

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент, начальник отдела
государственных закупок ЧГПУ
_____/ Т.В. Нифонтова /
« ____ » _____ 2019г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор
каф. ЭТГМУ
_____/ В.С. Антонок /
« ____ » _____ 2019г.

Анализ реализации контрактной системы в государственных бюджетных учреждениях

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 38.04.04.2019.962.ВКР

Руководитель, к.э.н., доцент каф. ЭТГМУ
_____/ Н.А. Сигатова /
« ____ » _____ 2019 г.

Автор
студент группы ЗЭУ – 352
_____/ А.А. Рявкина /
« ____ » _____ 2019 г.

Нормоконтролер, к.э.н., доцент каф. ЭТГМУ
_____/ Е.М. Колмакова /
« ____ » _____ 2019 г.

АННОТАЦИЯ

Рявкина А.А. Анализ реализации контрактной системы в государственных бюджетных учреждениях – Челябинск: ЮУрГУ, ЗЭУ – 352, 77 с., 14 ил., 23 табл., библиогр. список – 20 наим., 2 прил.

Объект дипломного проекта – контрактная система в сфере государственных закупок в бюджетных учреждениях.

Цель дипломного проекта – теоретико-методологическое исследование реализации контрактной системы в сфере государственных закупок для разработки направлений по ее совершенствованию и повышению эффективности.

В дипломном проекте определена сущность и принципы реализации контрактной системы в сфере бюджетных закупок, изучен зарубежный опыт функционирования контрактной системы в государственных закупках рассмотрены правовые аспекты регламентирующие деятельность данной системы, изучены методические рекомендации, осуществляющие оценку эффективности контрактной системы, а также на основании имеющихся методик проведен анализ деятельности.

Результаты дипломного проекта имеют практическую значимость и могут применяться в бюджетных организациях.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	8
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ	
1.1 Сущность контрактной системы в сфере бюджетных закупок.....	10
1.2 Основные принципы и зарубежный опыт реализации контрактной системы в сфере бюджетных закупок	13
1.3 Правовые аспекты реализации контрактной системы в государственных закупках.....	19
1.4 Методические подходы к исследованию проблемы государственного регулирования контрактной системы	24
2 АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК (НА ПРИМЕРЕ ЮЖНО-УРАЛЬСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ГУМАНИТАРНО-ПЕДАГОГИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА)	
2.1 Особенности осуществления закупок в государственном бюджетном учреждении	31
2.2 Анализ эффективности осуществления закупок в Южно-Уральском государственном гуманитарно-педагогическом университете	35
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ	
3.1 Проблемы реализации контрактной системы в государственных бюджетных учреждениях	56
3.2 Рекомендации по повышению эффективности реализации контрактной системы в сфере закупок	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72
ПРИЛОЖЕНИЕ А	74
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	76

ВВЕДЕНИЕ

Контрактная система в сфере государственных закупок – очень сложный процесс с точки зрения правового регулирования. Данный аспект, являющийся важной составляющей экономического развития государства, должен быть максимально проработан законодательно. Именно поэтому все законы и нормативно правовые акты, регламентирующие деятельность данной сферы, постоянно подвергаются редакциям и дополнениям. Изначально функционирование системы государственного заказа регламентировал Федеральный Закон от 21.07.2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который часто подвергался критике со стороны участников процесса, так как не решал важных проблем, таких как коррупция или злоупотребления полномочий при размещении заказов. Поэтому на смену этому закону пришел Федеральный Закон от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон 44-ФЗ), который вступил в силу 01.01.2014 и продолжает эволюционировать. Тем не менее, особое действие закона распространяется на бюджетные учреждения, так как такого рода учреждениям предоставляется выбор законодательного регулирования своей закупочной деятельности. Бюджетные учреждения вправе будут регулировать осуществление своих закупок либо по нормам Закона 44-ФЗ, либо по принятому 18.07.2011 г. Федеральному закону № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Актуальность данной темы заключается в том, что контрактная система в сфере закупок в бюджетных учреждениях – очень обширная система, непосредственно влияющая на функционирование организации, поскольку удовлетворяет ее потребности в товарах, работах и услугах. Именно поэтому

данная система должна реализовываться эффективно, с наибольшей выгодой для всех ее участников, особенно для заказчика.

Объект дипломного проекта – контрактная система в сфере государственных закупок в бюджетных учреждениях.

Предмет дипломного проекта – оценка эффективности реализации контрактной системы в бюджетном учреждении.

Цель дипломного проекта – теоретико-методологическое исследование реализации контрактной системы в сфере государственных закупок для разработки направлений по ее совершенствованию и повышению эффективности.

Задачи дипломного проекта:

- определить сущность и принципы реализации контрактной системы в сфере бюджетных закупок;
- изучить зарубежный опыт функционирования контрактной системы в государственных закупках;
- рассмотреть правовые аспекты регламентирующие деятельность данной системы;
- ознакомиться с имеющимися методическими рекомендациями, осуществляющими оценку эффективности контрактной системы;
- на основании имеющихся методик провести анализ деятельности контрактной системы в Южно-Уральском государственном гуманитарно-педагогическом университете и оценить эффективность данной системы;
- выявить основные проблемы, связанные с реализацией государственных закупок в бюджетном учреждении;
- разработать ряд рекомендаций и прикладных мер для совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок в бюджетном учреждении.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

1.1 Сущность контрактной системы в сфере бюджетных закупок

Одним из важнейших факторов, влияющим на уровень экономического развития любой страны являются государственные и муниципальные закупки. При этом не имеет значения степень участия государственного аппарата в рыночных отношениях страны, не смотря на то, что государство является таким потребителем, который формирует порядок осуществления закупок, помимо закупки товаров, работ и услуг. С течением времени в России применялось два вида принципов закупок: рыночные и планово-административные, в настоящее время действуют первые. Два этих подхода не состоялись, так как в планово-административной экономике государство было обязано закупать всю производимую предприятиями продукцию, не обращая внимания на спрос на эти товары, работы и услуги, а при рыночной экономике получателям бюджетных средств предоставлялась полная свобода выбора. При первом подходе отсутствовала конкуренция, а при втором – государственная поддержка, поэтому появилась контрактная система.

Контрактная система в сфере закупок – это совокупность участников госзакупок (поставщиков и заказчиков) и осуществляемых ими действий для удовлетворения государственных и муниципальных нужд[5]. Под нуждами государства и муниципалитетов понимают товары, работы и услуги, которые необходимы для нормального функционирования учреждений, выполнения госпрограмм и поручений органов власти. Госзакупки проводятся за счет бюджетов разных уровней.

В бюджетном послании президента РФ Федеральному собранию на 2012–2014 годы было отмечено, что институты планирования и исполнения государственных и муниципальных контрактов не развивались, не смотря на многочисленный

пересмотр порядка размещения заказов. И поэтому составлялся такой расклад, когда ответственность за конечный результат процедуры отходила на второй план, для заказчика стало первостепенным выполнение формальностей, таких как выбор поставщика.

Зарубежный опыт Соединенных Штатов Америки, где контрактная система представляет собой государственную хозяйственную деятельность и является важной частью государственного регулирования социального и экономического развития страны, был взят за основу при разработке концепций закупочной деятельности.

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.

Взаимодействие предпринимательского и государственного сектора, а также действия механизмов рынка приводит к заключению государственных и муниципальных контрактов – это и есть основа контрактной системы.

Контрактная система является механизмом, частями которой являются различные субъекты в сфере закупок. Главная задача субъектов – объединиться, действовать и функционировать согласно закону и иным нормативно правовым актам для достижения поставленных целей реализации закупок, связанных с нуждами государства и муниципалитетов. Основным принципом действия данного механизма является партнерство государственного аппарата и частного сектора, поскольку участником контрактной системы могут быть не только органы государственной власти, но и физические и юридические лица.

В качестве участников закон о контрактной системе закупок называет:

- Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- Органы государственной власти субъектов Российской Федерации,
- Органы местного самоуправления;
- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- Заказчики и участники закупок;
- Уполномоченные органы и уполномоченные учреждения;
- Специализированные организации;
- Операторы электронных площадок[14].

Реализация контрактных отношений при осуществлении государственных и муниципальных закупок включает следующие последовательные этапы:

1. Планирование закупок товаров, работ, услуг;
2. Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
3. Заключение гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом (автономным учреждением, государственным, муниципальным унитарным предприятием и иными юридическими лицами, получившими бюджетные средства на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности и в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства);
4. Установление особенностей исполнения контрактов;
5. Мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
6. Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
7. Контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд (контроль в сфере закупок).

Таким образом, контрактная система в сфере бюджетных закупок – это совокупность мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов: планирование, определение поставщиков, заключение контракта, мониторинг, аудит и контроль.

1.2 Основные принципы и зарубежный опыт реализации контрактной системы в сфере бюджетных закупок

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок[5].

1. Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок заключается в том, что в Российской Федерации всем желающим должен быть открыт доступ на безвозмездной основе к информации, касающейся контрактной системы в сфере закупок. Благодаря размещению такой информации в единой информационной системе (ЕИС) обеспечивается прозрачность системы и ее открытость.

2. Принцип обеспечения конкуренции заключается в том, что в рамках вышеупомянутой системы должны создаваться равные условия для всех участников. Это обеспечивает добросовестную ценовую и неценовую конкуренцию. Законодательством предусмотрено, что кто угодно при желании может стать поставщиком, если он соответствует требованиям закона и

нормативных правовых актов (НПА). Также запрещено намеренное сокращение числа участников закупок, поскольку это ограничивает конкуренцию.

3. Принцип профессионализма заказчиков заключается в том, что все специалисты, осуществляющие деятельность контрактной системы в сфере закупок со стороны заказчика должны быть квалифицированы и иметь соответствующее образование, а также проходить регулярное повышение квалификации.

4. Принцип стимулирования инноваций заключается в том, что заказчики должны, обеспечивая государственные и муниципальные нужды, ориентироваться на инновационную и высокотехнологическую продукцию, тем самым способствуя развитию данной отрасли.

5. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок заключается в том, что все нормы и правила проведения государственных закупок закреплены в законах и НПА и являются едиными для всех участников закупок без исключения.

6. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок заключается в том, что заказчики, при осуществлении государственных закупок, должны быть ориентированы достижение эффективного результата – удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

В зарубежной закупочной практике к основным базовым принципам относят:

- прозрачность (transparency) - открытость и доступность информации о закупках;
- подотчетность и соблюдение процедур (accountabilityandduprocess) - четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле;
- открытая и эффективная конкуренция (openandeffectivcompetition) - недопущение дискриминации;

- справедливость (fairness) - равные возможности для всех участников закупок[10].

В таких документах, как Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках ВТО, Директива ЕС и др. заложены принципы функционирования контрактной системы в сфере государственных закупок, которые являются общепринятыми во всем мире. Однако каждое государство в зависимости от приоритетов экономической политики и степени централизации экономики формирует законодательство в сфере государственных закупок по своему. Уточнение и конкретизация положений международных актов происходит на уровне национального законодательства, подстраивая их под свои особенности. В ряде стран выпускаются отраслевые нормативные акты, позволяющие на базе общего национального законодательства сформулировать конкретные положения, отражающие специфику той или иной отрасли.

Современное международное законодательство о государственных закупках базируется на Типовом законе Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), а также на руководстве по принятию типового закона ЮНСИТРАЛ. Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» содержит 57 статей, сгруппированных в 6 глав:

- общие положения;
 - методы закупок и условия их использования;
 - процедуры торгов;
 - основной метод закупок;
 - процедуры, применяемые при закупках альтернативными методами;
- обжалование[10].

Данный закон необходим для государств, желающих регламентировать деятельность конкурсной системы. Основными целями конкурсной системы в сфере закупок являются: развитие международной торговли, привлечение наибольшего количества поставщиков, повышение эффективности и экономичности закупок, увеличение конкуренции между участниками закупок,

поощрение равного отношения ко всем участникам системы, а также обеспечение открытости и объективности процедур. На Рисунке 1 изображена структура законодательства по вопросам конкурсного размещения заказов применимая к каждому государству.



Рисунок 1 - Структура законодательства по вопросам конкурсного размещения заказов

Наряду с целями конкурсной системы в Типовом законе ЮНСИТРАЛ уделяется внимание методам закупок и условиям их использования, а также рассматриваются типовые требования организации торгов, порядок предоставления конкурсной документации, критерии для оценки предложений, процедура отбора победителя и многое другое.

Государственные закупки и размещение заказов в развитых странах происходит на основе общепринятых методов: конкурсные процедуры (открытые, закрытые, двухэтапные, селективные), закупки на основе переговоров с несколькими потенциальными поставщиками, закупки в обычной торговой сети (метод запроса котировок), закупки у единственного источника.

Чаще всего в международной практике заказчики предпочитают использовать конкурсные процедуры, так как это обеспечивает исполнению большинства принципов контрактной системы, а именно равенство условий доступа, открытость и прозрачность. Для использования иного способа определения поставщика требуются обоснования. Вышеупомянутые международные требования применяют большое количество развитых стран в мире.

Например, основная особенность законодательства Германии в сфере государственного заказа состоит в том, что государство при приобретении товаров работ и услуг не имеет никаких привилегий, по сравнению с другими участниками – представителями частного сектора. Государство, как покупатель, вынуждено действовать в условиях конкуренции, поэтому наравне со всеми должно отслеживать все тенденции и изменения на рынке. Путем объявления конкурсов на закупку товаров, работ и услуг, государство информирует рынок о своих потребностях. При возникновении споров участники системы обращаются к гражданскому праву. В свою очередь, все уровни власти, а также подчиненные им организации опираются на бюджетное право при реализации своей деятельности, поэтому они обязаны экономно расходовать свои средства и отдавать предпочтение поставщику, предложившему наименьшую сумму. Такая политика способствует формированию добросовестной конкуренции, исключая дискриминацию.

Современное законодательство Великобритании в области конкурсов основано на «Рекомендациях по конкурсным закупкам». Контролем и аудитом в системе государственного заказа в стране занимаются «Центральная организация по закупкам» и отдел стратегии закупок в правительстве. В каждом министерстве имеется департамент контрактной работы, которому Казначейством делегируется право распределять финансы. Каждый государственный контракт в системе должен быть одобрен инспектором финансов при Казначействе.

Законодательство стран Центральной и восточной Европы подверглось ряду существенных изменений, основной целью которых является применение принципов реализации контрактной системы в сфере государственных закупок Европейского сообщества в конкурентных странах. Это дает возможность поставщикам различных стран участвовать в тендерах на равных условиях.

Ведь один из законов мировой экономики гласит, что потери национальных потребителей от протекционистской политики государства всегда выше, чем выгоды, получаемые национальными производителями[10].

Но, тем не менее, до сих пор некоторые страны предоставляют ряд преференций местным поставщикам, желая поддержать собственную промышленность и экономику. Благодаря влиянию международных организаций, данная тенденция постепенно сокращается.

В некоторых странах приоритет местных поставщиков и подрядчиков закрепляется законодательно для того, чтобы защитить их интересы и упорядочить приток иностранного предпринимательского капитала. В ряде других стран в законодательстве предусмотрены такие условия, когда иностранный участник обязан передавать часть подряда местным фирмам. Существует очень много примеров того, как государство, в условиях мировой конкуренции, старается поддержать местного производителя и стимулировать развитие собственной промышленности и экономики в целом.

Во Франции и Бельгии организован контроль всех этапов государственных закупок, для чего создаются специальные комиссии, которые проверяют заключенные контракты на правильность. В каждом учреждении и органе власти имеется собственное подразделение, занимающееся государственными закупками.

1.3 Правовые аспекты реализации контрактной системы в государственных закупках

Законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях:

- Конституции Российской Федерации;
- Гражданского кодекса Российской Федерации;
- Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- 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);
- Федеральный закон от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее 223-ФЗ);
- других федеральных законов и нормативных актах, регулирующих отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах.

Основой в нормативно-законодательной базе государственных закупок является Закон № 44-ФЗ. Данный закон регламентирует все этапы государственных закупок, а именно планирование закупок; определение поставщиков; заключение-гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги и особенности исполнения контрактов; мониторинг в сфере закупок; аудит в сфере закупок; контроль в сфере закупок.

Планирование в государственных закупках регламентируется в статье 16 Закона №44-ФЗ. Главной целью данного этапа является формирование и утверждение планов закупок и планов-графиков. Сначала заказчик разрабатывает план закупок, в который входит схема работ по организации и осуществлению закупок товаров, работ и услуг с описанием и детализацией важнейших задач и

процедур, касающихся закупок и порядка их проведения. При построении плана определяющим показателем является временной аспект — конкретный момент времени, в который продукция должна быть получена заказчиком[18]. Уже затем заказчиком формируются планы-графики сроком на календарный год, в котором должны быть прописаны все запланированные процедуры с примерным сроком их исполнения, начальной максимальной ценой контракта и способом проведения закупки.

К способам проведения закупки относятся: конкурсы, аукционы, запросы котировок и предложений и закупки у единственного поставщика. Все способы закупок, из перечисленных выше, относятся к конкурентным способам, закупка у единственного поставщика – неконкурентный способ. Закупки, проводимые конкурентным способом, еще подразделяются на закрытые и открытые способы. На Рисунке 2 изображена классификация способов проведения закупок.



Рисунок 2 - Классификация способов проведения закупок

Государственный контракт (в юридическом смысле) – договор, который заключается между государственным заказчиком и поставщиком для поставки товаров работ и услуг. Заказчиком здесь выступает государственный или муниципальный орган, а также бюджетная организация, которая наделена правом распоряжаться государственными инвестиционными средствами. В свою очередь, поставщиком может быть любое физическое либо юридическое лицо. В широком же смысле государственный контракт понимается как сам процесс взаимодействия между гос. заказчиком и поставщиком.

Для того чтобы заключить государственный контракт, необходимо победить в закупочной процедуре (за исключением подписания контракта по закупке, проводимой неконкурентным способом). В контракте должна содержаться информация о заказчике и поставщике, предмет, его характеристики, количество или объем, если это работа или услуга, цена, источник финансирования, права и обязанности сторон, порядок и срок оплаты, порядок приемки, ответственность сторон, порядок изменения и расторжения, обеспечение, срок действия контракта, обстоятельства непреодолимой силы, реквизиты сторон.

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков [5].

Мониторинг закупок необходим для оценки степени достижения целей осуществления закупок, оценки обоснованности закупок, а также совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Аудит в контрактной системе необходим для ее контроля. Целями такого контроля являются проверка обоснованности и эффективности расходов по контрактам при проведении тендеров; определение причин выявленных нарушений; систематизация полученной информации; подготовка рекомендаций по совершенствованию контрактной системы[19].

В Российской Федерации аудит в сфере государственных и муниципальных закупок осуществляет Счетная палата РФ, а также контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Контроль включает в себя действия, осуществляемые аудиторскими органами по отношению к заказчикам, контрактным службам, контрактным управляющим, комиссиям по осуществлению закупок и их членам, уполномоченным органам, уполномоченным учреждениям, специализированным организациям, операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок для анализа правомерности и эффективности их деятельности.

Федеральный закон от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон № 223-ФЗ) вступил в силу в 2012 году и с течением времени регулярно претерпевал изменения.

Основными целями данного закона являются:

- обеспечение единства экономического пространства;
- создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах и услугах;
- расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия;
- развитие добросовестной конкуренции;
- обеспечение гласности и прозрачности закупки;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений [6].

В основном Закон № 223-ФЗ применяется для заказчиков, у которых доля государственных средств в уставных капиталах превышает 50%, а также для бюджетных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, если ими принято соответствующее положение о закупках и сами закупки производятся за счет грантов, субсидий из бюджета или средств от иной приносящей доход деятельности. Основные отличия 44-ФЗ и 223-ФЗ представлены в Таблице 1.

Таблица 1 - Основные отличия Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ

Параметр	Закон № 44-ФЗ	Закон № 223-ФЗ
Заказчики	Государственные и муниципальные бюджетные организации	организации с участием государства более 50%;
		ресурсоснабжающие предприятия, деятельность которых регулируется государством;
		естественные монополисты;
		бюджетные компании при закупке на собственные деньги.
Процедуры по закупке проходят в виде	электронного аукциона;	конкурса;
	запроса предложений;	аукциона;
	запроса котировок;	в любой иной форме, предусмотренной собственным положением о закупках.
	открытого конкурса;	
	аукциона, имеющего закрытую форму;	
	открытого или закрытого конкурса с ограниченным участием;	
	двухэтапного конкурса;	
заключения договора с единственным поставщиком в порядке статьи 93 рассматриваемого закона		
Разрешенные электронные торговые площадки	Только 9 бесплатных площадок	Любые площадки на усмотрение заказчика
Обеспечение, изменение и расторжение контракта	Условия установлены законом	Условия прописываются в положении о закупках
Сроки процедуры	Установлены законом	Устанавливаются заказчиком

Следует отметить, что Закон № 223-ФЗ является рамочным законом и более лояльным по сравнению с Законом № 44-ФЗ, за счет того, что некоторые положения заказчики вправе устанавливать самостоятельно, прописав их в Положении о закупках.

1.4 Методические подходы к исследованию проблемы государственного регулирования контрактной системы

Закон №44-ФЗ предполагает проведение мониторинга государственных закупок, результаты которого оформляются в виде сводного аналитического отчета по окончании года. Данный отчет должен содержать в себе сводную информацию обо всех этапах проведения государственных и муниципальных закупок, оценку эффективности обеспечения данного процесса и предлагать меры по совершенствованию законодательства РФ и нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Однако в настоящее время отсутствует единая методика оценки эффективности контрактной системы, которая была бы установлена на законодательном уровне. По факту мы имеем только методические рекомендации, разработанные различными учреждениями (Минэкономразвития, Федеральная служба статистики и т.д.). Данные методические рекомендации позволяют рассчитать только лишь экономический эффект от размещения государственного заказа, определяя его как соотношение полученного результата и затратами на его достижение.

Как известно из практики, доля затрат заказчиков на организацию торгов является незначительной по отношению к объемам размещаемых бюджетных средств, поэтому данный показатель экономической эффективности не является таким наглядным и, следовательно, необходимы другие дополнительные критерии, которые можно позаимствовать из международной практики.

Рассмотрим основные методические рекомендации по оценке эффективности государственных закупок:

1. Методика индикативной оценки эффективности системы государственных закупок.

Для оценки эффективности контрактной системы по данной методике, используются показатели, представленные в Приложении А. Данные показатели позволяют оценить эффективность контрактной системы с разных точек зрения.

1. Среднее количество участников в одном конкурсе:

$$\bar{N}_1 = \frac{\sum N_1}{Q_k}, \quad (1)$$

где $\sum N_1$ – общее количество поставщиков, подавших заявку на участие в закупке;
 Q_k – общее количество конкурсов проведенных в отчетном периоде.

Данный показатель позволяет проанализировать, сколько в среднем поставщиков заявляется на один конкурс.

2. Среднее количество поставщиков, участвующих в закупках методом запроса котировок:

$$\bar{N}_2 = \frac{\sum N_2}{Q_{zak}}, \quad (2)$$

где $\sum N_2$ – количество поставщиков, участвующих в запросе котировок;
 Q_{zak} – количество закупок, проведенных способом запроса котировок.

Этот показатель позволяет увидеть структуру участников по способу определения поставщика.

3. Доля конкурсов в общем объеме закупок:

$$d_1 = \frac{Q_k}{Q_{zak}} \times 100\%, \quad (3)$$

где Q_k – общее число конкурсов;

Q_{zak} – совокупное количество закупок.

4. Доля открытых аукционов в общем объеме закупок:

$$d_2 = \frac{Q_o}{Q_{zak}} \times 100\%, \quad (4)$$

где Q_o – количество открытых аукционов.

Позволяет увидеть структуру закупок по способу определения поставщика

5. Доля открытых конкурсов в общем объеме проведенных конкурсов:

$$d_3 = \frac{Q_o}{Q_k} \times 100\%, \quad (5)$$

6. Доля закрытых конкурсов в общем объёме закупок:

$$d_4 = \frac{Q_z}{Q_{zak}} \times 100\%, \quad (6)$$

где Q_z – количество закрытых конкурсов.

7. Доля закупок у единственного источника в общем объёме закупок:

$$d_5 = \frac{Q_e}{Q_{zak}} \times 100\%, \quad (7)$$

где Q_e – количество закупок у единственного источника.

8. Доля закупок методом запроса котировок в общем объёме закупок:

$$d_6 = \frac{Q_{zk}}{Q_{zak}} \times 100\%, \quad (8)$$

где Q_{zk} – количество закупок методом запроса котировок.

9. Удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства в общем количестве поставщиков:

$$D_{msb} = \frac{K_{msb}}{\sum N} \times 100\%, \quad (9)$$

где K_{msb} – количество поставщиков-субъектов малого предпринимательства, подавших заявки на участие в торгах;

$\sum N$ – общее количество поставщиков.

10. Доля контрактов, заключенных с субъектами малого предпринимательства, в общем объёме заключённых контрактов:

$$d_{msb2} = \frac{ГК_{msb}}{K_{зк}} \times 100\%, \quad (10)$$

где $ГК_{msb}$ – количество контрактов, заключённых с субъектами малого предпринимательства;

$K_{зк}$ – всего заключенных контрактов.

11. Среднее количество обжалований в общем количестве проведённых конкурсов:

$$d_{obj} = \frac{Q_{obj}}{Q_k}, \quad (11)$$

где Q_{obj} – количество обжалований, поступивших от поставщиков по проведению конкурсов.

К показателям экономии бюджетных средств в рамках рассматриваемой методики относят:

12. Экономия бюджетных средств (на 1 рубль затрат на организацию конкурсов):

$$\mathcal{E}_p = \frac{\sum C_n - \sum C_k - \sum C_{нк}}{3}, \quad (12)$$

где $\sum C_n$ – общая стоимость лотов (предложений заказчиков), выставленных на конкурсы;

$\sum C_k$ – общая стоимость всех контрактов, заключённых в отчётном периоде;

$\sum C_{нк}$ – стоимость лотов, которые не привели к заключению контракта;

3 – затраты на организацию конкурса.

13) Экономия использования бюджетных средств:

$$100 - \frac{C_k}{C_{п1}} \times 100\%, \quad (13)$$

где $\sum C_{п1}$ – общая стоимость лотов (предложений заказчиков) по состоявшимся закупкам;

Недостатком данной методики является то, что она не имеет никакой качественной характеристики проведенной оценки, она позволяет лишь точно рассмотреть различные показатели, зная только их нормативные значения. Преимущество методики в ее простоте, все показатели рассчитываются легко и данные для их подсчета легкодоступны.

2. Упрощённая методика расчёта эффективности проведения государственных закупок

Для начала рассмотрим преимущества и недостатки данной методической рекомендации. Как и в предыдущей методике, преимущества данной оценки состоит в простоте поиска необходимых данных, ведь они представлены общим доступе. Недостаток – статистическая информация не всегда бывает точной, поэтому данная методика позволяет рассчитать лишь приблизительную оценку эффективности контрактной системы в сфере государственных закупок.

Для оценки эффективности по данной методике разработаны два основных показателя – сокращение расхода бюджетных средств и сравнительная эффективность.

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

1. Сокращение расходов абсолютное:

$$C' = C_n - C_{нк} - C_k - Z, \quad (14)$$

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

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

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

C_k – стоимость заключённых контрактов заказчиков за период;

Z – затраты на проведение конкурсов за период.

2. На основе абсолютного показателя рассчитывается относительное сокращение расходов:

$$C'' = \frac{C'}{C_n - C_{нк}} \times 100\% . \quad (15)$$

3. Абсолютная сравнительная эффективность проведения конкурсов на размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд

определяется на основе сопоставления стоимости продукции, закупленной в ходе проведения конкурсов, с рыночными ценами поставки продукции в регионе:

$$\mathcal{E}'_p = \frac{\sum C_{pj_{cp}} \times K_j}{C_k}, \quad (16)$$

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

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

K_j – количество закупленной заказчиком продукции за период;

j – наименование продукции.

4. Относительная сравнительная эффективность за период:

$$\mathcal{E}'' = \frac{\sum C_{pj_{cp}} \times K_j}{C_k} \times 100\%. \quad (17)$$

5. Доля закупок у единственного источника в общем объёме производимых закупок:

$$\mathcal{E}_{\text{ед.ист.}} = \frac{C_{бк}}{C_{\text{общ}}} \times 100\%, \quad (18)$$

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

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

6. Удельный вес расторгнутых контрактов в общем числе заключённых контрактов:

$$\mathcal{E}_{\text{раст.к}} = \frac{K_{рг}}{K_{зк}}, \quad (19)$$

где $K_{зк}$ – количество заключённых контрактов;

$K_{рг}$ – количество расторгнутых контрактов по инициативе заказчика.

7. Количество обжалований, поступивших в процессе закупок:

$$\mathcal{E}_{\text{обж}} = \frac{K_{\text{обж}}}{K_{зк}}, \quad (20)$$

где Кобж – количество обжалований, поступивших от поставщиков по проведению конкурсов.

После проведения подсчетов оценивающей стороне предлагается самостоятельно, на основании выявленных в ходе анализа проблем, разработать рекомендации по совершенствованию системы. Качественных характеристик данная методика не дает.

Выводы по разделу

В первой главе рассмотрены теоретические основы реализации контрактной системы в государственных закупках, выявлена сущность контрактной системы, изучены основные принципы реализации данной системы и рассмотрен зарубежный опыт в этой сфере. Далее мы углубились в правовые аспекты реализации контрактной системы и у становили в соответствии с какими нормативными правовыми актами функционирует данная система

Далее были рассмотрены две методические рекомендации, позволяющие оценить эффективность контрактной системы, выявлены их преимущества и недостатки.

2 АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК (НА ПРИМЕРЕ ЮЖНО-УРАЛЬСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ГУМАНИТАРНО-ПЕДАГОГИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА)

2.1 Особенности осуществления закупок в государственном бюджетном учреждении

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет» (далее – Университет) является одним из старейших вузов Челябинской области.

Университет является получателем бюджетных средств из федерального бюджета и осуществляет закупки за счет бюджетных и внебюджетных (от приносящей доход деятельности) средств. В настоящее время закупки за счет бюджетных средств Университет осуществляет в соответствии с Законом № 44-ФЗ, а закупки за счет внебюджетных средств – в соответствии с Законом № 223-ФЗ и Положением о закупке.

Приказом ректора №51 от 10 апреля 2006 г. в Университете был создан отдел государственных закупок. Отдел государственных закупок является самостоятельным структурным подразделением университета, не может быть включен в состав другого подразделения и подчиняется управлению правовой, финансово-экономической работы и перспективного развития.

В своей деятельности отдел государственных закупок Университета руководствуется действующим законодательством, нормативными документами и методическими материалами по вопросам осуществления государственных закупок, организационно-распорядительными документами самого Университета и положением об отделе государственных закупок.

Отдел, на основании информации, предоставляемой финансово-экономическим отделом и бухгалтерией о наличии денежных средств

(бюджетных и внебюджетных), а также после изучения заявок на закупку необходимых товаров, работ, услуг для деятельности структурных подразделений университета и определения закупочной комиссией первоочередных расходов осуществляет составление планов закупок, планов-графиков закупок; организует размещение заказов по заявкам структурных подразделений Университета; ведёт реестр контрактов в Единой информационной системе www.zakupki.gov.ru, реестр закупок в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст.73); отслеживает исполнение контрактов в ходе деятельности Университета.

Отдел возглавляет начальник, на должность которого назначается лицо, имеющее высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 3 лет. Квалификационные требования, функциональные обязанности, права, ответственность начальника и других работников отдела регламентируются должностными инструкциями, утверждаемыми ректором университета.

Цели отдела государственных закупок:

- определять и согласовывать способ размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказание услуг для нужд Университета;
- определять поставщиков (исполнителей, подрядчиков) через проведение процедур для заключения с ними государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Университета.

Задачи отдела государственных закупок:

- собирать сводные заявки от профильных комиссий университета для последующего размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Университета;
- обеспечивать эффективное и экономное использования бюджетных средств и (или) средств внебюджетных источников финансирования;
- соблюдать принципы публичности, прозрачности, добросовестной конкурентности, равных условий для участников размещения заказов;
- устранять возможность злоупотреблений при размещении заказов.

Функции отдела государственных закупок включают:

- учет сводных заявок от председателей профильных комиссий университета на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг и регистрирует их в Журнале учета сводных заявок (для товаров в соответствии с кодами ОКДП, КБК и источником финансирования);

- ведение реестра закупок по группам товаров, выполнения работ, оказания услуг на сумму, установленную Указанием ЦБ РФ по предельному размеру расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами в рамках одного договора;

- разработку общей документации для размещения государственных заказов соответствующими способами в порядке, установленном действующим законодательством РФ;

- разработку конкурсной документации, документации об аукционе;

- разработку документов для способа размещения заказа без проведения торгов;

- разработку извещений о проведении электронного аукциона в открытой форме, запроса котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);

- подготовку и представление на утверждение проектов приказов о создании комиссий по размещению заказов (в соответствии с действующим законодательством РФ);

- опубликование и размещение извещений о проведении торгов;

- прием котировочных заявок, заявок на участие в аукционе (в соответствии с действующим законодательством РФ);

- оформление, размещение и публикацию протоколов рассмотрения и оценки котировочных заявок, протоколов аукциона. Передачу протоколов и проекта договора победителю;

- информирование работников университета о действующем законодательстве, ознакомление должностных лиц университета с нормативно-

правовыми актами и их изменениям по профилю их деятельности;

- консультирование работников университета по правовым вопросам, связанным с закупками;
- осуществление в пределах своей компетенции иных функций в соответствии с целями и задачами университета.

Функции контроля за осуществлением закупок в Университете осуществляет Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области.

Способами осуществления закупок Университета в настоящее время являются:

По Закону № 44-ФЗ:

- Закупка у единственного поставщика;
- Запрос котировок;
- Электронный аукцион.

По Закону 223-ФЗ:

- Прямая закупка у единственного поставщика;
- Запрос цен;
- Открытый аукцион в электронной форме.

Торги осуществляются в Единой информационной системе www.zakupki.gov.ru и на электронных торговых площадках РТС-тендер (осуществление закупок за счет бюджетных средств) (www.rts-tender.ru) и ОТС-тендер (осуществление закупок за счет внебюджетных средств) (www.otc-tender.ru).

Рассмотрим подробнее, что способы определения поставщиков, которые используют в Университете.

Электронный аукцион является самым популярный способом определения поставщика уже многие годы в России (по данным Сводного аналитического отчета Минфина РФ), так как способствует открытости и прозрачности проведения закупок. Электронный аукцион, как и любой аукцион, - конкурентный способ определения поставщика, размещаемый в Единой информационной

системе и предоставляемый неограниченному кругу лиц. Главный критерий выбора победителя – предоставление наименьшего ценового предложения.

Запрос котировок считается самым простым способом определения поставщика, и он во многом похож на предыдущий рассматриваемый способ. Разница с электронным аукционом состоит в том, что при запросе котировок сумма контракта не может превышать 500тыс.руб., проводится в короткие сроки и заказчик может пригласить к участию конкретные фирмы.

Закупка у единственного поставщика – неконкурентный способ определения поставщика. Заказчик может покупать у конкретного продавца, без проведения торгов, если он согласовал свои действия с органом исполнительной власти и обосновал необходимость и целесообразность именно этого способа проведения закупки.

Запрос цен по сути своей является тем же самым, что и запрос котировок, просто регламентируется 223-ФЗ, тогда как запрос котировок проводится по 44-ФЗ.

Таким образом, в Университете закупки осуществляются в рамках централизованной модели через отдел государственных закупок за счет бюджетных и внебюджетных средств. Основными способами закупок в Университете являются запросы котировок, открытые аукционы в электронной форме и закупка у единственного поставщика (подрядчика).

2.2 Анализ эффективности осуществления бюджетных закупок

Для оценки эффективности реализации контрактной системы в Университете за период с 2014 по 2017 гг. была использована методика индикативной оценки эффективности системы государственных закупок. В методике представлен ряд показателей и качественное обоснование данных показателей.

В Таблице 2 представлены сводные данные по закупкам Университета в совокупности, а также рассмотрено состояние этих закупок и рассчитано число заключенных контрактов.

Таблица 2 - Сводные данные по закупкам проведенным в ЧГПУ в период с 2014 по 2017 гг.

в шт.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего выставлено закупок	226	250	266	247
из них:				
Признаны состоявшимися	151	188	228	218
Признаны несостоявшимися, т.к. не подано ни одной заявки	31	17	8	7
Признаны несостоявшимися, т.к. подана только одна заявка, либо только одна соответствует требованиям заказчика	39	42	27	20
Отмененные процедуры	5	3	3	2
Заключено контрактов	190	230	255	238

Как мы видим из Таблицы 2, количество размещенных заявок от предприятия держится примерно на одном уровне на протяжении рассматриваемого периода. Структура этих заявок также представлено в таблице. Далее мы рассчитали количество заявок приведших к заключению контракта, в них входят состоявшиеся заявки и заявки, признанные несостоявшимися по причине того, что подана всего одна заявка, либо только одна заявка соответствует требованиям заказчика. Как мы знаем из Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ, заказчик вправе заключить контракт с поставщиком, даже если он единственный, кто заявился на

торги, главное – соответствие требованиям. Для удобства восприятия данные по закупкам и заключенным контрактам представлены в Рисунке 3

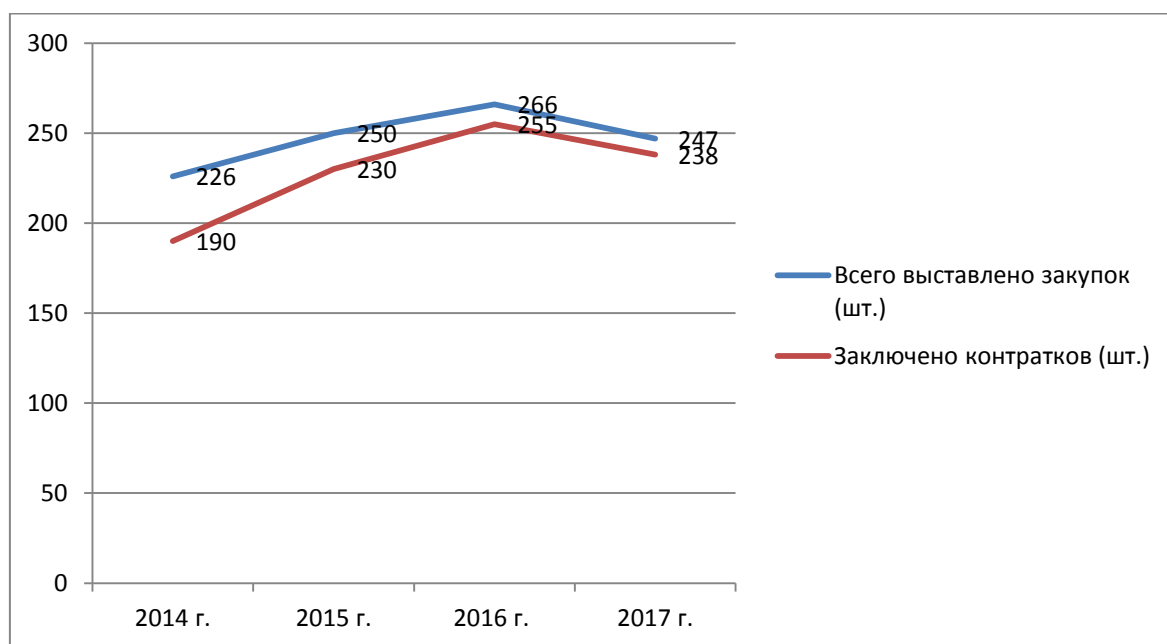


Рисунок 3 - Количество закупок и заключенных контрактов в 2014–17 гг.

Из Рисунка 3 наглядно видно, что количество заключенных контрактов и количество выставленных заказчиком закупок имеют одинаковые тенденции в рассматриваемый период.

Также рассмотрим структуру закупок в Университете за период с 2014 по 2017 гг., поскольку это поможет нагляднее продемонстрировать ситуацию в учреждении по части эффективности контрактной системы. Данные анализа представлены в Таблице 3 и Рисунке 4.

Таблица 3 - Доля состоявшихся и несостоявшихся торгов в ЧГПУ (2014–2017гг.)

В %

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля заключенных контрактов	84,07	92,00	95,86	96,36
Доля несостоявшихся процедур	15,93	8,00	4,14	3,64

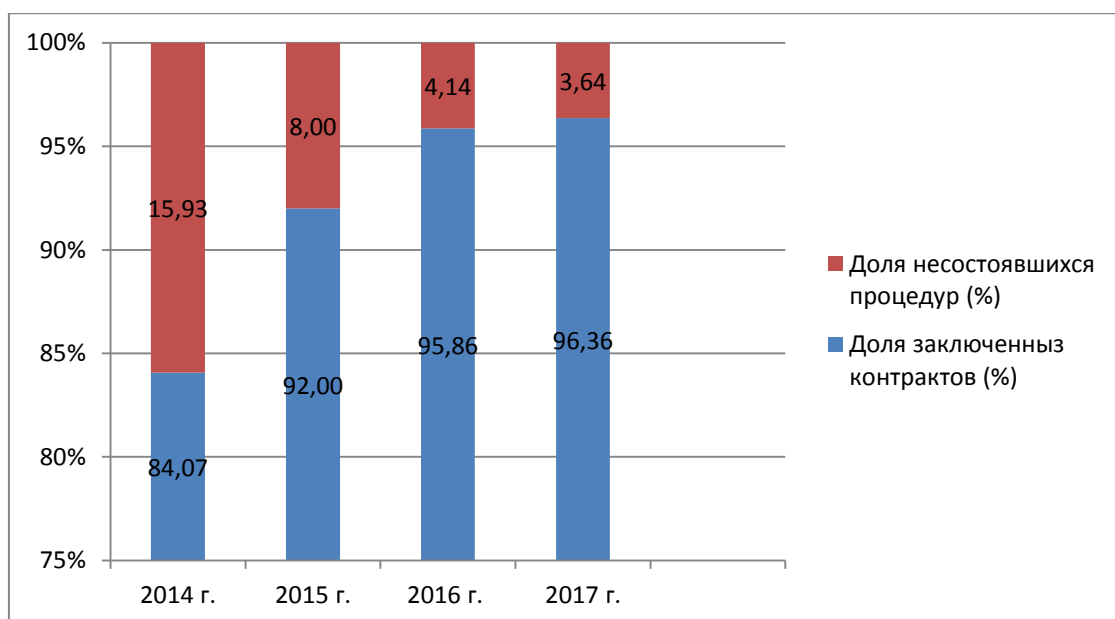


Рисунок 4 - Доля состоявшихся и несостоявшихся торгов в ЧГПУ (2014–2017гг.)

Таким образом, из представленных данных видно, что большая часть процедур, выставленных Университетом за рассматриваемый период, завершается заключением контракта. Причем наблюдается положительная динамика. Самая большая доля несостоявшихся процедур наблюдается в 2014 году. Это связано с тем, что это первый год, когда предприятие перешло на работу по Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ и еще не имело опыта в работе в такой системе, и поставщики, в свою очередь, только начали обращать внимание на данного заказчика.

Далее приступим к методике индикативной оценки эффективности системы государственных закупок в Университете (2014–2017 гг.). Первый показатель - среднее количество поставщиков, участвующих в одном конкурсе. Пользуясь Формулой 1, делаем соответствующие расчеты и выносим получившийся результат в Таблицу 4. Следует отметить, что далее в методике нами будут рассматриваться только заявки, приведшие к заключению контракта.

Таблица 4 - Общее и среднее количество поставщиков, заявившихся на торги в ЧГПУ (2014–2017гг.)

в шт.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего поставщиков по выставленным закупкам	337	434	465	448
Среднее количество поставщиков на одну процедуру	1,77	1,89	1,82	1,88

Также данные вынесены на Рисунок 5.

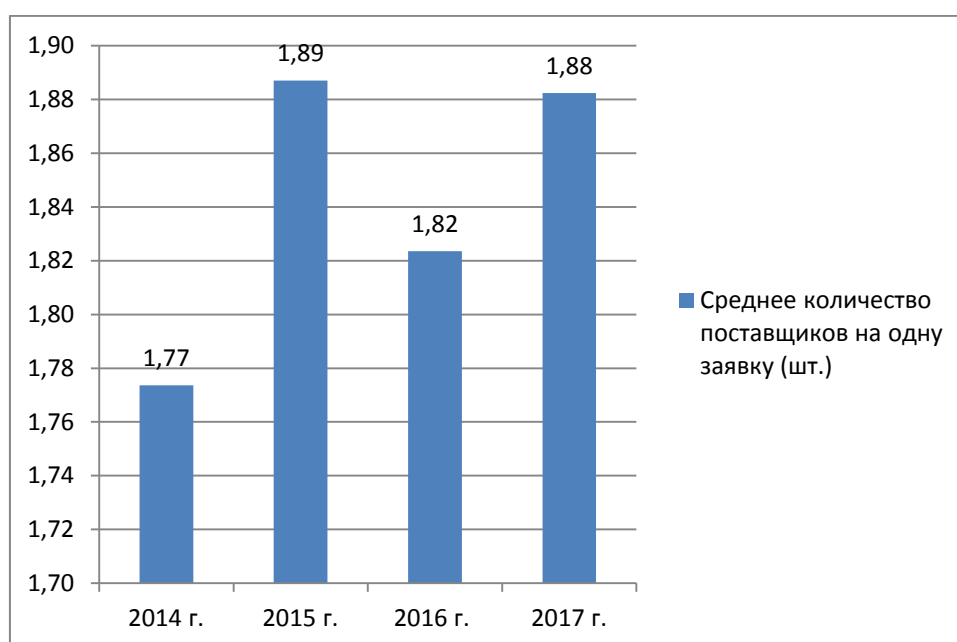


Рисунок 5 - Общее и среднее количество поставщиков, заявившихся на торги в ЧГПУ (2014–2017гг.)

Обращаясь к интерпретации результатов в методике, можно сделать вывод, что учреждение обладает низкой степенью конкурентности при проведении закупок, потому что среднее количество поставщиков участвующих в одном конкурсе менее 2 по оптимальному значению. Такая ситуация сложилась в связи с тем, что значительная часть контрактов была заключена в закупках, с единственным поставщиком, оставившим свое предложение. Доля таких закупок в объеме завершенных процедур с последующим заключением контракта рассчитана и представлена в Таблице 5 и Рисунке 6.

Таблица 5 - Доля закупок признанных несостоявшимися по причине подачи единственной заявки

в %

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля закупок, признанных несостоявшимися, т.к. подана только одна заявка, либо только одна соответствует требованиям заказчика	20,53	18,26	10,59	8,40
Остальные закупки приведшие к заключению контракта	79,47	81,74	89,41	91,60

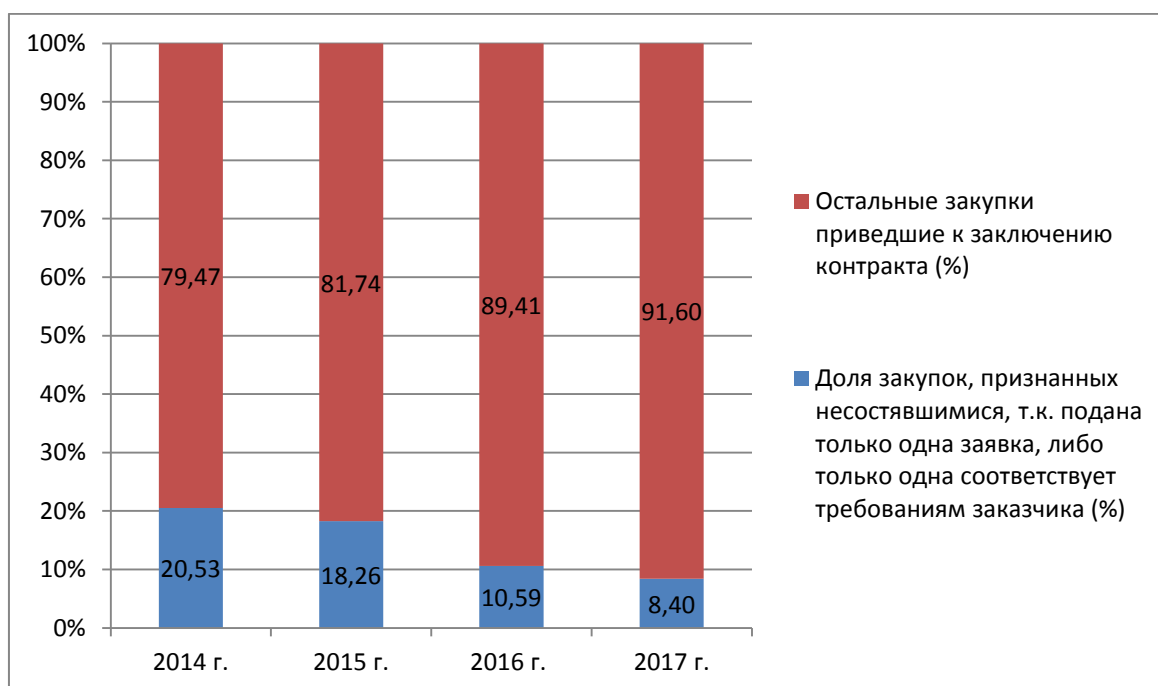


Рисунок 6 - Доля закупок признанных несостоявшимися по причине подачи единственной заявки

Из таблицы видно, что в 2014 году доля таких закупок составляла 20,53% и с каждым годом уменьшается. Также показатель среднего количества поставщиков на одну процедуру занижает тот фактор, что в остальных процедурах большое количество закупок были выставлены заказчиком с помощью неконкурентных способов (у единственного поставщика), но этот фактор мы рассмотрим позднее.

Второй показатель - среднее количество поставщиков, участвующих в закупках методом запроса котировок. Данный показатель нам показался слишком узконаправленным, поэтому мы приняли решение проанализировать среднее количество поставщиков по каждому способу размещения закупки.

Для начала составим сводную Таблицу 6, в которой будет указано количество поставщиков по каждому способу закупки в период с 2014 по 2017 гг.

Таблица 6 - Количество поставщиков по каждому способу закупки в период с 2014 по 2017 гг.

Количество поставщиков участвующих в закупках методом:	В ШТ.			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	5	6	7	3
запроса котировок	17	10	5	2
электронного аукциона	60	99	80	88
прямой закупки (у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя)	30	38	80	83
запроса цен	96	112	86	96
открытого аукциона в электронной форме	129	169	207	176
Всего	337	434	465	448

Далее составим сводную Таблицу 7, в которой рассчитаем количество процедур по каждому способу закупки в период с 2014 по 2017 гг.

Таблица 7 - Количество процедур по каждому способу закупки в период с 2014 по 2017 гг.

В ШТ.

Количество завершённых процедур проведенных методом:	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	5	6	7	3
запроса котировок	9	5	4	2
электронного аукциона	37	57	49	52
прямой закупки (у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя)	30	38	80	83
запроса цен	52	62	42	47
открытого аукциона в электронной форме	57	62	73	51
Всего	190	230	255	238

Теперь мы сможем рассчитать показатель среднего количества поставщиков по каждому методу размещения заявок заказчиком, чтобы понять какой метод размещения является самым конкурентоспособным и наоборот. Показатель рассчитан по формуле 2 из методики и представлен в Таблице 8 и Рисунке 7.

Таблица 8 - Среднее количество поставщиков по каждому методу размещения заявок

Среднее количество поставщиков на одну процедуру участвующих в закупках методом:	В ШТ.			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	1,00	1,00	1,00	1,00
запроса котировок	1,89	2,00	1,25	1,00
электронного аукциона	1,62	1,74	1,63	1,69
прямой закупки (у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя)	1,00	1,00	1,00	1,00
запроса цен	1,85	1,81	2,05	2,04
открытого аукциона в электронной форме	2,26	2,73	2,84	3,45

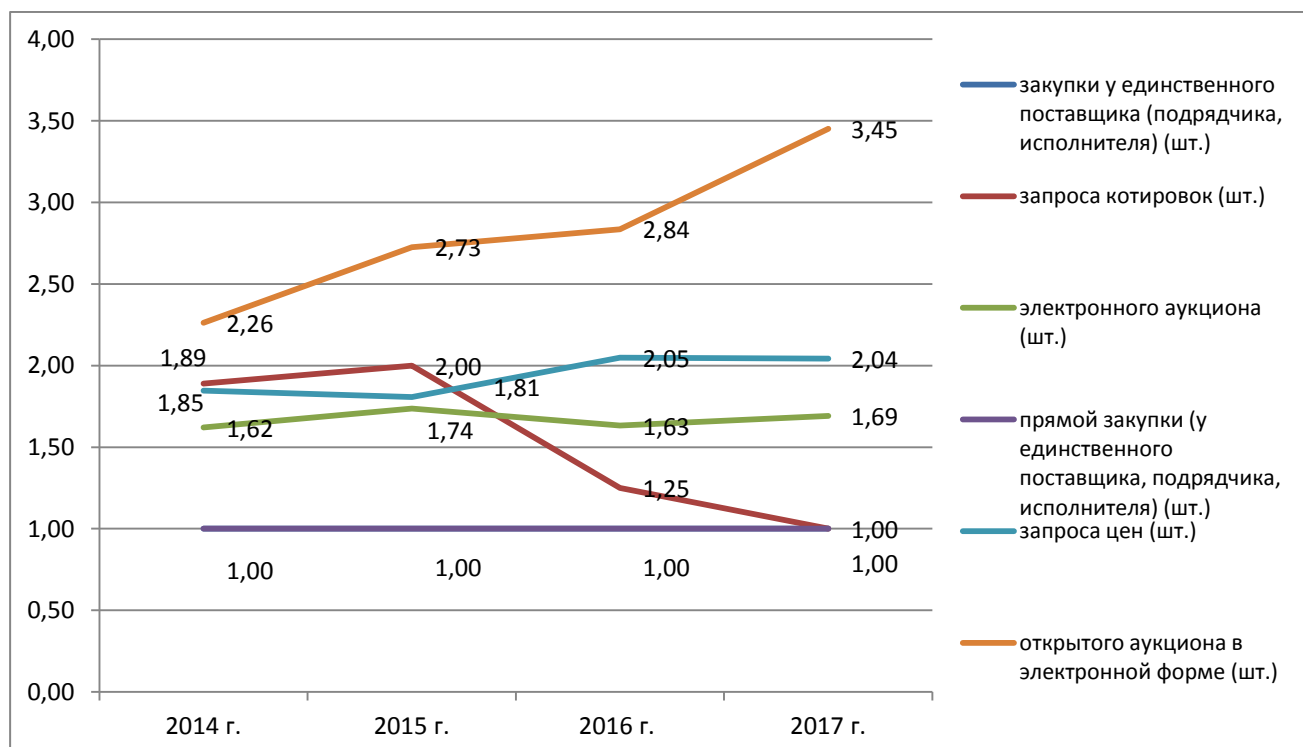


Рисунок 7 - Среднее количество поставщиков по каждому методу размещения заявок

Логично предположить, что самые неконкурентоспособные способы размещения заявок – закупки у единственного поставщика, поэтому у данных способов самый низкий показатель среднего числа поставщиков. Из Рисунка 7 наглядно видно, что самый конкурентоспособный способ размещения – открытый аукцион в электронной форме. Причем с течением времени данный показатель имеет положительную динамику.

В числе преимуществ электронных аукционов, по сравнению с обычными аукционами и конкурсами, можно назвать следующие:

- короткие сроки проведения;
- экономия бюджетных средств на организации и проведении торгов;
- прозрачность и открытость процесса закупок;
- честная конкуренция, исключая неценовые методы ведения борьбы;
- равные права всех поставщиков товаров, работ и услуг;
- участие в торгах возможно из любой точки мира, не выходя из своего офиса;
- высокий уровень безопасности и защиты, применение средств электронной цифровой подписи;
- доступность для представителей среднего и малого бизнеса, которые раньше не могли войти область государственных закупок.

Также следует отметить, что показатель такого метода, как запрос котировок к 2015 году добрался до целевого значения, но к 2017 году упал до неконкурентоспособного. Запрос цен к 2016 году поднялся до целевого значения и продолжает держать позиции.

Далее следует третий показатель - доля конкурсов (аукционов) в общем объеме закупок. Для удобства мы объединили семь показателей в одну таблицу и рассчитали долю каждого способа проведения закупок в общем объеме завершенных процедур. Данные представлены в Таблице 9 и на Рисунке 8.

Таблица 9 - Доля каждого способа определения поставщика в общем объеме закупок

в %

Доля завершенных процедур проведенных методом:	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	2,63	2,61	2,75	1,26
запроса котировок	4,74	2,17	1,57	0,84
электронного аукциона	19,47	24,78	19,22	21,85
прямой закупки (у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя)	15,79	16,52	31,37	34,87
запроса цен	27,37	26,96	16,47	19,75
открытого аукциона в электронной форме	30,00	26,96	28,63	21,43

Для расчета доли аукционов в общем объеме закупок за указанный период, необходимо просуммировать доли электронных аукционов и открытых аукционов в электронной форме. Данные представлены в Таблице 10.

Таблица 10 - Доля конкурсов (аукционов) в общем объеме закупок

в %

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля аукционов в общем объеме закупок	49,47	51,74	47,84	43,28

Согласно методике данный показатель для оптимального значения должен держаться на уровне 10-15%. Соответственно, в Университете за рассматриваемый период наблюдается превышение закупок, поданных методом аукциона больше, чем в 4 раза.

Четвертый показатель равен показателю номер три, поскольку все аукционы, проведенные в Университете, являются открытыми, и также превышают оптимальный уровень по методике более, чем в 4 раза.

Касательного пятого и шестого показателя, аналогично, следует сказать, что в Университете за период с 2014 по 2017 года проводились только открытые аукционы, соответственно, доля открытых аукционов общем объеме аукционов равна 100% (оптимальное значение 80-90%), доля закрытых аукционов равна 0 - данное значение является оптимальным, поскольку по методике должно равняться менее 5%.

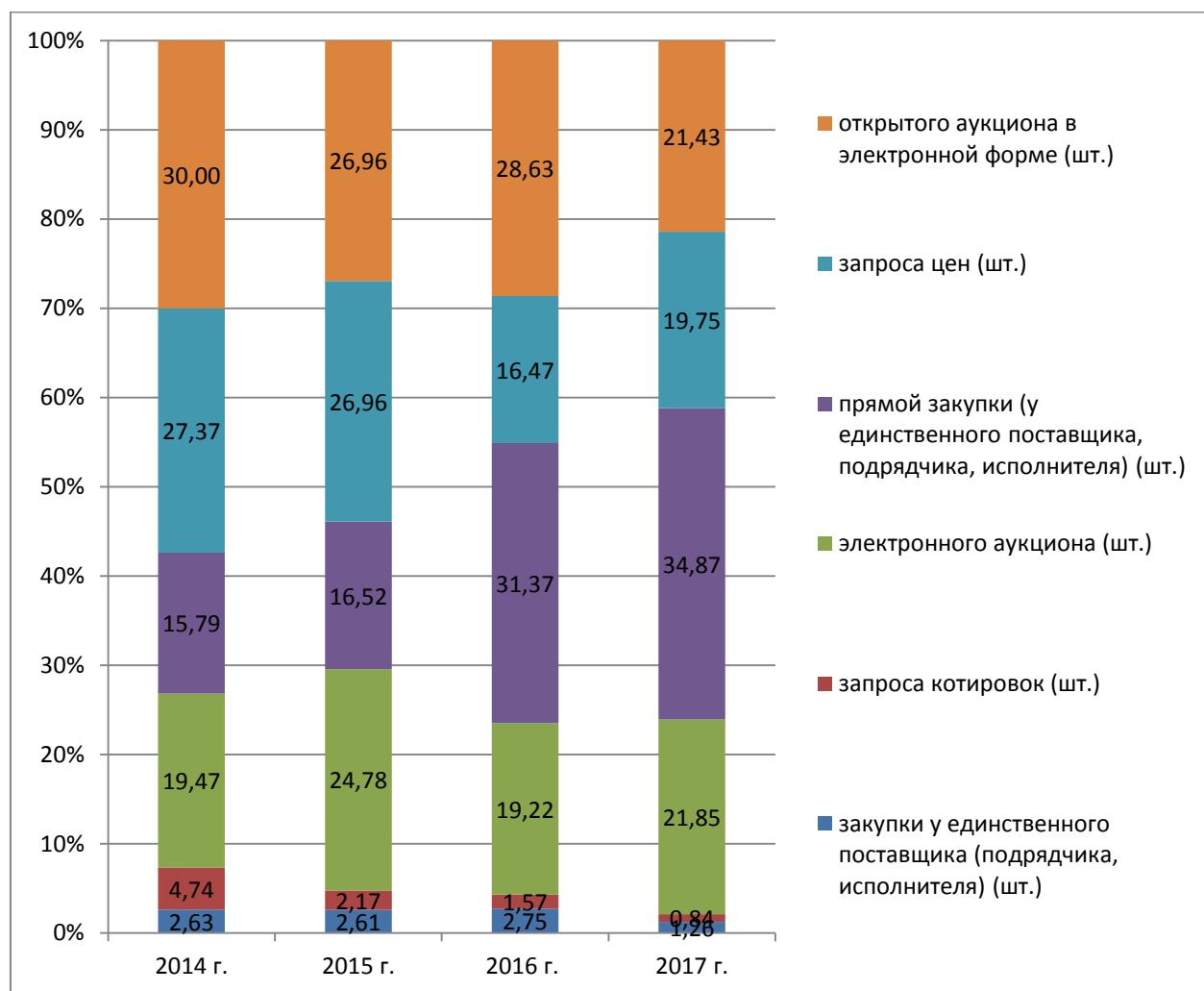


Рисунок 8 - Доля каждого способа определения поставщика в общем объёме закупок

Чтобы рассчитать седьмой показатель, необходимо просуммировать доли закупок у единственного источника – это закупка у единственного поставщика по Закону № 44-ФЗ и прямая закупка у единственного поставщика по Закону № 223-ФЗ. Данные представлены в Таблице 11.

Таблица 11 - Доля закупок у единственного поставщика

	в %			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля закупок у единственного источника в общем объеме закупок	18,42	19,13	34,12	36,13

Согласно методике, данный показатель должен держаться на уровне 10–15%. В 2014 и 2015 годах показатель незначительно превышал оптимальный уровень, однако, в последующие года этот показатель значительно увеличился (в 2-3 раза).

Восьмой показатель – доля закупок методом запроса котировок в общем объеме закупок. Из сводной таблицы 9 мы видим, что максимального уровня этот показатель достигал в 2014 году и равнялся 4.74% и с течением времени сокращался. По методике данный показатель должен быть на уровне 70–80%.

Таким образом, согласно методике, по данному блоку показателей Университета за указанный период совсем не соответствует оптимальному значению. Учреждению необходимо сократить количество проводимых аукционов, ввести в торги закрытые аукционы и увеличить долю торгов проводимых методом запроса котировок.

Девятый показатель – удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства в общем объеме поставщиков. Данный показатель рассчитан согласно формуле и вынесен в Таблицу 12 и Рисунок 9.

Таблица 12 - Удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства в общем объеме поставщиков

в %

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства	6,82	8,76	3,87	0,45

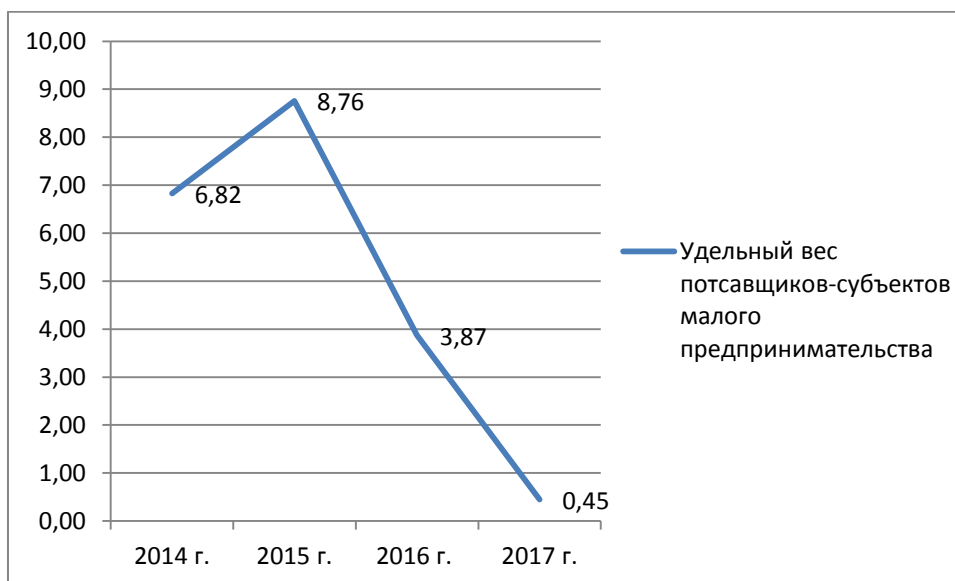


Рисунок 9 - Удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства в общем объеме поставщиков

В соответствии с методикой, удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства должен быть не менее 15%, однако на практике таких высоких значений предприятие не достигает. Нам кажется, причина отклонения состоит в том, что Университет работает в контрактной системе по двум законам – № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, с субъектами малого предпринимательства предприятие обязано работать по Закону № 44-ФЗ, но в методике не учитывается в разрезе заявок по какому закону должна быть рассчитана доля. В знаменателе должно стоять не общее количество поставщиков, а количество поставщиков, подавших заявку по Закону № 44-ФЗ.

Десятый показатель похож на своего предшественника – доля контрактов, заключенных с субъектами малого предпринимательства, в общем объеме заключённых контрактов. Данные представлены в Таблице 13 и на Рисунке 10.

Таблица 13 - Доля контрактов, заключённых с субъектами малого предпринимательства, в общем объёме заключенных контрактов

	в %			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля контрактов заключенных с субъектами малого предпринимательства	7,37	8,70	3,92	0,42

С этим показателем складывается точно такая же ситуация, как и с предыдущим, поскольку по методике оптимальным значением считается не менее 15%. Причины отклонения также как и у прошлого показателя.

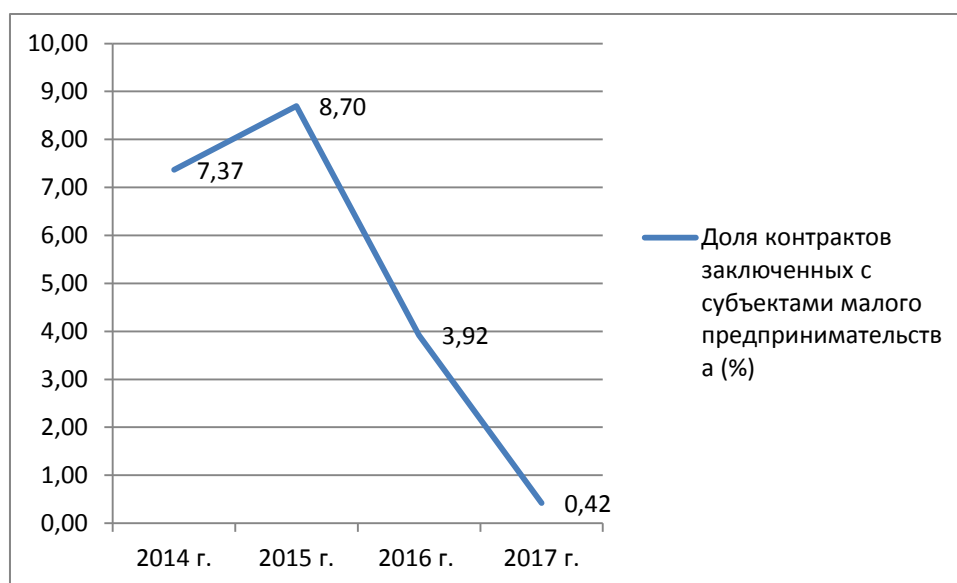


Рисунок 10 - Доля контрактов, заключённых с субъектами малого предпринимательства, в общем объёме заключенных контрактов

Об одиннадцатом показателе можно сказать лишь, что его нельзя рассчитать показатель среднего количества обжалований в общем количестве проведённых

конкурсов, поскольку официальных жалоб на деятельность предприятия от поставщиков не поступало.

Следующий показатель – двенадцатый. Экономия бюджетных средств (на 1 рубль затрат на организацию конкурсов) мы не можем рассчитать в соответствии с формулой, поскольку не имеем данных о суммах затрат на организацию конкурсов. Осуществляя деятельность контрактной системы на предприятии, заказчиком не тратится никаких средств на организацию и проведение закупок, поэтому получается, что знаменатель равен нулю в данной формуле. Убрав знаменатель из формулы, мы можем рассчитать экономию в натуральном ее значении. Данные представлены в Таблице 14 и Рисунке 11.

Таблица 14 - Фактическая экономия ЧГПУ от использования контрактной системы (2014–2017 гг.)

в тыс.руб.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Суммарная стоимость всех лотов	110 878,97	105 471,08	101 825,98	107 325,24
Суммарная стоимость всех контрактов	64 880,33	90 001,47	91 168,62	95 164,74
Стоимость несостоявшихся лотов	7 983,38	4 153,00	2 323,77	1 756,42
Фактическая сумма экономии	38 015,27	11 316,60	8 333,59	10 404,07

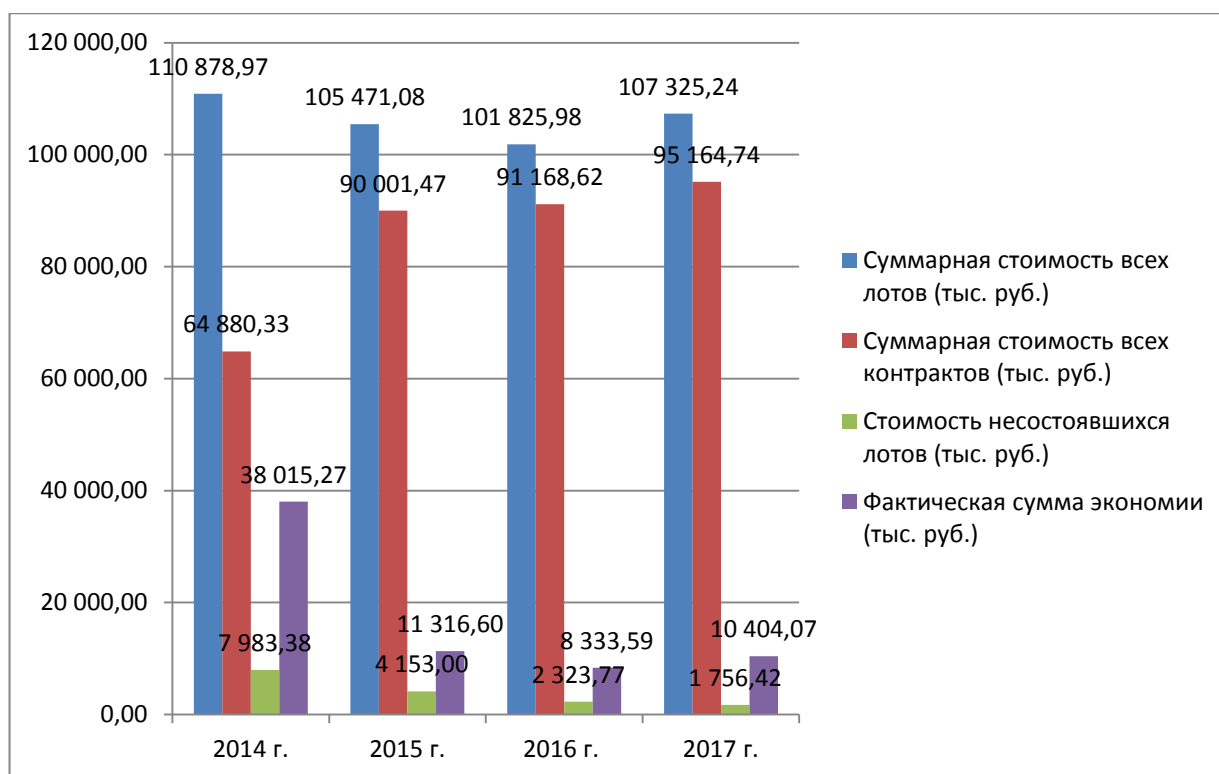


Рисунок 11 - Фактическая экономия ЧГПУ от использования контрактной системы (2014–2017 гг.)

Как видно из таблицы и рисунка, самая большая сумма экономии приходится на 2014 год, это случилось, потому что в этом году самая низкая стоимость контрактов – поставщики больше всего сбрасывали цену на услуги.

Область применения последнего показателя схожа с областью предыдущего. Однако, является более наглядным и показательным, так как отображает данные в процентах. Данные рассчитаны в соответствии с формулой и представлены в Таблице 15.

Таблица 15 - Процент экономии средств от использования контрактной системы в сфере закупок

	в %			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Экономия использования бюджетных средств	36,95	11,17	8,38	9,86

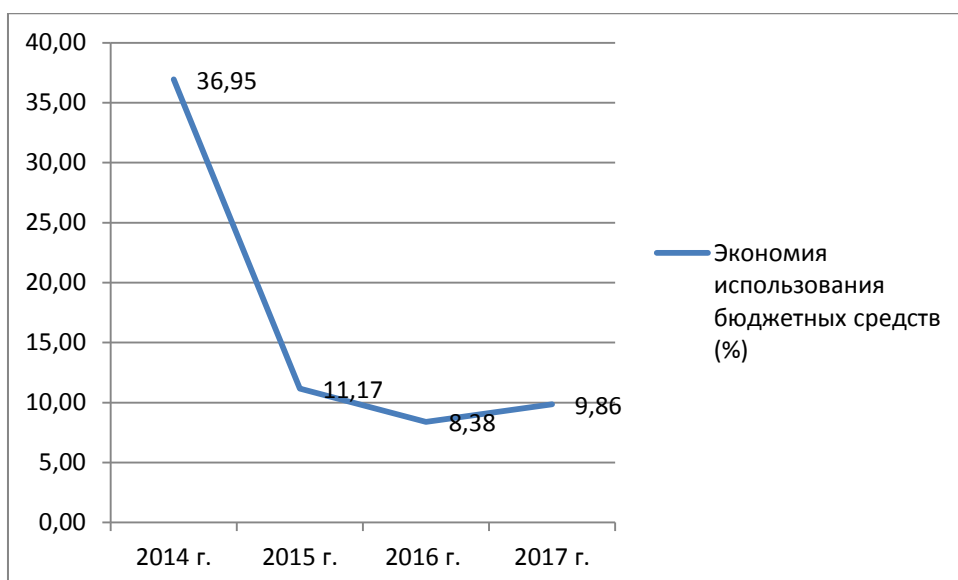


Рисунок 12 - Процент экономии средств от использования контрактной системы в сфере закупок

Рисунок 12 подтверждает вывод, сделанный по предыдущем показателю. Самая большая экономия средств на предприятии в указанный период сформировалась в 2014 году и постепенно уменьшалась к 2016 году. Это говорит о том, что поставщики с каждым годом все меньше сбрасывают стоимость предложений, чтобы победить в конкурсе, за счет этого ЧГПУ экономит меньше денежных средств, а значит, контрактная система становится менее эффективной.

Последним этапом рассчитаем долю контрактов, проведенных методом открытого аукциона, запроса цен и котировок, а также закупок у единственного поставщика. Это поможет нам узнать, контракты каких методов закупки являются самыми дорогостоящими и в каком случае поставщики выделяют больше всего средств. Данные представлены в Таблице 16.

Таблица 16 - Доля контрактов проведенных различными методами (в суммарной стоимости всех контрактов)

В %

Доля контрактов проведенных методом (в суммарной стоимости всех контрактов)	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
открытого аукциона	42,17	52,89	43,93	39,62
запроса котировок	1,87	0,42	0,34	0,18
запроса цен	5,81	7,31	3,91	3,83
закупки у единственного источника	50,15	39,38	51,82	56,38

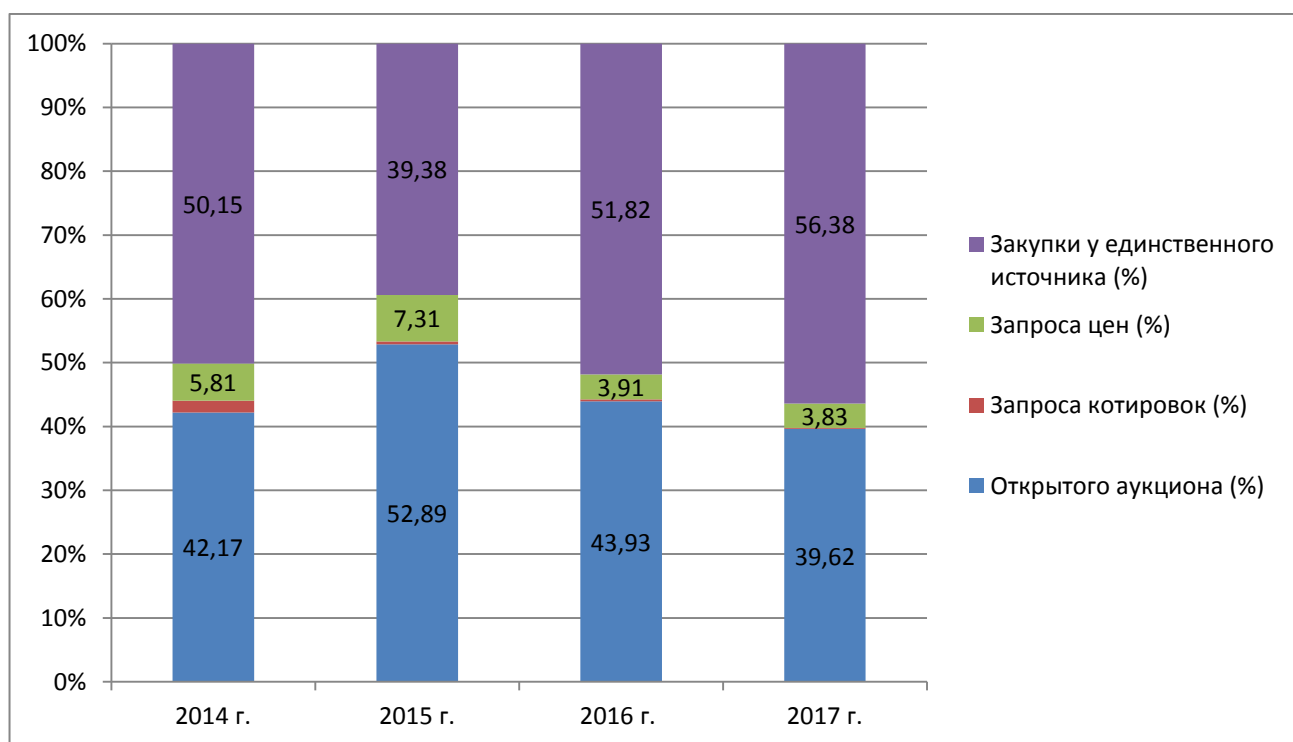


Рисунок 13 - Доля контрактов проведенных различными методами (в суммарной стоимости всех контрактов)

Из представленных данных наглядно видно, что наибольшие суммы контрактов приходятся на закупки у единственного источника, затем на открытые аукционы, эта пропорция менялась лишь в 2015 году. Далее рассчитаем экономию

бюджетных средств по каждому методу закупки в рассматриваемый период. Данные представлены в Таблице 17.

Таблица 17 - Экономия бюджетных средств в закупках проведенных различными методами определения поставщика

в %

Экономия бюджетных средств в закупках проведенных методом	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Открытые аукционы	57,71	17,43	16,04	20,52
Запрос котировок	2,27	13,28	0,44	0,09
Запрос цен	14,75	15,56	16,00	15,60
Закупки у единственного источника	0,00	0,00	0,00	0,00

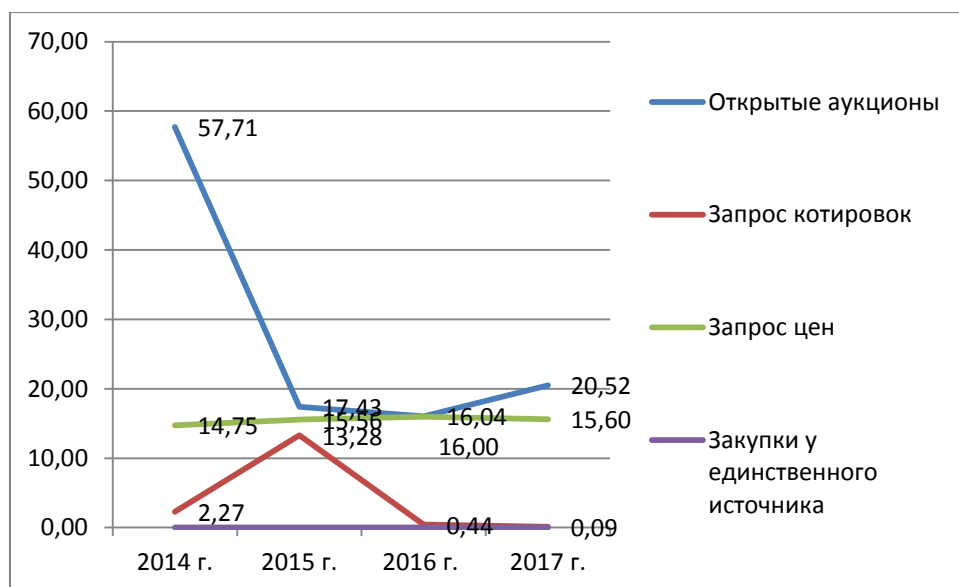


Рисунок 14 - Экономия бюджетных средств в закупках проведенных различными методами определения поставщика

Изучив все данные, можно сделать вывод, что учреждение большую часть бюджетных средств выделяет под закупки у единственного источника. Это неконкурентный способ, который обладает нулевой экономичностью и высокая доля несостоявшихся процедур. Такая ситуация связана с тем, что учреждение является образовательным и многие услуги приходится закупать у конкретного поставщика, обладающего необходимой квалификацией, информационной базой

и т.д. С другой стороны, вторым по финансированию является открытый аукцион, это также и самый часто используемый метод проведения торгов и самый конкурентоспособный метод, в котором принимает участие наибольшее количество поставщиков. Именно за счет такого эффективного метода проведения закупок Университет в установленный период имеет экономию средств бюджета и эффективно расходует свои средства. Сокращение числа открытых аукционов и увеличение доли закупок у единственного поставщика уменьшит экономию учреждения и контрактная система перестанет быть эффективной, к сожалению, такая ситуация наблюдается к 2017 г.

Вывод по разделу

Во второй главе выпускной квалификационной работы были рассмотрены основные особенности осуществления закупок в государственных учреждениях. А также проанализирована деятельность Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета в период с 2014 года по 2017 год в соответствии с рассматриваемой методикой (п.1.4 ВКР) и проведена оценка эффективности. Выявлены возможные причины неэффективности контрактной системы в сфере закупок на данном предприятии.

3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

3.1 Проблемы реализации контрактной системы в государственных бюджетных учреждениях

В ходе анализа реализации контрактной системы в государственном бюджетном учреждении за период с 2014 по 2017 гг. был выявлен ряд проблем.

Проблемы, выявленные в ходе анализа показателей за 2014-2017 гг.:

1. Отсутствие структурированной отчетности по деятельности отдела. Для качественного мониторинга и оценки эффективности контрактной системы на предприятии необходима достоверная и структурированная информационная база. При анализе было потрачено очень большой промежуток времени лишь на структуризацию информации. К тому же, следует отметить, что при детальном исследовании каждой процедуры выявлялись неточности в оформлении данных в ЕИС. Например, не прокомментирована причина, по которой не состоялась закупка, не указаны суммы предложений определенных поставщиков или не указан победитель и его ценовое предложение. Такое положение дел очень осложняет деятельность аудиторских органов и не позволяет быстро и эффективно осуществить контроль.

2. Высокая доля несостоявшихся закупок. На торгах при подаче заявки единственным участником, или при признании только одного участника соответствующим требованиям заявка считается несостоявшейся, но контракт все равно заключается. Таким образом, предприятие упускает возможную экономию или вообще не удовлетворяет потребности в товарах, работах и услугах, если на торги не заявился ни один участник. Соответственно, контрактная система внедрена на предприятии недостаточно эффективно и у нее имеется нереализованный потенциал.

3. Низкая доля конкурентности при подаче заявок и высокая доля закупок у единственного поставщика. Среднее число поставщиков за весь рассматриваемый период ни разу не достигало оптимального. Слишком много закупок на предприятии проводится неконкурентными способами и при этом слишком мало участников заявляется на торги, соответственно меньше ценовых предложений поступает заказчику. Для эффективной деятельности контрактной системы нужна добросовестная конкуренция.

4. Недостаточная проработка методик, позволяющих оценить эффективность контрактной системы. Методика анализа эффективности, по которой проводились расчеты в этой работе, не позволяла более детально изучить контрактную систему на предприятии. Она является универсальной и не учитывает многих факторов, влияющих на эффективность системы. Необходима разработка подробной методики, которая, с одной стороны, учитывала все уникальные особенности предприятий и была универсальной для всех, с другой.

Теперь рассмотрим в целом проблемы, связанные с процессом осуществления государственных закупок в РФ:

1. Недостаточная работа по обучению и выдаче рекомендаций заказчикам. Так как система относительно новая, то зачастую на многих предприятиях торгами занимаются неквалифицированные специалисты, не имеющие опыта в данной области. Каждый формирует технические задания так как умеет и при заключении контракта получает не тот товар или услугу, какие планировал.

2. Техническое задание ограничивает заказчика в описании необходимого для закупки товара. Данная проблема вытекает из предыдущей. Вследствие того, что на предприятиях работают некомпетентные кадры, поставщики предоставляют неподходящий по качеству товар. Да и сам закон запрещает прописывать брэнд товара, который нужен для качественной работы организации, поэтому приходится подгонять описание товара в техническом задании, что само по себе сложно. Недостаток контрактной системы в том и состоит, что, сделав акцент на снижение цены контракта, можно сильно потерять в качестве товара или услуги.

3. Проведение экспертизы по завершении договорных отношений. Не во всех организациях есть эксперты, которые смогут оценить качество предоставленного товара или услуги и сравнить их с характеристиками технического задания. Закупки – такой инструмент, который узконаправленные по деятельности организации обеспечивает всем необходимым. Например, в поликлинике будут заказываться и бинты, качество которых штатный врач оценить сможет и кондиционеры, характеристики которых рядовому сотруднику неизвестны.

4. Лимит договоров, проведенных без заключения конкурсных процедур. На договора, проведенных без заключения конкурсных процедур существует лимит – 2 млн. в год. Закупка у единственного поставщика – самый надежный и быстрый способ приобретения товара или услуги, соответственно, если предприятие уже исчерпало свой лимит, в критической ситуации, когда срочно нужно приобрести товар, заказчик будет терять время на организацию торгов.

5. Предварительный сговор участников торгов. Данная проблема напрямую связана с недобросовестностью участников сделки. Как могут сговориться заказчик и поставщик, например, при подаче предложений по запросу котировок в конвертах, так и сами поставщики могут проводить мошеннические схемы, изображая двух конкурирующих поставщиков. Данную проблему решаю путем переноса всей деятельности связанной с закупками в электронную система, делая эту процедуру открытой и прозрачной.

6. Сбои и несовершенства в работе электронных площадок. Под конец года нередко случаи, когда платформа, на которой производится публикация заявок, не выдерживает активности и перестает функционировать. Также имеет место быть, когда из-за технического сбоя платформа выбирала неверного поставщика и у предприятия были проблемы из-за жалобы поданной в федеральную антимонопольную службу. Так что техническое обслуживание электронный площадок – несомненно, самый важный аспект в работе контрактной системы, потому что именно там проводится большая часть работы, связанная с закупками.

3.2 Рекомендации по повышению эффективности реализации контрактной системы в сфере закупок

Анализа реализации контрактной системы в Южно-Уральском государственном гуманитарно-педагогическом университете за 2014–2017 гг. позволил выявить ряд проблем, одна из которых связана с отсутствием методологической базы, позволяющей наглядно оценить эффективность контрактной системы в учреждении.

Установлено, что имеющиеся методики оценки эффективности и результативности реализации контрактной системы в государственных бюджетных учреждениях хоть и являются универсальными, но:

- оценивают закупки или по Закону №44-ФЗ или по 223-ФЗ, в то время как, два этих нормативно правовых имеют существенные отличия, также рассмотренные в данной работе;
- оценивают, как правило, только процедуру определения поставщика, не оценивая такие важные этапы в государственных закупках, как планирование, заключение и исполнение контракта, оценку профессионализма заказчика и др.

В выпускной квалификационной работе предложена методика оценки эффективности государственных закупок, которая учитывает вышеперечисленные недостатки. Для данной методики были разработаны показатели, представленные в Приложении Б. Для того чтобы оценивающая организация имела представление о том, какую составляющую процесса государственных закупок в учреждении она оценивает, в методике показатели делятся на следующие группы:

- критерии конкурентности закупок;
- критерии экономии;
- критерии соблюдения законодательства в сфере закупок;
- критерий эффективности планирования;
- критерий профессионализма заказчика.

Как мы видим, данная методика включает анализ отдельных этапов государственных закупок и может дать объяснение оценивающей стороне, на каком этапе имеются проблемы у учреждения.

Далее для расчета каждого показателя представлены формулы. Каждый количественный показатель имеет свою качественную оценку, за соблюдение условий предполагается присуждение баллов.

1. Доля заявок, поданных конкурентным способом:

$$KK_1 = \frac{Z_k}{Z} \times 100\%, \quad (21)$$

где Z_k – общее количество закупок проведенных конкурентным способом определения поставщика;

Z – общее количество закупок в отчетный период.

Данный показатель позволит проанализировать процент заявок, поданных конкурентными способами (аукцион, конкурс, запрос котировок и др.) в общем объеме закупок, поскольку высокая конкурентность – важнейший принцип для функционирования эффективной контрактной системы в учреждении.

2. Удельный вес несостоявшихся заявок.

$$KK_2 = \frac{Z_n + Z_e}{Z_k} \times 100\%, \quad (22)$$

где Z_n – общее количество несостоявшихся закупок из-за отсутствия подавших заявки;

Z_e – общее количество несостоявшихся закупок из-за подачи заявок единственным поставщиком или признания единственным поставщика соответствующего условиям.

Этот показатель необходим, чтобы наглядно показать процент несостоявшихся процедур, которые по объективным причинам не привели закупку к должному результату – не способствовали экономии. Таким образом, этот показатель нужен для того, чтобы заказчик задумался о причинах и старался их избегать впоследствии.

3. Среднее количество участников закупки проведенных конкурентным способом.

$$KK_3 = \frac{Y_k}{Z_k}, \quad (23)$$

где Y_k – общее количество участников, подавших заявки в торгах.

Еще один немаловажный показатель, характеризующий конкурентность системы.

4. Индекс одной заявки

$$KK_4 = \frac{Z_{ед}}{Z_k} \times 100\%, \quad (24)$$

где $Z_{ед}$ – общее количество закупок, на участие в которых подана одна заявка.

Показатель вводится с целью повышения качества подготовки технического задания при формировании заявки на закупку, позволяющего принять участие в такой закупке наибольшему количеству поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Далее следуют два показателя, характеризующих экономический эффект.

5. Экономия от использования контрактной системы.

$$KЭ_1 = 100 - \frac{C_k}{C_{НМЦК}} \times 100\% , \quad (25)$$

где C_k – сумма всех реализованных контрактов за отчетный период;

$C_{НМЦК}$ – сумма лотов (НМЦК) всех закупок за отчетный период.

6. Удельный вес закупок с экономией более 25%.

$$KЭ_2 = \frac{Z_{эк25}}{Z_k} \times 100\%, \quad (26)$$

где $Z_{эк25}$ – количество закупок с экономией свыше 25%.

Показатель экономии при заключении контракта свыше 25% демонстрирует необоснованную эффективность. Это может свидетельствовать о переоценке поставщиками своих возможностей, а также о завышенной начальной максимальной цене контракта.

Следующие два показателя относятся к критериям соблюдения законности в контрактной системе. В первом показателе было решено провести разграничение по закону, по которому были осуществлены закупки у субъектов малого предпринимательства, для ясности картины. В ст. 30 Федерального закона №44-ФЗ прописано, что заказчик обязан проводить закупки у субъектов малого предпринимательства в объеме не менее 15% от совокупного годового объема закупок.

7. Доля закупок у СМП, СОНКО в общем объеме закупок (по Закону № 44-ФЗ)

$$КСЗ_1 = \frac{C_{\text{СМП}}}{C_{\text{к44}}} \times 100\%, \quad (27)$$

где $C_{\text{СМП}}$ – сумма контрактов заключенных с СМП, СО НКО по 44-ФЗ;

$C_{\text{к44}}$ - сумма всех контрактов заключенных по 44-ФЗ.

8. Доля жалоб, поступивших на организатора торгов.

$$КСЗ_2 = \frac{Ж}{З_{\text{к}}} \times 100\%, \quad (28)$$

где $Ж$ – общее количество жалоб, приведших к изменению решения заказчика.

9. Количество изменений в плане графике в расчете на одну опубликованную закупку.

$$КЭП_1 = \frac{И}{З_{\text{к}}}, \quad (29)$$

где $И$ – общее количество редактирования плана-графика за отчетный период (в счет не берется первое редактирование).

Количество изменений в плане-графике характеризует эффективность такого этапа, как планирование. Частое изменение плана-графика препятствует своевременному и качественному планированию участия потенциальных поставщиков, что в свою очередь влияет на конкурентность государственных закупок.

10. Коэффициент качества подготовки заявок.

$$КПЗ_1 = \frac{(З - З_0 - З_{изм})}{З} \times 100\%, \quad (30)$$

где $З_0$ – общее количество отмененных закупок в отчетном периоде;

$З_{изм}$ – общее количество изменений в документации в отчетном периоде.

Показатель характеризует соблюдение заказчиком одного из основных принципов Закона N 44-ФЗ - принципа профессионализма. Необходимость доработки заявок заказчиков на проведение закупок, внесение изменений в опубликованную документацию влечет увеличение сроков проведения закупок, заключения контрактов. Отзыв сформированных заявок служит показателем неэффективного использования специалистами заказчика своего рабочего времени, ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Далее рассчитывается комплексная оценка эффективности. Для его расчета необходимо каждому рассчитанному показателю присвоить то количество баллов, которому он соответствует (Таблица 18), затем все показатели нужно просуммировать.

11. Комплексная оценка эффективности контрактной системы в учреждении.

$$КО = (П1 + П2 + \dots + П9 + П10) \quad (31)$$

Таблица 18 - Значение критерия для формирования комплексного показателя

Показатель	Значение критерия для формирования комплексного показателя			
	3 балла	2 балла	1 балл	0 баллов
Критерии конкурентности проводимых закупок				
КК1(П1)	более 50%	30%-50%	10%-30%	менее 10%
КК2 (П2)	менее 25%	25%-35%	35%-50%	более 50%
КК3 (П3)	более 10	5-10	3-5	менее 3
КК4 (П4)	менее 5%	5%-10%	10%-20%	более 20%
Критерии экономии				
КЭ1 (П5)	5%-25%	0-5%	более 25%	-
КЭ2 (П6)	менее 5%	5%-10%	10%-20%	более 20%

Окончание таблицы 18

Показатель	Значение критерия для формирования комплексного показателя			
	3 балла	2 балла	1 балл	0 баллов
Критерии соблюдения законодательства в сфере закупок				
КС31 (П7)	более 25%	15%-25%	-	менее 15%
КС32 (П8)	до 3%	3%-5%	5%-7%	более 7%
Критерий эффективности планирования				
КЭП1 (П9)	менее 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	более 0,6
Критерий профессионализма заказчика				
КП31 (П10)	более 99%	99%-98%	98%-97%	менее 97%

После комплексной оценки необходимо обратиться к Таблице 19, чтобы понять, какой качественной оценке соответствует данный показатель. Удобство данной методики состоит в том, что можно оценить, как и всю систему целиком, так и отдельно по критериям. То есть, учреждение может проанализировать свои сильные и слабые стороны и попытаться предотвратить повторения ошибок в будущем, чтобы повысить эффективность контрактной системы.

Таблица 19 - Интерпретация числового показателя в качественный

в баллах

Критерии	Оценка эффективности контрактной системы (КО)			
	Эффективная	Умеренно эффективная	Неэффективная	Неудовлетворительная
Критерии конкурентности проводимых закупок	10-12	7-9	4-6	0-3
Критерии экономии	5-6	3-4	2-3	0-1
Критерии соблюдения законодательства по отношению в сфере закупок	6	4-5	2-3	0-1
Критерий эффективности планирования	3	2	1	0
Критерий профессионализма заказчика	3	2	1	0
Сводная оценка эффективности	24-30	16-23	8-15	0-7

Для оценки преимуществ разработанной методики проанализируем деятельность Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета в период с 2014 по 2017 гг. Это позволит нам оценить эффективность работы отдела государственных закупок и разработать ряд рекомендаций для решения существующих проблем.

Сначала, как прописано в методике, рассчитаем показатели, пользуясь формулами. В Таблице 20 представлены все рассчитанные показатели в соответствии с методикой.

Таблица 20 - Рассчитанные по методике показатели эффективности контрактной системы ЧГПУ (2014–2017гг.)

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
КК1 (%)	82,74	81,20	66,17	64,37
КК2 (%)	37,97	29,06	19,89	16,98
КК3 (шт.)	1,61	1,92	2,15	2,28
КК4 (%)	20,86	20,69	15,34	12,58
КЭ1 (%)	36,95	11,17	8,38	9,86
КЭ2 (%)	21,93	27,09	23,86	27,04
КС31 (%)	5,92	20,90	8,97	0,03
КС32 (%)	0	0	0	0
КЭП1 (ед.)	0,02	0,01	0,02	0,01
КПЗ1 (%)	98,23	98,80	98,87	99,19

Далее нам нужно в соответствии с Таблицей 18 и Таблицей 19 сначала присвоить каждому показателю балл, который он заслуживает в соответствии с его значением, затем просуммировать все баллы в отчетном периоде и интерпретировать получившееся значение. Данные представлены в Таблице 21.

Таблица 21 - Присвоенные баллы в соответствии с методикой по каждому показателю

в баллах

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
П1	3	3	3	3
П2	1	2	3	3
П3	0	0	0	0
П4	0	0	1	1
П5	1	3	3	3
П6	0	0	0	0
П7	0	2	0	0
П8	3	3	3	3
П9	2	3	2	3
П10	2	2	2	3
КО	12	18	17	19
Оценка эффективности:	Неэффективная	Умеренно эффективная	Умеренно эффективная	Умеренно эффективная

Таким образом, по данным разработанной методики, можно сделать вывод, что деятельность отдела государственных закупок Университета в 2014 году оценивается как неэффективная, в период с 2015 года по 2017 год – умеренно эффективная.

Как уже упоминалось ранее, преимущество данной методики состоит в том, что, проводя оценку деятельности всей системы, мы можем оценить также эффективность ее составляющих. В таблице 22 отображены данные анализа контрактной системы по критериям

Таблица 22 - Значение показателя комплексной оценки эффективности
объединенное по критериям в ЧГПУ

Критерий оценки эффективности	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Критерии конкурентности проводимых закупок	Неэфф.	Неэфф.	Умер.эфф.	Умер.эфф.
Критерии экономии	Неуд.	Неэфф.	Неэфф.	Неэфф.
Критерии соблюдения законодательства в сфере закупок	Неэфф.	Умер.эфф.	Неэфф.	Неэфф.
Критерий эффективности планирования	Умер.эфф.	Эффектив.	Умер.эфф.	Эффектив.
Критерий профессионализма заказчика	Умер.эфф.	Умер.эфф.	Умер.эфф.	Эффектив.

В дополнении к методике был разработан ряд рекомендаций (Таблица 23) для повышения эффективности контрактной системы на предприятии.

Таблица 23 - Ряд рекомендаций для повышения эффективности контрактной системы

Проблема	Причины	Рекомендации
Низкий уровень конкуренции	Низкая доля конкурентных процедур	1. При формировании плана-графика сокращать количество неконкурентных процедур (у единственного поставщика). 2. Заблаговременно публиковать извещения о проведении закупок.
	Большой удельный вес несостоявшихся процедур	3. Сотрудничество с возможными поставщиками, т.е. формирование приглашений на участие в процедуре в виде уведомлений.
	Небольшое количество поставщиков	
Низкая или чрезмерно высокая экономия	Высокая доля заявок с экономией свыше 25%	1. Провести проверку обоснованности НМЦК, чтобы она была объективной и соответствовала условиям рынка.
	Низкий процент экономии от использования контрактной системы	2. Сократить долю процедур у единственного поставщика для увеличения экономии.

Окончание таблицы 23

Проблема	Причины	Рекомендации
Низкий критерий соблюдения законодательства	Низкая доля закупок у СМП и СОНКО	1. Более качественная проработка планов-графиков, планирование закупок у СМП и СОНКО. 2. Повышение квалификации персонала организации (курсы, семинары, передача опыта).
	Большая доля жалоб на деятельность заказчика	
Неэффективное планирование	Плохое качество планирования закупок	1. Обучение и повышение квалификации персонала, задействованного в сфере закупок. 2. Организация семинаров по передаче опыта с другими, более эффективными заказчиками.
Непрофессионализм заказчика	Плохое качество подготовки документации о закупки	

Для повышения эффективности контрактной системы в Университете необходимо уделить особое внимание критериям экономии и соблюдения законодательства. Рекомендуется пересмотреть методики формирования начальной максимальной цены контракта, чтобы она стала объективной и соответствовала ситуации на рынке. Однако это нужно сделать так, чтобы не потерять в показателе суммарной эффективности, для этого нужно сократить долю закупок у единственного поставщика. Также при формировании планов-графиков, специалистам необходимо сразу выделять процедуры под поставщиков - субъектов малого предпринимательства, чтобы их доля в совокупном годовом объеме закупок составляла не менее 15%. Для выполнения этого условия рекомендуется осуществлять планирование таких закупок с запасом, учитывая, что некоторые из закупок могут не состояться или отмениться.

Также особое внимание отделу государственных закупок Университета следует уделить критерию конкурентности – слишком маленькое среднее число поставщиков на одну заявку и, в следствии этого, слишком большое количество закупок, на участие в которой подана всего одна заявка. Во время анализа государственных закупок в Университете в период с 2014 по 2017 гг. мы обратили

внимание, что в основном заявляются на торги одни и те же поставщики. С одной стороны это положительный фактор, так как заказчик работает с уже проверенным поставщиком, у сторон уже есть опыт работы друг с другом, но с другой стороны это влияет на конкурентность закупок, и, следовательно, на их эффективность. Таким образом, учреждению необходимо увеличивать свою базу поставщиков, путем привлечения новых, например, через электронные уведомления на сайте Университета о проведении торгов, высылать напоминания поставщикам о проведении конкурентных процедур.

Вывод по разделу

Исходя из данных второго раздела данной работы, были выявлены и подробно описаны проблемы, возникающие при реализации контрактной системы в сфере государственных закупок в бюджетных учреждениях. Также были изучены общие проблемы в Российской Федерации связанные с деятельностью данной системы.

Далее была разработана авторская методика, позволяющая оценить эффективность реализации контрактной системы в сфере государственных закупок в бюджетной организации. В соответствии с разработанной методикой была проведена оценка эффективности контрактной системы на примере Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета в период с 2014 года по 2017 год. На основании выявленных на предприятии проблем, были разработаны универсальные рекомендации, позволяющие в будущем повысить эффективность использования контрактной системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не смотря на многочисленные дополнения и редактирования законодательной базы, регламентирующей деятельность закупок в государственных и муниципальных учреждениях, у участников нет ясного представления как должна функционировать система и что нужно сделать, чтобы получить максимальную эффективность - поэтому данная тема является актуальной на сегодняшний день.

Таким образом, в качестве предмета дипломной работы выступал оценка эффективности реализации контрактной системы в бюджетном учреждении, в качестве объекта - контрактная система в сфере государственных закупок в бюджетных учреждениях.

Целью исследования являлось теоретико-методологическое исследование реализации контрактной системы в сфере государственных закупок для разработки направлений по ее совершенствованию и повышению эффективности.

В ходе проведенного исследования, были получены следующие выводы и результаты.

Государственные и муниципальные закупки – один из важнейших факторов, влияющих на уровень экономического развития страны. Деятельность контрактной системы регламентируется Законами 44-ФЗ и 223-ФЗ. И в целом контрактная система в сфере бюджетных закупок – это совокупность мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов: планирование, определение поставщиков, заключение контракта, мониторинг, аудит и контроль.

Для анализа эффективности реализации контрактной системы в сфере государственных закупок в бюджетных учреждениях была разработана авторская методика, поскольку законодательно закреплённая общепринятая методика по оценке эффективности системы отсутствует. Разработанная методика включает 5

групп показателей, позволяющих оценить систему под разными углами на всех этапах функционирования – конкурентность, экономность, соблюдение законодательства, эффективность планирования, профессионализм заказчика.

В результате анализа был выявлен ряд проблем, связанных с реализацией контрактной системы, в частности: неудобная структуризация данных в ЕИС, высокая доля несостоявшихся закупок, высокая доля закупок у единственного поставщика.

Проведенный анализ эффективности реализации контрактной системы выявил такие отрицательные показатели, как высокая доля контрактов заключенных с эффективностью выше 25%, маленькое количество поставщиков несоблюдения законодательства по отношению к поставщикам – субъектам малого предпринимательства. Также отмечен и ряд достоинств – высокий профессионализм заказчика, большая доля процедур проводимых конкурентным способом.

Для обеспечения эффективности деятельности контрактной системы заказчику необходимо научиться правильно формировать начальную максимальную цену контракта, ориентируясь под реалии рынка, более качественно прорабатывать конкурсную документацию для предотвращения несостоявшихся закупок, проводить больше закупок конкурсными методами определения поставщика, а также осуществлять деятельность по привлечению большего числа поставщиков.

Таким образом, реализация предложенного проекта целесообразна и эффективна.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О международном торговом арбитраже: Типовой закон ЮНИСТРАЛ от 21 июня 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.base.garant.ru
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с поправками от 30.12.2008 г., 05.02.2014 г., 21.07.2014 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru.
3. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (ред. От 27 декабря 2018 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru
6. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru
7. Положение об отделе государственных закупок Челябинского государственного педагогического университета от 26 января 2015 г. №16–03/3.
8. Арепьев, А.В. Методика оценки эффективности закупок / А.В. Арепьев // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 39. – С. 110–115
9. Бальсевич, А.А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России / А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзина // Экономический журнал ВШЭ. – 2014. – №4. – С. 563–585.
10. Белова, С.А. Госзакупки за рубежом: общее и особенное / С.А. Белова // Регулярный выпуск. – 2008. – № 6. – С. 53–59.

11. Джужома, В.В. Юридические аспекты и практические моменты использования контрактов жизненного цикла/В.В. Джужома, М.Ю. Погорелко//Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 39. – С. 46–53.
12. Костина, Т.В. Актуальные проблемы, связанные с проведением торгов при поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд / Т.В. Костина // Молодой ученый. –2018. – № 3. – С. 126–129 .
13. Куличева, Е.В. Обеспечение государственного и муниципального контракта: проблемы толкования и применения/ Е.В. Куличева, И.Ю. Щенникова // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 39. – С. 104–109.
14. Митьковская, И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок / И.В. Митьковская // Современные научные исследования и инновации. – 2014. –№ 10. – С. 35–38.
15. Нестерович, Н.В. Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н.В. Нестерович // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 41. – С. 8–15.
16. Новиков, С.В. Особенности импортозамещения в сфере государственных закупок: проблемы и задачи/ С. В. Новиков // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. - № 40. – С. 90–95.
17. Сакалова, Р.М. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ нового законодательства / Р.М. Сакалова // Молодой ученый. –2014. – № 1. – С. 251–254.
18. Щербакова, К.С. Особенности планирования государственных закупок / К.С. Щербакова // Молодой ученый. – 2014. – № 16. – С. 294–296.
19. Жукова, М. Как проходит аудит в сфере закупок [Электронный ресурс] / М. Жукова. – Режим доступа: <https://www.gosuchetnik.ru>.
20. Сайт Единой информационной системы в сфере закупок – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1. – Показатели индикативной методики оценки эффективности, их характеристика и интерпретация результата²⁴

№ п/п	Показатель	Характеристика	Интерпретация результатов
1.	\bar{N}_1 - среднее количество поставщиков, участвующих в одном конкурсе (аукционе)	Демонстрирует среднее число поставщиков, заявившихся на торги	Минимально допустимый – 2 Оптимально – 4-6
2.	\bar{N}_2 - среднее количество поставщиков, участвующих в закупках методом запроса котировок (закупок у единственного поставщика)	Позволяет проанализировать структуру поставщиков по способу их определения в закупке.	Минимально допустимый – 2 Оптимально – 3-4
3.	d_1 – доля конкурсов (аукционов) в общем объёме закупок	Показывает удельный вес конкурсов (аукционов) в общем числе закупок	Оптимально по стоимости – 75-90%, по количеству – 10-15%.
4.	d_2 – доля открытых конкурсов (аукционов) в общем объёме закупок	Показывает удельный вес открытых конкурсов (аукционов) в общем числе закупок	Оптимально по стоимости – 60-80%, по количеству – 10-15%.
5.	d_3 – доля открытых конкурсов (аукционов) в общем количестве проведённых конкурсов (аукционов)	Показывает удельный вес открытых конкурсов (аукционов) относительно общего количества проведённых конкурсов (аукционов)	Оптимально – 80-90%
6.	d_4 – доля закрытых конкурсов (аукционов) в общем объёме закупок	Показывает удельный вес закрытых конкурсов (аукционов) в общем числе закупок	Приемлемо – до 5%.
7.	d_5 – доля закупок у единственного источника в общем объёме закупок	Показывает удельный вес закупок у единственного источника в общем числе произведённых закупок	Приемлемо – 10-15%.
8.	d_6 – доля закупок методом запроса котировок в общем объёме закупок	Показывает удельный вес закупок методом котировок в общем числе произведённых закупок	Приемлемо по стоимости – 10-20%, по количеству – 70-80%.
9.	D_{msb} – удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства в общем количестве	Показывает долю малого предпринимательства в общем числе поставщиков	Приемлемо – не менее 20%

Окончание таблицы А.1.

№ п/п	Показатель	Характеристика	Интерпретация результатов
	поставщиков		
10.	d_{msb2} – доля контрактов, заключённых с субъектами малого предпринимательства, в общем объёме заключённых контрактов	Показывает степень результативности участия субъектов малого предпринимательства в конкурсных процедурах	Приемлемо по стоимости – не менее 10%, по количеству – не менее 15%
11.	d_{obj} – доля обжалований в общем количестве проведённых контрактов	Иллюстрирует количество спорных ситуаций, рассматриваемых по результатам проведения конкурсов во внесудебном порядке	Приемлемо – не более 0,05
12.	\mathcal{E}_p – экономия бюджетных средств (на 1 рубль затрат на организацию закупочных процедур)	Иллюстрирует соотношение полученной экономии и произведённых при проведении закупок затрат	Оптимально – 10-20 раз
13.	$\mathcal{E}_б$ – Экономия использования бюджетных средств	Показывает эффективность планирования	Не менее 15%

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1. – Показатели авторской методики оценки эффективности
контрактной системы

№ п/п	Обозначение показателя	Название показателя	Характеристика	Область применения
Критерии конкурентности проводимых закупок				
1	КК1	Доля заявок, поданных конкурентным способом	Процентное соотношение закупок, проведенных конкурентными способами по отношению к общему числу состоявшихся закупок	Показывает структуры системы закупок, позволяет проанализировать конкурентность закупок
2	КК2	Удельный вес несостоявшихся заявок	Доля процедур не состоявшихся по причине отсутствия подавших заявку на участие или подача (допуск к торгам) единственного поставщика	Показывает процент не полностью реализованных заявок
3	КК3	Среднее количество участников закупки проведенных конкурентным способом	Среднее значение, определяющее количество поставщиков подавших заявки на участие в конкурсе на 1 закупку, выставленную конкурентным способом	Характеризует уровень конкуренции при проведении закупок конкурентным способом
4	КК4	Индекс одной заявки	Отношение количества закупок с единственной заявкой на участие к общему количеству проведенных закупок	Необходим для повышения качества подготовки технического задания при формировании заявки на закупку
Критерии экономии				
5	КЭ1	Экономия от использования контрактной системы	Процент сэкономленных средств от проведения закупок, определяемый от суммы начальной максимальной цены контракта	Анализ эффективности использования бюджетных средств

Окончание таблицы Б.1.

№ п/п	Обозначение показателя	Название показателя	Характеристика	Область применения
6	КЭ2	Удельный вес закупок с экономией более 25%	Соотношение количества закупок с экономией более 25% к общему числу состоявшихся закупок	Анализ добросовестности действий организатора закупок при формировании НМЦК и действий поставщика при формировании цены предложения
Критерий соблюдения законодательства в сфере закупок				
7	КС31	Доля закупок у СМП, СО НКО в общем объёме закупок (по 44-ФЗ)	Отношение фактического объема закупок, осуществленных у СМП и СО НКО к совокупному годовому объёму закупок проведенных по 44-ФЗ	Характеризует исполнение статьи 44-ФЗ
8	КС32	Доля жалоб, поступивших на организатора торгов	Отношение количества жалоб на деятельность организатора закупок со стороны поставщиков	Анализ нарушений и возможных злоупотреблений со стороны организатора
Критерий эффективности планирования				
9	КЭП1	Количество изменений в плане графике в расчете на одну опубликованную закупку	Отношение количества внесенных изменений в плане графике к количеству проведенных конкурентных закупок	Анализ эффективности планирования на предприятии
Критерий профессионализма заказчика				
10	КПЗ1	Коэффициент качества подготовки заявок	Отношение количества заявок без отзыва, изменений, возвратов и редактирования после публикации ко всем поданным заявкам	Характеризует уровень профессионализма заказчика