления.

Рабочей группой были разработаны два типа показателей – базовые индикаторы the Base-Line Indicators (BLI) и индикаторы соответствия the Compliance/Performance Indicators (CPI).

Базовые индикаторы в целом оценивают соответствие фактической системы международным стандартам, и основываются на обследовании следующих четырех направлений:

- законодательное и нормативное регулирование (Legislative and Regulatory Framework);
- институциональные основы и качество управления (Institutional Framework and Management Capacity);
- закупочная деятельность и рыночная практика (Procurement Operations and Market Practices);
- целостность и прозрачность закупочной системы (Integrity and Transparency of the Public Procurement System).

Каждое направление имеет собственный ряд индикаторов первого и второго уровня.

Всего методология оценки базовых показателей системы государственных закупок включает обследование по 12 основным критериям, показатели второго уровня насчитывают 54 позиции. Для каждого критерия второго уровня проводится экспертная оценка по бальной шкале от 0 до 3. При составлении отчета результаты для каждой страны представляются в виде лепестковой диаграммы, и каждый сегмент отражает суммарную оценку по одному из четырех направлений.

CPI показатели касаются того, как на самом деле работает система. Они более тесно связаны с применением положений законодательства и с преобладающими практиками закупок в стране. Индикаторы соответствия подготовлены почти для каждого базового индикатора и в основном включают оценку рисков, оценку качества процедур, процент соответствия результатам ожиданиям. Например, в отношении показателя второго уровня Наличие типовой документации контрактов для закупок товаров, работ и услуг оценкой станет то, в какой степени типовая документация действительно используется. Такая оценка, соответственно, поможет выявить и исправить недостатки документации.

Описанная выше методология используется Всемирным банком для оценки систем государственного управления в мировых практиках, а также регионах, кредитором которых является, для информирования их о текущем состоянии системы и оценки положительных факторов и недостатков их систем. Однако стоит отметить, что при проведении поиска информации в Интернете и по базам докладов об оценке были найдены отчеты о проведении такой оценки в странах Африки, Азии, Латинской Америки, но не в развитых странах.

При проведении оценки Всемирный Банк, в том числе, привлекает экспертов из страны, оценка системы которой проводится. По результатам оценки происходит составление отчета, который публикуется на официальном сайте Всемирного Банка. Так, например, для России такое исследование было проведено в 2006 году [24].

1.3.4 Методология оценки Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева (ИУЗиП им. Соловьева)

В 2008 году коллективом авторов И.Кузнецовой, Т.Трефиловой и Н.Масловой по заказу Департамента науки и промышленной политики города Москвы была разработана методика для оценки закупочной системы регионов и оценки эффективности размещения заказов [22] [23], с целью увеличения эффективности государственных и муниципальных закупок за счет выбора и применения экономически обоснованных способов размещения заказов.

Данная методология включает 8 процедур (направлений) оценки, а именно:

- определение приемлемости объекта закупки;
- определение характеристик рынка приемлемых поставщиков;
- оптимальность выбора способа размещения заказа;
- определение целесообразности лотовой закупки;
- определение успешности управления контрактом;
- определение соответствия размещения заказа требованиям 94–ФЗ;

– определение степени достижения целей закона.

Каждое направление включает в себя показатели первого и второго уровня. Для каждого индикатора имеется ряд характеристик оценки, помимо этого для каждого критерия определяется Получатель рекомендаций, Ответственный исполнитель и Оптимальный период измерения индикатора.

Описанные выше методики оценки систем закупок были разработаны в разное время и разными авторами, но имели в себе единую цель – улучшение подходов к управлению системами государственных закупок. Тщательное изучение методологий и их анализ показали, что на основе описанных методик невозможно выявить общие лучшие принципы и критерии оценки закупочных систем..

Анализ методологий показал, что некоторые из них (методики OECD, PPN, WB) носят описательный характер, выявляя тенденции в сфере национальных систем государственных закупок, но при этом не позволяют проводить качественное сравнение практик с целью выявить наилучшие методики. Небольшой разброс присваиваемых экспертами баллов снижает чувствительность индикатора и увеличивает субъективность оценки.

Методики оценки эффективности систем и процедур закупок WB и ИУЗиП им. Соловьева очень тщательно проработаны, имеют множество критериев оценки, но это вызывает сложность в непосредственном ее проведении. Они носят институциональный характер, то есть описывают оценку направлений деятельности и детально регулируют проведение качественной и количественной оценки, однако учитывают лишь особенности закупочных процессов, без учета способа их организации. В целом, такие критерии оценки систем управления закупками можно считать ригидными и малочувствительными к изменениям рынка, исполняемыми по ограниченному набору направлений, а оценку – трудноисполнимой.

При рассмотрении методологий оценки эффективности построения закупочных систем можно заключить, что при их рассмотрении невозможно определить показатели, лучше остальных описывающие институты управления системой государственного заказа.

Таким образом, для построения эффективной закупочной системы с помощью лучших практик, их, прежде всего, необходимо определить, в чем и заключается основная трудность. Следовательно, необходимо создать такую методику оценки, которая бы органично сочетала в себе направленность на исследование организации управления закупочными функциями и анализ непосредственных процессов закупочной деятельности, на описание тенденций в мировых практиках и в то же время на нахождение лучших практик организации цикла и процессов закупок [24].

Выводы по разделу 1

Таким образом, были проанализированы существующие модели управления закупками. Рассмотрены характеристики, преимущества и недостатки каждой модели, приведены примеры действующих систем управления заказами, показывающих сложности управления закупками и отсутствие идеальной модели.

Кроме того, рассмотрены различные системы (методики) оценок управления закупками.

В работе проведен подробный анализ правовой базы по регулированию закупочной деятельностью в Российской Федерации. Рассмотрено становление Закона о размещении заказа, его основные положения и направленности. Проанализировав практику применения Законодательства о размещении заказов автор приходит к выводу, что существовавшая модель управления закупочной деятельностью, хотя изначально и формировалась с признаками централизованной, в итоге более подходит к децентрализованной.

Так в период действия Закона 94–ФЗ отсутствовал единый подход к планированию, что не могло обеспечить эффективное расходование бюджетных средств, закупки осуществлялись в большинстве своем каждым заказчиком самостоятельно даже при существующих возможностях централизации (уполномоченный орган, совместные торги), не предусматривалась координация закупок, не было единой базы типовых документов, отсутствовал контроль за исполнением контрактов и т. д.

В свою очередь принятие Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44–ФЗ предполагает переход от практически не действовавшего механизма к регулированию полного цикла государственных закупок. Законом о контрактной системе регулирование закупочного цикла начинается с планирования, более развернуто раскрыта стадия определение поставщика, несколько расширены способы осуществления закупок, завершает цикл осуществления закупки исполнение контракта, ранее не отраженное в Законе о размещении заказов, усилено направление по регулированию ответственности и качества размещения закупок заказчиками, появляется мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок.

По сравнению с Законом № 94–ФЗ Федеральный закон о контрактной системе регулирует вопросы централизации значительно более подробно, выделяя виды и способы централизации, регламентируя порядок ее осуществления.

2 МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Правовое регулирование закупочной деятельности в России

С 1 января 2014 года, с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44 ФЗ, Закон о контрактной системе) значительно изменялся подход к организации закупочной деятельности большинства государственных и муниципальных заказчиков. Радикальное реформирование российской системы государственных и муниципальных закупок, направленное на целевое расходование бюджетных средств, предотвращение коррупции в сфере закупок, стимулирование инновационной деятельности, в том числе поддержки и развитию малого и среднего бизнеса, привело к тому что, большинство государственных и муниципальных заказчиков были не готовы принять и реализовать даже переходные требования Закона о контрактной системе. В большей степени это было связано с тем, что нормативно правовые акты в развитие 44 ФЗ принимались пакетами в сжатые сроки и не всегда были до конца проработаны, либо изменяли ранее утвержденные положения [1].

В 2005 году принятие Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг» № 94–ФЗ (далее – Закон о размещении заказов, 94 ФЗ) также имело, по словам Андреевой Л.В., «революционный характер», т. к. ранее по существу не проводился конкурентный отбор претендентов на заключение муниципальных и государственных контрактов [6].

Ключевыми идеями Закона о размещении заказов стали:

- создание условий для конкуренции – свободный доступ в систему для новых участников;
- обеспечение прозрачности закупок – открытости и непредвзятости механизма торгов;
- борьба с коррупцией.
- очень низкие стоимостные пороги для использования обязательных конкурентных процедур;
- запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков;
- обязанность всех заказчиков использовать единый формат представления данных и размещать подробную информацию о торгах на Общероссийском официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

Закон № 94–ФЗ предусматривает и регламентирует различные способы размещения государственного и муниципального заказа:

- торги проводятся в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме;

– без проведения торгов заказ размещается в форме запроса котировок, у единственного поставщика (исполнителя) и на товарных биржах [27].

Закон № 94–ФЗ четко указывает на первостепенность проведения торгов в качестве способа размещения заказа (ч. 2 ст. 10).

Определяется единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, упорядочиваются и приводятся к единым принципам и правилам ранее разобщенные системы закупок, функционирующие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях [28].

Закон о размещении заказов регламентировал только стадию размещения заказа, при этом стадии планирования, исполнения контракта, мониторинга закупок регулировались соответственно бюджетным и гражданским законодательством. Таким образом, закупочный цикл не просто регулировался разными законами, но и организационно был мало связан между собой, не являлся последовательным, взаимосвязанным, имеющим единую нормативную правовую базу.

Так при планировании закупок заказчик в основном ориентировался требованиями бюджетного законодательства, направленного на целевое использование средств, но при составлении бюджета не учитываются качество процесса и результаты закупочной деятельности, поэтому может быть поставлена под вопрос эффективность расходования бюджетных средств.

В 2011 году был принят совместный приказ Министерства экономического развития России и Федерального Казначейства № 761/20н «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков», но требования определенные данным приказом не устанавливали обязанность заказчика их исполнять.

Таким образом, стадия планирования государственного и муниципального заказа была слабо урегулирована законодательно, отпускала многое на откуп заказчику. В основном бюджет строился «сверху вниз», средства распределялись по остаточному принципу и в дальнейшем не отслеживалось как они были потрачены.

Непосредственно размещение государственного и муниципального заказа регулировалось действием Федерального закона № 94–ФЗ. Закон во многом систематизировал процесс закупок.

Действие Закона 94 ФЗ заканчивалось подписанием контракта и дальнейшие вопросы его своевременного и качественного исполнения регулировались общими положениями гражданского законодательства. Полностью отсутствовала система мониторинга и контроля закупочной деятельности.

За 9 лет действия Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг» № 94–ФЗ довольно остро встал вопрос о необходимости реформирования сферы закупок, многочисленные дополнения и изменения не могли кардинально улучшить ситуацию, связанную, прежде всего с неэффективным расходованием бюджетных средств и наличием

коррупции. В итоге было принято решение о необходимости нового закона, основанного на концепции создания контрактной системы [6].

ФЗ 94 на этапе внедрения использовал централизованную модель с делегированием полномочий по закупкам подведомственным организациям, но в итоге в целях централизации использовался институт уполномоченных органов по размещению заказов, а также организация совместных закупок.

Уполномоченные органы наделялись правами по размещению заказов (организации процедуры торгов) для государственных и муниципальных заказчиков, подписание же контракта отводилось в обязательном порядке на долю заказчика. Создание уполномоченного органа было достаточно распространенным явлением.

Другим способом централизации государственного заказа были совместные закупки, когда «два и более заказчика, уполномоченных органа вправе осуществлять размещение заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем проведения совместных торгов» [26]. Данный способ применялся в регионах, однако имел достаточно большой минус, по результатам проведения торгов договор заключался каждым заказчиком самостоятельно, что значительно усложняло систему исполнения договоров поставщиком, систему взаиморасчетов исполненного договора и возможного конфликта интересов при исполнении заказа.

Рассмотрев практику применения Законодательства о размещении заказов можно прийти к выводу, что существовавшая модель управления закупочной деятельностью, хотя изначально и формировалась с признаками централизованной, в итоге более подходила к децентрализованной.

Так в период действия Закона 94 ФЗ отсутствовал единый подход к планированию, что не могло обеспечить эффективное расходование бюджетных средств, закупки осуществлялись в большинстве своем каждым заказчиком самостоятельно даже при существующих возможностях централизации (уполномоченный орган, совместные торги), не предусматривалась координация закупок, не было единой базы типовых документов, отсутствовал контроль за исполнением контрактов и т. д.

В свою очередь принятие Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44–ФЗ предполагает переход от практически не действовавшего механизма к регулированию полного цикла государственных закупок.

Так Закон № 44–ФЗ обязывает всех заказчиков осуществлять закупки только на четко определенные в данном законе цели:

- достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации;
- исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ;

выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами

Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов [1].

Осуществление закупок, не попадающих под вышеуказанные цели недопустимо.

Законом о контрактной системе регулирование закупочного цикла начинается с планирования. Впервые за последние годы появляется система среднесрочного планирования (до 3-х лет). При планировании закупок на очередной финансовый год и плановый период заказчик обязан обосновать потребность в закупке, разработать и утвердить определенные требования к закупкам (нормирование), обосновать стоимость закупки, проанализировав рынок, разместить утвержденные планы закупок и планы-графики. Таким образом, стадия планирования в 44 ФЗ прописана и регламентирована полностью в отличие от 94 ФЗ. Кроме того, основываясь на разработанных планах закупок и план-графиках заказчиков, с учетом обоснования закупки и стоимости приобретения составляется бюджет на очередной финансовый год. То есть формирование бюджета идет «снизу-вверх» с учетом потребностей самих заказчиков.

Определение поставщика или стадия размещения заказа также более развернуто раскрыта в Законодательстве о контрактной системе. При разработке документации о закупке заказчик обязан учитывать определенные требования Закона № 44–ФЗ не только к составлению документации, но и в зависимости от закупки к самому товару, работе, услуге, поставщику.

44 федеральный закон несколько расширил способы осуществления закупок, так появляются такие новые способы как двухэтапный конкурс (закрытый и открытый), запрос предложений, конкурс с ограниченным участием (закрытый и открытый), электронный аукцион, закупка у единственного поставщика. Уточняются существующие способы размещения заказов, а также более точно проводится разграничение оснований для использования каждого из возможных способов.

Исполнение контракта завершает цикл осуществления закупки, ранее не отраженный в Законе о размещении заказов. Так стадия исполнения контракта охватывает приемку результатов исполнения контракта, экспертизу поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, а в некоторых, оговоренных законом случаях, и с привлечением экспертов, экспертных организаций. В законе оговорены конкретные случаи внесения изменений в заключенный контракт, отступать от которых не представляется возможным, рассмотрена возможность одностороннего расторжения контракта с подробным описанием мер, соблюдение которых необходимо и поставщиком и заказчиком для правомерности действий, прописана обязанность заказчика результаты отдельного этапа исполнения контракта, в том числе о внесенных изменениях, расторжении или ненадлежащем исполнении контракта, размещать в отчете в единой информационной системе.

Закон о контрактной системе усилил свое направление по регулированию ответственности и качества размещения закупок заказчиками. Вводятся такие

мероприятия как мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок.

Мониторинг в сфере закупок осуществляется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы – Минэкономразвития РФ, направлен на сбор информации из единой информационной системы, ее анализ и подготовку в конце года аналитического отчета, на основе которого должны быть определены меры по совершенствованию законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований. Органы аудита в сфере закупок проверяют, анализируют и оценивают информацию о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам [1]. Деятельность данных органов направлена на снижение злоупотреблений в секторе государственных и муниципальных закупок, повышению прозрачности закупок, снижению мошенничества и коррупции в этой сфере.

Законом № 44–ФЗ предусмотрена отдельная глава, посвященная контролю в сфере закупок. Согласно положениям данной главы, контроль в сфере закупок осуществляется.

1. Уполномоченными государственными органами контроля.
2. Государственными органами в отношении подведомственных им заказчиков (ведомственный контроль).
3. Заказчиками.
4. Гражданами и общественными объединениями (объединениями юридических лиц) (общественный контроль) [30].

Разграничение полномочий контролирующих органов позволяет сделать контроль более объемным, объективным и полным.

По сравнению с Законом № 94–ФЗ Федеральный закон о контрактной системе регулирует вопросы централизации значительно более подробно, выделяя виды и способы централизации, регламентируя порядок ее осуществления. В соответствии со статьей 26 Федерального закона № 44–ФЗ выделяют следующие виды централизации закупок:

- межведомственная централизация – централизация на уровне публично-правового образования. Уполномоченным органом или уполномоченным учреждением осуществляются закупки для органов власти соответствующего публично-правового образования и подведомственных им казенных и бюджетных учреждений;
- ведомственная централизация – централизация на уровне органа власти, когда уполномоченный орган проводит закупки для соответствующего органа власти, его территориальных подразделений и подведомственных ему казенных и бюджетных учреждений;

– межуровневая централизация – централизация закупок между публично-правовыми образованиями различного уровня, когда уполномоченный орган, созданный публично-правовым образованием одного уровня (например, область), осуществляет функции по определению поставщиков для заказчиков другого уровня (например, сельский совет) [31].

Учитывая перечисленные виды централизации по объему передаваемых полномочий можно выделить два способа централизации: передача полномочий только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и передача полномочий на планирование, определение поставщиков, заключение контрактов, их исполнение, в том числе на приемку и обеспечение оплаты.

Централизация, предусмотренная статьей 26 Федерального закона № 44–ФЗ имеет несколько существенных недочетов. Так не предусмотрена возможность частичной централизации (по способу определения поставщика, по начальной максимальной цене, по определенной номенклатуре товаров, работ, услуг), поэтому в случае принятия решения о централизации таковой подлежат абсолютно все закупки безотносительно к сумме и способу определения поставщика.

Другой проблемный вопрос – то, что из централизации закупок фактически «выпали» органы управления государственными внебюджетными фондами, которые по своей организационно-правовой форме в настоящее время не относятся ни к казенным учреждениям, ни к бюджетным учреждениям и не являются государственными органами. Таким образом, органы управления государственными внебюджетными фондами в соответствии с частями 2, 3 и 5 статьи 26 Закона № 44–ФЗ не могут централизовать свою деятельность по закупкам товаров, работ, услуг ни для себя, ни для своих территориальных подразделений и подведомственных учреждений.

Бюджетные учреждения и иные юридические лица, осуществляющие закупки в соответствии со статьей 15 Закона 44 ФЗ могут применять только один способ централизации – передавать полномочия по определению поставщиков, причем, не включая разработку закупочной документации [31]. Такое ограничение представляется необоснованным и нецелесообразным, поскольку в силу специфики деятельности многих бюджетных учреждений, особенно на муниципальном уровне, зачастую отсутствуют трудовые ресурсы, обладающие необходимым уровнем квалификации для осуществления закупочной деятельности в соответствии с правилами Федерального закона № 44–ФЗ. Один и тот же человек осуществляет планирование закупок, подготовку документации о закупке, является членом комиссии по осуществлению закупок и осуществляет приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а в большинстве случаев выполняет также иные функции в бюджетном учреждении. В результате, качество закупочной деятельности в бюджетном учреждении снижается.

Как видно из представленного материала государство стремится централизовать закупочную деятельность заказчиков. С принятием Закона о

контрактной системе степень централизации усиливается, однако, в силу недоработанности законодательства о контрактной системе, достижение положительного эффекта без внесения поправок в Закон, не представляется возможным.

2.2 Модель управления закупками Администрации Альменевского района Курганской области

На фоне текущей экономической ситуации повсеместно применяется оптимизация затрат, в том числе за счет сокращения издержек на проведения процедур определения поставщика, объявления совместных конкурсов и аукционов, централизации закупок у небольших муниципальных заказчиков. Рассмотрим конкретную модель управления закупками органом местного самоуправления муниципального района.

Муниципальный уровень подразделяется на районный (Администрация муниципального района) и местный (орган местного самоуправления сельского совета).

Каждый орган местного самоуправления является самостоятельным заказчиком и реализовывает свои полномочия в рамках 44 Федерального Закона.

Вступление в силу с января 2014 года Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44–ФЗ, привело Муниципальных заказчиков Альменевского района в некоторое замешательство. Мало кто изучал вступивший в силу закон, мало кто понимал, чем он отличается от предыдущего Закона о размещении заказов, чего требует от заказчиков, какие обязанности на них накладывает, не готовы оказались заказчики и к применению нового закона: нет квалифицированных кадров, средства из бюджета на прием новых кадров, как и на обучение (повышение квалификации) существующих не выделялись, на уровне сельских советов осуществлять полномочия не представлялось возможным из-за состояния техники, отсутствия интернета и многое другое.

В число муниципальных заказчиков Альменевского района входят: Администрация Альменевского района, отдел образования Администрации Альменевского района, отдел культуры и кинофикации Альменевского района, финансовый отдел Администрации Альменевского района, муниципальное казенное учреждение отдел ЖКХ и МТО Администрации Альменевского района. Все вышеперечисленные заказчики являются самостоятельными юридическими лицами, имеют собственный бюджет. Принять каждому из них в штат единицу с целью исполнения требований законодательства о контрактной системе не представлялось возможным, возложение обязанностей на действующих специалистов не позволяло отсутствие необходимой профессиональной квалификации, несогласие самих специалистов, большая занятость специалистов непосредственно своими должностными обязанностями.

Поэтому в существующих реалиях было принято решение о принятии в штат Администрации Альменевского района отдельную штатную единицу – специалиста по закупкам для муниципальных нужд Администрации

Альменевского района. Данный специалист занимался закупками самой Администрации и курировал деятельность муниципальных заказчиков (объяснял новшества законодательства, требования к документам, помогал определять сроки при осуществлении закупок, разрабатывать, утверждать и вносить изменения в планы-графики, подготавливать нормативные документы по закупкам, объяснял, как работать в единой информационной системе в сфере закупок и многое другое).

На данную структуру было возложено осуществление закупок Администрации и ее отделов, ведение всех необходимых реестров, планирование, отслеживание приемки товаров, работ, услуг, исполнения контракта и т. д. Т. е. все полномочия, предусмотренные ст. 38 Федерального закона 44 ФЗ и Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 29 октября 2013 г. № 631 г. Москва «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе».

В органах местного самоуправления сельскими советами возможность выделения отдельной штатной единицы по осуществлению закупок не предусмотрена, поэтому на местном уровне данные полномочия были возложены на руководителей.

Таким образом, с целью соблюдения законодательства о контрактной системе Администрация Альменевского района была вынуждена придерживаться централизованной модели управления закупками. Так в 2014 году в рамках ст. 26 Федерального Закона о контрактной системе на уровне Администрации муниципального района принят муниципальный правовой акт наделяющий Администрацию муниципального района полномочиями на осуществление функций по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для органов местного самоуправления сельских советов. Разработан и утвержден порядок взаимодействия уполномоченного органа (Администрации муниципального района) и заказчика (органа местного самоуправления сельского совета). Данный порядок четко разграничивает функции и ответственность уполномоченного органа и заказчика (органа местного самоуправления сельского совета). Также между заказчиком и уполномоченным органом заключается соглашение о делегировании полномочий заказчика на определение поставщика (подрядчика, исполнителя) уполномоченному органу.

С 2014 по 2017 годы штат специалистов по закупкам Администрации Альменевского района вырос до 3 человек, что привело к выделению в структуре Администрации Альменевского района отдельного структурного подразделения – отдел закупок Администрации Альменевского района. Отдел состоит из начальника отдела и двух специалистов. Функциональные обязанности сотрудников отдела распределены следующим образом: начальник отдела координирует деятельность отдела, занимается совместно со специалистом закупками Администрации Альменевского района, координирует деятельность МКУ отдел ЖКХ и МТО Администрации Альменевского района, первый специалист отдела осуществляет часть закупок Администрации Альменевского района, координирует деятельность отдела культуры и кинофикации

Альменевского района, финансового отдела Администрации Альменевского района, осуществляет методическую и практическую помощь закрепленным за ним подразделениям Администрации Альменевского района, второй специалист отдела закупок осуществляет координацию деятельности сельских советов, оказывает методическую и практическую помощь при осуществлении ими своих полномочий заказчиков.

Начиная с 2017 года в соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона № 44–ФЗ отделу закупок Администрации Альменевского района были переданы полномочия по определению поставщиков для отделов Администрации (отдел культуры и кинофикации Альменевского района, финансовый отдел Администрации Альменевского района, муниципальное казенное учреждение отдел ЖКХ и МТО Администрации Альменевского района), отдел образования Администрации Альменевского района, также как и Администрация района, назначается уполномоченным органом на осуществление полномочий по определению поставщиков для подведомственных ему муниципальных казенных учреждений. В силу того, что специалисты отдела координируют деятельность муниципальных заказчиков, в отделе концентрируется информация обо всех закупках, обо всех лимитах бюджетных обязательств муниципальных заказчиков, закупочные функции заказчиков организованы и осуществляются централизованно, применяются единые подходы к осуществлению закупочной деятельности (рисунок 1).

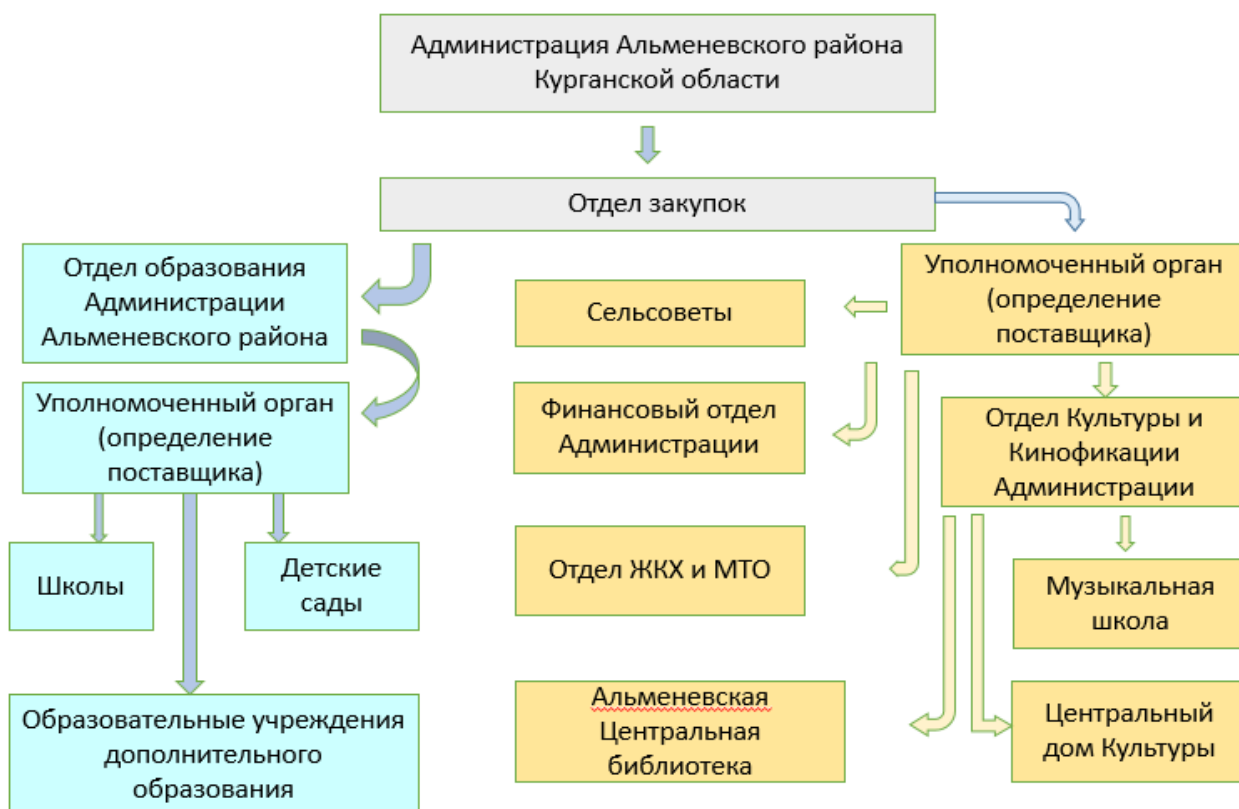


Рисунок 1 – Модель управления закупками Администрации Альменевского района Курганской области

Из рассмотренных выше моделей управления закупочной деятельностью (централизованной, децентрализованной и смешанной) наиболее подходит к применению в Администрации Альменевского района – централизованная, что обусловлено, прежде всего, наличием единого координирующего центра, квалифицированных кадров – сотрудники отдела закупок имеют высшее образование, удостоверения о повышении квалификации в сфере закупок, то есть отвечают принципу профессионализма, снижением риска появления противоречий и ошибок в закупочной документации, соблюдением сроков размещения необходимых документов, снижением затрат (при выходе на конкурентную процедуру вероятность снижения цены гораздо выше нежели при заключении контракта с единственным поставщиком), снижением риска отсутствия связи (интернет) (в отдаленных районах не всегда устойчивая связь).

Однако централизация на муниципальном уровне имеет и ряд недостатков.

Так отсутствует координация деятельности областными структурами, которые могли бы организовать работу по формированию нормативной и правовой базы для осуществления закупок муниципальных органов, методическую помощь при организации сложных закупок и т. д. Специалистам отдела закупок, достаточно сложно получить, какие либо разъяснения в сложных ситуациях, проконсультироваться по возникающим в ходе работы вопросам с контролирующими органами, уточнить моменты нормотворческой деятельности, т. к. у разных ведомств разные точки зрения. Документы, принимаемые областью, в целях реализации требований закона о контрактной системе, не направляются на муниципальный уровень, необходимо тратить большое количество времени на изучение сайтов Правительства области или различных ведомственных Департаментов с целью поиска информации, регулирующей деятельность контрактной системы. Так складывается ситуация, когда каждый из районов Курганской области «варится в собственном соку», никто не регламентирует деятельность муниципальных заказчиков.

При осуществлении деятельности по управлению закупочной деятельностью отсутствует взаимодействие и взаимопонимание внутри отделов Администрации Альменевского района. Так при возникновении необходимости удовлетворить потребность какого-либо отдела в той или иной закупке не учитываются требования Закона 44 ФЗ о соблюдении наличия лимитов бюджетных обязательств, о соблюдении сроков осуществления закупки, всем необходимо «здесь и сейчас», никто не хочет ждать или хотя бы подумать об этом заранее и подать заявку в отдел закупок на проведение соответствующих процедур, мероприятий.

При составлении бюджета на очередной финансовый год, как и ранее, действует схема «сверху вниз», когда абсолютно не учитываются потребности заказчика, а бюджет доводится по остаточному принципу. Хотя в законодательстве о контрактной системе и прописана схема формирования бюджета на основе планов – графиков заказчиков, раскрывающих реальные потребности с подтверждением соответствующих закупок, обоснованием их стоимости, на практике дела обстоят иначе. Незнание требований Закона № 44–

ФЗ непосредственными разработчиками бюджета приводит впоследствии к абсолютно безграмотному и бесполезному планированию. Вследствие такого планирования закупок заказчиком потом грубо нарушается требование об оплате исполненного контракта из запланированного финансового источника либо сроках оплаты исполненного обязательства.

Создание уполномоченного органа в лице отдела закупок Администрации Альменевского района привело к отсутствию заинтересованности самих заказчиков изучать требования Закона 44 ФЗ, все делается «по старинке» – сообщили об изменениях, значит, постараемся исполнять, не сообщили, не довели информацию – сами не озаботимся необходимостью промониторить Закон. А в случае проверки вся ответственность ложится на уполномоченный орган, не доведший информацию. Кроме того, неоднократно поднимался вопрос о введении полной централизации, т. е. передаче Администрации Альменевского района всех полномочий муниципальных заказчиков, включая планирование, подписание контракта, приемку и оплату обязательств. Заказчики стремятся снять с себя ответственность, предусмотренную за нарушение положений 44 ФЗ, при этом оставить за собой право самостоятельно принимать решение о заключении контрактов, их исполнении: ответственность пусть несет уполномоченный орган, исполняет требования предъявляемые Законом о контрактной системе к нормированию, планированию, всего, что связано с размещением информации в единой информационной системе и т. д. Данный подход многих заказчиков значительно усложняет деятельность Администрации Альменевского района как уполномочено органа.

Таким образом, реализация положений 44 Федерального закона ведется на муниципальном уровне по примеру централизованной модели управления закупками, применение другой модели было бы маловероятным в силу определенных причин (отсутствия квалифицированных кадров, технических средств – компьютера, доступа в интернет, возможности обучения, принятия отдельного специалиста и др.). Применение централизованной модели управления Администрацией Альменевского района приносит как положительные результаты, так и усложняет деятельность по реализации Закона 44 ФЗ. На практике централизация применяется не в той мере и не так ярко выражена, как было задумано при разработке Закона о контрактной системе. Наши реалии указывают на необходимость серьезной доработки статьи 26 Федерального закона №44 ФЗ, что помогло бы более продуктивно организовать деятельность многих заказчиков.

2.3 Совершенствование модели управления закупочной деятельностью Администрации Альменевского района Курганской области

Проблема оптимальной правовой регламентации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд актуальна в нашей стране и по сей день. Принятие Федерального закона № 44–ФЗ О контрактной системе в сфере закупок не облегчает повседневную деятельность муниципальных заказчиков, а в какой-то мере наоборот только усложняет.

Совершенствование системы муниципальных закупок необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях осуществления закупки, начиная от детального планирования, сопоставления различных вариантов достижения желаемых результатов, заканчивая принятием мер по повышению качества и целевого расходования средств в ходе исполнения государственного (муниципального) контракта.

Совершенствование модели управления закупочной деятельностью Администрации Альменевского района и как заказчика, и как уполномоченного органа можно было предложить по следующим направлениям.

Во-первых, для достижения наиболее эффективного взаимодействия уполномоченного органа, в лице отдела закупок Администрации Альменевского района, и смежных структурных подразделений (отделов), специалистов отделов Администрации Альменевского района, специалистов Администраций сельских советов, считаем необходимым провести обязательное обучение на знание Федерального закона № 44–ФЗ специалистов, отвечающих за составление бюджета, бухгалтеров муниципальных заказчиков, в т. ч. и централизованную бухгалтерию сельских советов, специалистов, осуществляющих муниципальный контроль за осуществлением закупок. Обучение необходимо с целью понимания данными специалистами всей цепочки закупочной процедуры начиная от планирования и заканчивая исполнением контракта, кроме того это необходимо для понимания меры ответственности и последствий за некачественное планирование, неверное и несвоевременное исполнение контрактов.

Во-вторых, значительно облегчить функционирование уполномоченного органа могло бы своевременное информирование о внесении изменений в действующее законодательство о закупках, принятие новых нормативно-правовых актов в сфере закупок, как на федеральном, так и на субъектовом уровне. Что должно осуществляться, на наш взгляд, контролирующими органами областного уровня. Кроме того, специализированными органами (Департаментами, регулирующими ту или иную сферу деятельности) могли бы разрабатываться методические пособия, типовые документации по закупкам в соответствии со своей специализацией, что, в свою очередь, помогло бы избежать ошибок специалистам по закупкам муниципального уровня.

В Курганской области отсутствует «вертикаль» когда вышестоящие органы доводят до сведения нижестоящих органов о необходимости разработки и принятия того или иного правового акта в сфере закупок, в связи с вступлением в силу того или иного федерального правового акта. Информирование же о принятии на субъектовом уровне правовых актов в сфере закупок, позволило бы муниципалам использовать их в качестве основы для разработки собственных, с учетом дополнений внесенных на субъектовом уровне. Избежать тем самым ошибок, когда на муниципальном уровне принят и утвержден документ по «федеральному» образцу, а на субъектовом уровне данный документ дополнен какими либо нюансами, не учтенными на муниципальном уровне. Так как на муниципальном уровне зачастую отсутствует финансирование на приобретение и обслуживание справочно-правовых систем, позволяющих отслеживать данные

изменения, а изучение изменений в законодательстве самостоятельно не всегда возможно из-за огромной загруженности специалистов, подобные ошибки встречаются очень часто.

В-третьих, на законодательном уровне, считаем необходимым, внесение изменений в статью 26 федерального закона 44 ФЗ в части добавления по усмотрению заказчика делегирования только определенных полномочий уполномоченному органу. Предусмотреть возможность частичной централизации (по способу определения поставщика, по начальной максимальной цене, по определенной номенклатуре товаров, работ, услуг).

Так для муниципального уровня было бы актуально делегировать полномочия по планированию в части составления и ведения планов закупок и планов-графиков, полномочия по определению поставщика, в том числе по обоснованию и расчету Н(М)КЦ, исполнению контракта в рамках осуществления размещения информации в Единой информационной системе в сфере закупок (в реестре контрактов, Отчетах заказчика), при этом оставляя за Заказчиками полномочия по нормированию, обоснованию закупок, заключению контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). «Узаконивание» частичной централизации приведет на наш взгляд к укреплению централизованной модели управления закупками на муниципальном уровне. Позволит избежать нарушений со стороны Заказчиков в части своевременного размещения информации в ЕИС, экономии фонда оплаты труда на специалистах, отвечающих за размещение необходимой информации в ЕИС, обоснование и расчет Н(М)КЦ либо позволит «разгрузить» тех специалистов Заказчиков, на кого это возложили дополнительно в связи с принятием 44 ФЗ.

Внесение изменений в 26 статью Закона о Контрактной системе, повышение уровня профессионализма специалистов, своевременное оповещение о принимаемых изменениях в законодательство, разработка методических рекомендаций по «сложным» закупкам могло бы значительно облегчить и усовершенствовать реалии закупочной деятельности на муниципальном уровне.

Выводы по разделу 2

Таким образом, была подробно рассмотрена и проанализирована модель управления закупками органа местного самоуправления на примере Администрации Альменевского района Курганской области. В ходе исследования сделаны выводы о том, что реализация положений 44 Федерального закона ведется на муниципальном уровне по примеру централизованной модели управления. Применение данной модели приносит как положительные результаты, экономия фонда оплаты труда при найме сотрудников, занимающихся закупками, их обучении, наличие единого координирующего центра в лице отдела закупок, снижение риска появления противоречий и ошибок в закупочной документации, соблюдение сроков размещения необходимых документов, снижение затрат (при выходе на конкурентную процедуру вероятность снижения цены гораздо выше нежели при заключении контракта с единственным поставщиком), снижением риска отсутствия связи (интернет) (в

отдаленных районах не всегда устойчивая связь), так и осложняет деятельность по реализации Закона 44 ФЗ

В результате проведенного исследования автор научно-исследовательской работы может рекомендовать повышать уровень профессионализма всех специалистов, соприкасающихся в своей деятельности с Законом о Контрактной системе, организовать нормативно-правовую и методическую поддержку муниципалитетов со стороны областных органов, а также внести инициативу по доработке статьи 26 «Централизованные закупки» Закона 44 ФЗ, в части добавления возможности частичной централизации по усмотрению Заказчика.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью данной научно-исследовательской работы является анализ модели управления закупками органа местного самоуправления.

В ходе проведения работы были проанализированы существующие модели управления закупками. Рассмотрены характеристики, преимущества и недостатки каждой модели, приведены примеры действующих систем управления заказами, показывающих сложности управления закупками и отсутствие идеальной модели. Кроме того, рассмотрены различные системы (методики) оценок управления закупками.

В работе проведен подробный анализ правовой базы по регулированию закупочной деятельностью в Российской Федерации. Рассмотрено становление Закона о размещении заказа, его основные положения и направленности. Проанализировав практику применения Законодательства о размещении заказов автор приходит к выводу, что существовавшая модель управления закупочной деятельностью, хотя изначально и формировалась с признаками централизованной, в итоге более подходит к децентрализованной.

Так в период действия Федерального Закона № 94–ФЗ отсутствовал единый подход к планированию, что не могло обеспечить эффективное расходование бюджетных средств, закупки осуществлялись в большинстве своем каждым заказчиком самостоятельно даже при существующих возможностях централизации (уполномоченный орган, совместные торги), не предусматривалась координация закупок, не было единой базы типовых документов, отсутствовал контроль за исполнением контрактов и т. д.

В свою очередь принятие Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44–ФЗ предполагает переход от практически не действовавшего механизма к регулированию полного цикла государственных закупок. Законом о контрактной системе регулирование закупочного цикла начинается с планирования, более развернуто раскрыта стадия определение поставщика, несколько расширены способы осуществления закупок, завершает цикл осуществления закупки исполнение контракта, ранее не отраженное в Законе о размещении заказов, усилено направление по регулированию ответственности и качества размещения закупок заказчиками, появляется мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок.

По сравнению с Законом № 94–ФЗ Федеральный закон о контрактной системе регулирует вопросы централизации значительно более подробно, выделяя виды и способы централизации, регламентируя порядок ее осуществления.

Автором подробно рассмотрена и проанализирована модель управления закупками органа местного самоуправления на примере Администрации Альменевского района Курганской области. В ходе исследования сделаны выводы о том, что реализация положений 44 Федерального закона ведется на муниципальном уровне по примеру централизованной модели управления. Применение данной модели приносит как положительные результаты, экономия

фонда оплаты труда при найме сотрудников, занимающихся закупками, их обучении, наличие единого координирующего центра в лице отдела закупок, снижение риска появления противоречий и ошибок в закупочной документации, соблюдение сроков размещения необходимых документов, снижение затрат (при выходе на конкурентную процедуру вероятность снижения цены гораздо выше нежели при заключении контракта с единственным поставщиком), снижением риска отсутствия связи (интернет) (в отдаленных районах не всегда устойчивая связь), так и осложняет деятельность по реализации Закона 44 ФЗ

В результате проведенного исследования автор научно-исследовательской работы может рекомендовать повышать уровень профессионализма всех специалистов, соприкасающихся в своей деятельности с Законом о Контрактной системе, организовать нормативно-правовую и методическую поддержку муниципалитетов со стороны областных органов, а также внести инициативу по доработке статьи 26 «Централизованные закупки» Закона 44 ФЗ, в части добавления возможности частичной централизации по усмотрению Заказчика.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – СПС «Гарант».
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94–ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». – СПС «Гарант».
3. Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 15. – Ст. 1756.
4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах». – <http://base.consultant.ru>
5. Андреева Е.Н. Принципы эффективности закупок: модели управления / Е.Н. Андреева // Современные научные исследования и инновации. – 2016. – № 15. – С. 45–52.
6. Белогурова Е.Б. Проблемные вопросы централизации закупок в рамках контрактной системы / Е.Б. Белогурова // Госзаказ управление, размещение. Обеспечение. – 2014. – № 37. – С.12–28.
7. Галанов В.А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства: учебник / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибаев. – М., ИНФРА–М, 2010. – 236 с.
8. Макаров В.Л. Экономика знаний: уроки для России / В.Л. Макаров // Вестник РАН. – 2003. – т. 73. – № 5. – С. 54.
9. Митьковская И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок / И.В. Митьковская // Современные научные исследования и инновации. – 2014. – № 10. – С. 30–38.
10. Методические рекомендации по использованию Стандарта оценки закупочной системы города Москвы для использования персоналом Департамента города Москвы по конкурентной политике и других заинтересованных структурных подразделениях Правительства Москвы./ под ред. И. В. Кузнецовой. – М.: «Деловой двор», 2008. – 125 с.
11. Методические рекомендации по осуществлению совершенствования процесса размещения государственных и муниципальных заказов в городе Москве / под ред. И. В. Кузнецовой. – М.: «Деловой двор», 2008. – 128 с.
12. Руководство по закупкам: учебник / Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М. М. Форже, Е. В. Хилинской под ред. И. В. Кузнецовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 695 с.

13. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: Монография/ Ф.А. Тасалов. – М.: Издательство «Проспект», 2014. – 215 с.
14. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования: учебник / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин. – М.: Наука, 2010. – 745 с.
15. Чертков В.С. Практика применения закона о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд через систему контроля / В.С. Чертков // Международный научно-исследовательский журнал. – 2015. – №10. – С. 44–48
16. Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С.М. Яруллин. – История государства и права. – 2010. – №20. – С. 89–90.
17. Якушина Е.В. Федеральная контрактная система и государственные закупки в сфере образования / Е.В. Якушина // Вопросы Интернет Образования. – 2017. – № 14. – С. 25–32.
18. Официальный Интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации. – <http://www.economy.gov.ru>
19. General Services Administration – Офис государственного заказа США <http://www.gsa.gov>
20. Федорович В.А. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В.А. Федорович // Наука. – 2010. – № 7. – С.24–29.