

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И 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»

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор

_____/ В.С. Антонюк /

« ____ » _____ 2019 г.

Регулирование и мониторинг закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в субъекте РФ
(на примере Главного контрольного управления Челябинской области)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 38.03.04.2019.635.ВКР

Руководитель, к.э.н. доцент кафедры ЭТГМУ

_____/ Н.А. Сигатова /

« ____ » _____ 2019 г.

Автор

студент группы ВШЭУ – 463

_____/ И.Ю. Шахматов /

« ____ » _____ 2019 г.

Нормоконтролер, к.э.н. доцент кафедры. ЭТГМУ

_____/ Е.М. Колмакова /

« ____ » _____ 2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Шахматов И.Ю. Регулирование и мониторинг товаров, работ и услуг для государственных нужд в субъекте РФ (на примере Главного контрольного управления по Челябинской области) – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 463, 101 с., 17 ил., 10 табл., библиогр. список – 52 наим., 1 прил.

Объектом данного исследования выступает система государственных закупок.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по повышению эффективности регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В дипломной работе выявлена сущность регулирования государственных закупок, проанализированы методы контроля государственных закупок, проведен анализ эффективности регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Результаты дипломной работы имеют практическую значимость и могут применяться в Главном контрольном управлении Челябинской области.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	
1.1 Система размещения государственного заказа.....	10
1.2 Нормативно-законодательная база закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.....	22
1.3 Регулирование и мониторинг закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в РФ.....	29
1.4 Алгоритм проведения мониторинга закупок, товаров, работ и услуг для государственных нужд.....	48
2 АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД НА ПРИМЕРЕ ГЛАВНОГО КОНТРОЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ	
2.1 Порядок регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Челябинской области.....	54
.....	
2.2 Результаты мониторинга государственных закупок в Челябинской области.....	61
2.3 Проблемы регулирования и мониторинга в сфере государственных закупок и пути их решения.....	74
.....	
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В СУБЪЕКТЕ РФ	

3.1 Основные направления совершенствования регулирования и мониторинга системы государственных закупок.....	79
3.2 Оценка эффективности предложенного мероприятия.....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	92
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	95
ПРИЛОЖЕНИЯ	101
Приложение А – Организационная структура Главного контрольного управления Челябинской области.....	101

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Государственные закупки являются важным фактором эффективного расходования бюджетных средств. Посредством государственных закупок решаются такие задачи, как создание государственных материальных резервов государства, поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны, обеспечение жизнедеятельности населения. Государственные закупки также являются важным инструментом промышленной и социальной политики государства. Они позволяют стимулировать производство конкурентоспособных товаров, оказывать поддержку отечественным производителям, в том числе малому бизнесу.

Объектом данного исследования выступает система государственных закупок.

Предметом исследования является регулирование и мониторинг закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по повышению эффективности регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Для достижения намеченной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить систему размещения государственного заказа;
- рассмотреть правовое регулирование закупок для государственных нужд в РФ; проанализировать систему регулирования и мониторинга государственных закупок в субъекте РФ;
- выявить основные направления совершенствования системы государственных закупок.

В качестве методологической основы исследования использовался следующий комплекс методов: теоретические методы, включающие обобщение, сравнение, систематизацию и анализ экономической и юридической литературы по проблеме исследования.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

1.1 Система размещения государственного заказа

Основной целью системы размещения государственного заказа является своевременное и эффективное обеспечение потребностей государства в качественной продукции, необходимой для полноценного выполнения органами власти своих функций и обязанностей по отношению к населению.

В настоящее время система государственных закупок в Российской Федерации подвергается значительной критике как со стороны общества в целом, так и со стороны многих государственных и общественных деятелей. Внесение многочисленных поправок в законодательство о государственных закупках, жалобы на несовершенство закона, как со стороны поставщиков, так и со стороны заказчиков свидетельствует о существенных недостатках в данной системе.

Мировая практика выработала систему организации государственных закупок товаров, работ и услуг, обеспечивающую сокращение средств бюджета за счет построения этой системы на основе принципов гласности, открытости, состязательности, экономичности и подотчетности. Такая система носит название – прокьюремент.

В условиях конкуренции покупатель должен найти поставщика, который может предложить ему минимальную цену на предлагаемые товары, работы и услуги, а также выполнить и другие существенные для него условия (дополнительные требования к качеству продукции, срокам поставки, формам и срокам платежей и т.д.). На поиск такого контрагента по торговой сделке и направлены все процедуры, проводимые в рамках прокьюремента.

Потребности органов государственного управления в товарах, работах, услугах возникают на всех уровнях властной вертикали: на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, на уровне органов местного самоуправления. Такого рода нужды возникают при выполнении возложенных на

эти органы власти обязанностей по реализации государственной политики в той или иной сфере.

Государственные нужды в рыночной экономике удовлетворяются путем приобретения требуемых товаров, работ, услуг на свободном рынке как у государственных предприятий, так и у частного сектора экономики.

Действующее законодательство (статья 525 части II Гражданского кодекса Российской Федерации) определяет государственные нужды как "потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования". Понятие "государственные нужды" формально несколько шире, чем понятие "государственный заказ", поскольку и в широком, и в узком смысле этого слова государственный заказ является должным образом обобщенным и оформленным выражением государственных нужд.

Основой для определения сущности государственных потребностей является понятие государственных нужд. Это потребности, которые по ряду причин не могут быть удовлетворены частным предпринимательством (потребности в товарах и услугах, необходимых для обеспечения национальной безопасности, в том числе обороноспособности страны, формирования государственных резервных фондов, исполнения международных обязательств, выполнения федеральных программ и присущих государству функций, жизнеобеспечения самих органов государственной власти). Размещение государственных заказов и закупку на их основе товаров, работ и услуг, удовлетворяющих такого рода потребности, финансирует государство [1].

Государственные закупки – это приобретение товаров, работ, услуг на свободном рынке за счёт средств налогоплательщиков, аккумулированных в бюджетах и внебюджетных фондах.

Таким образом государственные закупки включают в себя:

- закупки из федерального бюджета;
- закупки из бюджетов субъектов РФ;

– закупки из внебюджетных фондов.

В России проведение конкурсных закупок на федеральном, региональном и муниципальном уровнях получило широкое распространение. В торгах задействовано большое количество государственных федеральных, региональных, муниципальных и коммерческих структур. Актуальность проведения торгов на поставку товаров, работ, услуг предопределена необходимостью оптимизации расходования бюджетных средств и создания конкуренции при их размещении. Регулирование рынков товаров и услуг может быть определено как функция органов государственного управления по изучению факторов экономической среды, оказывающих влияние на функционирование этого рынка, и принятию мер, направленных на совершенствование взаимоотношений между субъектами рынка.

Следует особо отметить, что под государственным заказом понимается обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд. Соответственно размещение государственного заказа – это действия по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Термин «государственная закупка» констатирует факт реализации государственного заказа. То есть государственная закупка является конечным этапом процесса реализации государственного заказа, а именно приобретением товаров, работ, услуг для государственных нужд.

Можно выделить ряд социально–экономических особенностей контрактных отношений на рынке государственных заказов:

- 1) вся деятельность в рамках контрактов осуществляется на средства федерального бюджета (бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов), внебюджетных источников финансирования и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами. Подрядчик

государства не имеет права самостоятельно распоряжаться полученными из бюджета средствами;

2) существует особая система ценообразования и стимулирования, предполагающая развитую дифференцированную типологию контрактов на все виды товаров и услуг, а в связи со сложностью расчётов, например, по крупным государственным программам, особенно заказам на НИОКР, контракты с государством детально разработаны, регламентированы и сложны как по структуре, так и по финансовой составляющей;

3) государственные заказы могут сопровождаться определёнными социально-экономическими требованиями (например, привлечение субъектов малого предпринимательства, организаций социально незащищённых групп населения и т.д.);

4) вся совокупность контрактных отношений, формирующихся в процессе размещения и реализации государственных заказов, характеризуется целенаправленным государственным регулированием.

В связи с этим наряду с общепринятыми рыночными механизмами и институтами на рынке государственных заказов действуют специально созданные институты, регламентирующие особенности хозяйственных отношений, в первую очередь специальную нормативно-правовую базу, институт контроля, структуру управления на разных уровнях рынка: федеральном, региональном, муниципальном. Таким образом, схематично этапы реализации государственного заказа представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Этапы реализации государственного заказа

Можно сформулировать определение системы управления государственными закупками – это комплекс мероприятий, проводимых государственными органами и должностными лицами, главными распорядителями и получателями бюджетных средств с целью формирования и утверждения сводного перечня государственных нужд, поиска наилучшего исполнителя государственного контракта и исполнения государственного контракта.

Несмотря на то, что различными учёными и исследователями предлагаются различные подходы и видение проблематики государственных закупок, наиболее общим и полным списком принципов государственных закупок является нижеследующий (рисунок 2):

- эффективность;
- экономичность;
- равенство и справедливость;
- открытость и прозрачность;
- ответственность.

Помимо упомянутых общих принципов в международной практике существуют отдельные дополнительные критерии, которыми руководствуются правительства при размещении государственных заказов:

- стимулирование национального производства и рынка занятости;
- обеспечение национальной безопасности, развития регионов, поддержки малого и среднего бизнеса, охраны окружающей среды и т.д.

Реализация принципа эффективности предполагает, что система размещения государственных заказов функционирует оперативно, с минимально возможными бюрократическими процедурами и расходами на её содержание. При этом такая система обеспечивает приобретение продукции с наилучшим для решения конкретной государственной задачи соотношением цены и качества [2].

Принцип экономичности при проведении государственных закупок предполагает, что помимо использования минимально необходимого объёма ресурсов для заключения государственного контракта и контроля за его

исполнением в ходе размещения заказа основное внимание уделяется экономическим критериям.



Рисунок 2 – Принципы размещения государственного заказа

Среди экономических критериев важнейшим является цена. Дополнительные критерии, обеспечивающие экономические выгоды для государственного заказчика, таковы:

- соответствие закупаемой продукции её назначению (т.е. качество);
- наименьшие затраты в течение всего срока службы или жизненного цикла закупаемой продукции (т.е. эксплуатационные затраты и затраты на текущий ремонт);
- минимальные дополнительные затраты (транспортировка, хранение и т.п.).

Принцип равенства и справедливости означает, что закупочная деятельность должна осуществляться по заранее объявленным правилам и критериям

справедливо и честно, обеспечивая равные возможности для всех участвующих поставщиков. Соблюдение этого принципа в государственных закупках особенно важно в связи с тем, что расходуются средства государства (налогоплательщиков).

Открытость и прозрачность в процессе закупок достигаются использованием специальных мер и процедур, а также составлением отчётности по всем существенным действиям, предпринимаемым в ходе проведения закупки. С точки зрения закупочных процедур принцип открытости и прозрачности заключается в предоставлении необходимой и достаточной информации всем заинтересованным сторонам системно и своевременно посредством общедоступного ресурса (печатное издание, сайт в сети Интернет и т.п.) бесплатно или за разумную плату. Данный принцип применим ко всем процедурным аспектам государственных закупок, включая общие условия проведения закупок, критерии оценки заявок претендентов на получение заказа и присуждение государственного контракта. Принцип открытости и прозрачности при организации и проведении закупок предполагает:

- достаточность информации: возможность для потенциальных поставщиков принимать обоснованные решения;
- своевременность: гарантия того, что информация в момент получения её поставщиками является ценной и необходимой;
- доступность для всех заинтересованных сторон: гарантия того, что процесс размещения государственного заказа является справедливым по отношению ко всем участникам и воспринимается как справедливый;
- системность: своевременная актуализация информации и быстрое информирование всех заинтересованных сторон обо всех изменениях.

Ответственность в ходе закупок означает, что органы государственной власти и государственные служащие несут дисциплинарную, гражданско–правовую и административную (а в ряде случаев и уголовную: в случаях, повлекших финансовые потери для бюджета, или в случаях ненадлежащего исполнения

государственными служащими своих должностных обязанностей) ответственность за принятые решения и их последствия [3].

Особые (дополнительные) принципы предусматривают исключения из стандартных общих принципов государственных закупок. Спецслужбы и военные ведомства используют государственные закупки для обеспечения потребностей обороны и национальной безопасности, что может потребовать введения определённых ограничений, учитывающих данную специфику. Также особое внимание может уделяться регионам в ситуациях ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, нуждающимся в государственной поддержке по восстановлению экономического и промышленного потенциала, а также отдельным социально не защищённым группам населения.

Государственные закупки представляют собой взаимосвязанную систему, включающую в себя:

- планирование закупок;
- текущий мониторинг потребностей и определение целесообразности закупок;
- регламентирование закупок;
- проведение закупок;
- контроль закупок.

Любую закупочную кампанию необходимо начинать с разработки плана закупок. И чем тщательнее будет проработан этот план, тем эффективнее будет каждая отдельная закупка.

Разработка плана закупок в наиболее общем виде представляет собой нахождение ответов на вопросы: что, как, когда, кто – и состоит из следующих укрупнённых процедур:

- определение и формулировка предмета закупок, установление требуемого объёма закупаемой продукции, её качественных характеристик и времени поставки;

- изучение соответствующего рынка и потенциальных поставщиков (проведение конъюнктурных исследований);
- определение типа контракта (контракт на товары, работы или услуги);
- выбор способа закупки (процедуры);
- определение функций и круга обязанностей всех участников процесса закупки;
- подготовка всей необходимой предварительной документации для осуществления закупки (установление квалификационных требований для отбора участников, формулировка критериев и способа оценки заявок и т.д.);
- планирование самого процесса проведения процедуры закупки;
- определение форм и методов осуществления контроля за выполнением условий заключённого контракта;
- проработка комплекса юридических вопросов.

Важными вопросами, решаемыми на стадии планирования и исполнения плана закупок, являются мониторинг и оценка целесообразности осуществления конкретных закупок. Целесообразность той или иной закупки должна подкрепляться соответствующим обоснованием от подразделения, являющегося «конечным пользователем». Такое обоснование должно давать ответы на следующие вопросы:

- какие потребности будут удовлетворены посредством закупки данной продукции;
- кто является потребителем закупаемой продукции и каково их количество, т.е. если продукция закупается для реализации какой-либо социальной программы, то объём должен соответствовать количеству прямых благополучателей;
- закупалась ли ранее подобная продукция, если да, то объём должен быть скорректирован с учётом остатков ранее закупленной продукции;

– существуют ли альтернативные возможности удовлетворения данной потребности заказчика, если да, то какова ориентировочная стоимость альтернативного варианта и каковы причины отказа от него [4].

В связи с тем, что планирование закупок осуществляется на достаточно длительный период («стандартный» срок исполнения плана закупок составляет один финансовый год, но в отдельных случаях, таких, как, например, государственные закупки по схемам государственно–частного партнёрства, срок планирования может быть значительно более продолжительным – вплоть до 25–30 лет), государственный заказчик обязан вести мониторинг своих потребностей и вносить корректировки в утверждённый план закупок. Корректировки могут быть обусловлены как объективными обстоятельствами исчезновения потребности в запланированной продукции, так и корректировкой объёмов соответствующего государственного бюджета.

В связи с тем, что закупки в рамках государственного и муниципального заказа осуществляются за счёт средств налогоплательщиков, эффективность расходования этих средств и противодействие их расхищению является общегосударственной задачей, требующей чёткой системы контроля и аудита. Контроль в государственных закупках можно подразделить на три вида:

- по времени проведения контрольных мероприятий (предварительный, оперативный и последующий контроль);
- по принадлежности проверяющего органа или подразделения к объекту проверки (внешний и внутренний контроль);
- по направлениям и предмету проверки (целевое и эффективное расходование средств, соблюдение требований законодательства и инструкций и др.)[5].

Каждый из видов контроля государственных закупок имеет чёткое законодательное или нормативное регламентирование.

Отличительной особенностью государственных закупок является то, что помимо государственных контрольных органов в процессе контроля также

задействуется общественность, в первую очередь в лице участников размещения заказа. Право проигравшего участника на обжалование результатов является неотъемлемой частью системы государственных закупок[11, с. 66].

Важнейшим элементом системы государственного регулирования является оптимизация расходов государственного бюджета.

Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета нашей страны (практически 30% расходов консолидированного бюджета РФ), то вопросы оптимизации бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок крайне актуальны. При этом целями оптимизации бюджетных расходов являются:

- повышение эффективности (результативности) расходования средств бюджетов всех уровней;
- повышение управляемости финансовыми потоками;
- предотвращение неконтролируемого нарастания затрат;
- сокращение расходов бюджета.

Первым шагом на пути оптимизации бюджетных расходов, определяющим во многом эффективность системы государственных заказов и закупок с точки зрения экономности и результативности использования бюджетных средств, является увязка процесса формирования государственных заказов и закупок с бюджетным процессом. Эти два процесса неразрывно взаимосвязаны. Вместе с тем признавая, что расходы бюджета в нашей стране в большей части формируются (планируются) исходя из возможностей доходной части бюджета, а не из потребностей, не все государственные нужды могут быть удовлетворены [31, с 11].

Формирование государственного заказа и закупок в условиях отсутствия приоритетов, которые устанавливаются, какие государственные нужды и для реализации каких государственных функций в экономической и социальной сферах будут удовлетворены в первую очередь.

Следующим шагом оптимизации бюджетных расходов системы государственных заказов является повышение качества прогнозирования расходов бюджета для государственных нужд. Прогнозы объёмов продукции, закупаемых для государственных нужд за счёт средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, разрабатываются органами государственной власти субъектов РФ.

Сформировав бюджет государственных заказов и закупок, взаимоувязанный и сбалансированный с бюджетными возможностями, следующим шагом на пути оптимизации бюджетных расходов является эффективное их размещение через конкурсные процедуры. Именно размещение на конкурсной основе государственных заказов обеспечивает существенную экономию бюджетных средств [28, с 260].

Таким образом, вопросы оптимизации бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок крайне актуальны, и работа в этом направлении должна быть построена на следующем:

- взаимной увязке процесса формирования государственных закупок с бюджетным процессом. При этом приоритетные государственные нужды должны быть отражены в документах, обеспечивающих бюджетный процесс;
- повышение качества прогнозирования расходов бюджета для государственных нужд. Использование системы ценового мониторинга как инструмента прогнозирования цен при формировании бюджета закупок;
- размещении бюджетных средств строго на конкурсной основе, за счёт широкого использования электронных торгов;
- широком использовании современных информационных технологий обеспечения системы государственного заказа на всех его этапах.

Таким образом, этапы реализации государственного заказа включает себя определение государственных нужд, формирование на основе полученных данных государственного заказа и осуществление государственных закупок товаров, работ, услуг. Последние составляют три основные группы закупаемой

продукции. В связи с тем, что закупки в рамках государственного заказа осуществляются за счёт налогоплательщиков, над эффективностью расходования этих средств установлена система контроля, которая имеет чёткое нормативно–законодательное регулирование.

1.2 Нормативно–законодательная база закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд

Отношения в сфере осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд урегулированы Законом № 44–ФЗ. Этот закон является ключевым актом, регулирующим закупки. К вопросам регулирования закупочной деятельности относятся следующие этапы:

- 1) планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2) порядок определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) порядок заключения государственных и муниципальных контрактов;
- 4) отдельные особенности исполнения контрактов;
- 5) мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроль в сфере закупок.

Из сферы Закона о закупках, согласно ст. 1, выведены отношения, связанные:

1) с оказанием услуг международными финансовыми организациями, участником которых является Российская Федерация, или с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;

2) закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите;

3) закупкой драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ и государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней

соответствующих субъектов РФ, на территориях которых были добыты драгоценные металлы и драгоценные камни;

4) назначением гражданину адвоката (представителя) органами предварительного расследования или судом и привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно;

5) закупкой товаров, работ, услуг Центральной избирательной комиссией РФ, избирательными комиссиями субъектов РФ при проведении выборов в федеральные органы государственной власти;

6) закупкой товаров, работ, услуг участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством РФ о выборах и референдумах (кроме отдельных случаев);

7) привлечением избирательными комиссиями, комиссиями референдума граждан к выполнению работ и оказанию услуг, связанных с обеспечением полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума в период подготовки и проведения выборов, референдума, по гражданско– правовым договорам.

Все остальные закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд должны осуществляться с соблюдением требований Закона о закупках.

В Законе о закупках контрактная система определяется как «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно–правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные

учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено Законом о контрактной системе), в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд» (п. 1 ст. 3) [4].

Принципиально важным представляется включение в Закон о закупках принципов контрактной системы: открытости; прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; обеспечения конкуренции; профессионализма заказчиков; стимулирования инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективности осуществления закупок (ст. 6) и раскрытие их содержания (ст. 7—12). Включение в Закон принципов контрактной системы соответствует международному и зарубежному опыту регулирования закупок публично–правовыми образованиями и способствует повышению эффективности регулирования закупок. Так, схожие принципы сформулированы в преамбуле Типового закона о закупках товаров (работ) и услуг.

Закона о закупках к государственным и муниципальным нуждам относит потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно:

- 1) для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно–целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и

программно–целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами;

2) исполнения международных обязательств РФ, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является РФ;

3) выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Во исполнение норм Закона о закупках принято более 50 постановлений Правительства РФ. Также отдельные вопросы контрактной системы могут регулироваться федеральными органами исполнительной власти (Минфин России, Минэкономразвития России, Казначейство России, ФАС России).

Также отношения в сфере закупок могут регулироваться органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Однако правовые акты таких органов должны соответствовать федеральным нормативным правовым актам, в чем выражается принцип единства контрактной системы.

Нормативное правовое регулирование контрактной системы лежит на стыке гражданского, административного и финансового права и образует самостоятельный правовой институт.

Между тем отдельные вопросы осуществления закупок могут регулироваться законодательными актами, относящимися к самостоятельным отраслям права и иным институтам регулирования (ГК РФ, БК РФ, Закон о защите конкуренции и т.д.). Однако такие акты имеют дополняющее значение и применяются к закупочной деятельности или по остаточному принципу (если вопрос не урегулирован Законом о закупках, может быть применен иной законодательный акт), или в случаях, прямо указанных в Законе о закупках, применяются особенности, установленные такими законами, отличные от общего порядка. Например, Закон о закупках устанавливает, что Федеральный закон от 29.12.2012

№ 275–ФЗ «О государственном оборонном заказе» может устанавливать особенности нормативного правового регулирования в рамках государственного оборонного заказа.

Ниже перечислены законодательные акты, регулирующие отдельные вопросы осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, с краткой характеристикой положений таких актов.

В Гражданском кодексе РФ к сфере закупок относятся следующие положения:

- 1) ст. 447—449, регулирующие порядок заключения договоров на торгах;
- 2) поставка товаров для государственных или муниципальных нужд (параграф 4 гл. 30);
- 3) подрядные работы для государственных или муниципальных нужд (параграф 5 гл. 37).

Бюджетный кодекс РФ устанавливает важные взаимосвязи между бюджетированием и осуществлением закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд является одним из видов расходов бюджета. Статья 72 БК РФ устанавливает, что государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом–графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

По общему правилу, заказчикам не допускается принимать на себя обязательства, выходящие за рамки доведенных до них лимитов (по целевому назначению, по сроку или по размеру). В перспективе этого не позволит сделать ЕИС, которая автоматически заблокирует извещение о закупке, в отношении которой отсутствуют лимиты бюджетных обязательств.

Однако БК РФ позволяет заключать государственные (муниципальные) контракты, предметами которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, если решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности установлены пределы средств на эти цели.

Также обязательства по оплате работ, услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут приниматься заказчиками, в случаях,

предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального образования, в пределах средств и на сроки, которые установлены указанными актами [26, с. 30].

Также ст. 73 БК РФ устанавливает важную для заказчиков норму о том, что получатели бюджетных средств обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Закон о защите конкуренции содержит гл. 4 «Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений...». Положения данного Закона (ст. 17) часто применяются ФАС России при рассмотрении жалоб участников закупок, так как антимонопольные требования к закупкам в данном законе сформулированы несколько шире, чем в Законе о закупках. К таким антимонопольным требованиям относятся:

- 1) запрет координации организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников;
- 2) запрет создания участнику закупки или группе участников закупки преимущественных условий, в том числе путем доступа к информации;

3) запрет нарушения порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;

4) запрет участия организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в закупках;

5) запрет на не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений;

б) ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Нарушение указанных запретов является основанием для признания судом соответствующих закупок и заключенных по их результатам сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа.

Также ст. 18 Закона о защите конкуренции предусматривает особенности заключения договоров с финансовыми организациями. Заказчики, являющиеся органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды обязаны закупать ряд финансовых услуг только посредством открытого конкурса или открытого аукциона, независимо от суммы сделки. При таких закупках заказчикам позволяется устанавливать ряд дополнительных квалификационных требований.

Характеризуя действующую российскую нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, следует упомянуть также Федеральный закон от 18.07.2011 № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223–ФЗ).

Закон № 223–ФЗ регулирует закупочную деятельность компаний так называемого госсектора (государственные компании, корпорации, организации с государственным участием в уставном капитале, субъекты естественных монополий, автономные учреждения и т.д.).

Таким образом, сферы регулирования Закона о закупках и Закона № 223–ФЗ не пересекаются. Исключением является закупочная деятельность бюджетных учреждений и унитарных предприятий, которая в зависимости от источника расходования средств и иных обстоятельств может регулироваться как Законом о закупках, так и Законом № 223–ФЗ.

Закон № 223–ФЗ является более гибким и предоставляет большую свободу для заказчиков по сравнению с положениями Закона о закупках, который имеет процедурный характер и детально регламентирует порядок осуществления закупок. Также следует отметить, что Закон № 223–ФЗ и Закон о закупках используют одну и ту же платформу для информационного обеспечения закупок — единую информационную систему.

1.3 Регулирование и мониторинг закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в РФ

В Российской Федерации регулирование и мониторинг закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд осуществляет Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов РФ на основе Закона о закупках, вступившего в силу с 1 января 2014 г. и других нормативных правовых актов. Департамент является структурным подразделением Министерства финансов РФ, на которое возложены следующие функции и полномочия:

1) подготовка предложений по выработке государственной политики и нормативно–правовому регулированию в части, касающейся осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

2) обеспечение разработки, согласования, внесения в установленном порядке проектов федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, международных правовых актов и иных документов, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

3) подготовка нормативных правовых (правовых) актов Министерства в целях реализации положений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе по вопросам:

– по поручению Правительства РФ условий допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами;

– порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– порядка согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

– типового положения (регламента) о контрактной службе;

– порядка формирования идентификационного кода закупки, в том числе его состава и структуры в зависимости от целей применения;

– единых требований к функционированию электронных площадок;

4) подготовка предложений по выработке государственной политики в сфере государственных закупок в отношениях с Европейским союзом, Евразийским экономическим союзом, Всемирной торговой организацией и иными международными организациями, региональными объединениями, а также во

взаимодействии в установленном порядке с органами международных организаций и объединений;

5) рассмотрение и подготовка в пределах своей компетенции позиции Министерства на разработанные иными федеральными органами исполнительной власти проекты нормативных правовых (правовых) актов, касающихся вопросов осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

6) осуществление методического обеспечения осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

7) формирование и подготовка предложений по вопросам ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

8) осуществление мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также анализ практики осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

9) согласование функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок и осуществление мониторинга их реализации;

10) обеспечение своевременного и полного рассмотрения запросов и обращений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и других организаций, устных и письменных обращений граждан по вопросам, входящим в компетенцию Департамента, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством РФ срок.

Регулирование закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в РФ – это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной

системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством РФ, и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Закон о закупках регулирует деятельность участников контрактной системы. Субъектами отношений в контрактной системе являются: государственные и муниципальные заказчики, уполномоченный орган, специализированная организация, контрактная служба, комиссия по размещению заказа, руководитель контракта, участники закупок, эксперты, экспертные организации, операторы электронный площадок, контрольные органы и другие.

Участники контрактной системы:

1. Государственные и муниципальные заказчики. Государственный заказчик – государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени РФ или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени РФ или субъекта РФ и осуществляющие закупки.

Муниципальный заказчик – муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

2. Уполномоченный орган. Уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, на которые возложены полномочия на определение поставщиков для обеспечения нужд субъектов РФ, вправе осуществлять полномочия уполномоченных органов, уполномоченных учреждений муниципальных

образований на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на основании соглашений между субъектами РФ и находящимися на их территориях муниципальными образованиями.

Специализированная организация: заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика, в том числе для разработки документации о закупке, размещения в единой информационной системе и на электронной площадке информации и электронных документов, направления приглашений принять участие в определении поставщиков закрытыми способами, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика.

3. Контрактная служба. Контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), утвержденного федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Комиссии по размещению заказов: Заказчиком при размещении заказа путем проведения конкурса, аукциона, запроса котировок, а также запроса предложений на товары, работы услуги до размещения в единой информационной системе информации о размещении заказов создается конкурсная, аукционная, котировочная комиссия, комиссия по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений или единая комиссия. Формируется приказ о создании комиссии, определяются ее состав и порядок работы, назначается председатель комиссии.

4. Участники закупок. Участник закупки – это любое юридическое лицо независимо от его организационно–правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том

числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 3 Закона № 44–ФЗ).

Участие в закупках может быть ограничено только в случаях, предусмотренных Законом № 44–ФЗ и иными федеральными законами. Например, участником закупки не может быть оффшорная компания.

5. Эксперты, экспертные организации. Эксперт, экспертная организация – это обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом № 44–ФЗ.

6. Операторы электронных площадок. В РФ активно внедряются электронные процедуры закупки продукции для государственных и муниципальных нужд, которые осуществляются на электронных торговых площадках [4].

Электронная площадка – это сайт в информационно–телекоммуникационной сети "Интернет", на котором проводятся конкурентные способы определения поставщиков в электронной форме, за исключением закрытых способов определения поставщиков в электронной форме.

Оператор электронной площадки – непубличное хозяйственное общество, в уставном капитале которого иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам принадлежит не более чем 25% долей (акций) такого общества и которое владеет электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования программно–аппаратными средствами, обеспечивает ее функционирование, а также соответствует требованиям Закона №

44–ФЗ и включено в утвержденный Правительством РФ перечень операторов электронных площадок.

Специализированная электронная площадка – соответствующая установленным в Законе № 44–ФЗ требованиям информационная система, доступ к которой осуществляется с использованием защищенных каналов связи и на которой проводятся закрытые конкурентные способы определения поставщиков в электронной форме.

Оператор специализированной электронной площадки – российское юридическое лицо, которое владеет специализированной электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования программно–аппаратными средствами, обеспечивает ее функционирование, а также соответствует установленным в Законе № 44–ФЗ требованиям и включено в утвержденный Правительством РФ перечень операторов специализированных электронных площадок.

Особенность Закона о закупках состоит в том, что он также регулирует все этапы государственных и муниципальных закупок:

- 1) планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2) порядок определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) порядок заключения государственных и муниципальных контрактов;
- 4) отдельные особенности исполнения контрактов;
- 5) мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроль в сфере закупок.

Правовое регулирование этапа планирования предусматривает составлением заказчиками планов закупок и планов–графиков (гл. 2), которые размещаются в ЕИС. Основным принцип – заказчики закупают только ту продукцию, которая запланирована.

Планирование закупок продукции для государственных и муниципальных нужд – это формирование, утверждение и ведение планов закупок и планов–графиков.

Планы закупок формируются заказчиками исходя из целей осуществления закупок и включает:

- 1) идентификационный код закупки;
- 2) цель осуществления закупки;
- 3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки;
- 4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки;
- 5) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- 6) обоснование закупки;
- 7) информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно–строительного проектирования);
- 8) информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги в соответствии с Законом № 44–ФЗ.

Планы закупок формируются на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ, законов субъекта РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете [19, с. 21].

Порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения федеральных нужд, требования к порядку формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд устанавливаются Правительством РФ.

Закон № 44–ФЗ предусматривает случаи внесения изменений в планы закупок (п. 6 ст. 17).

Утвержденный план закупок подлежит размещению в единой информационной системе в течение трех рабочих дней со дня утверждения или изменения такого плана, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Планы–графики содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. Планы–графики формируются заказчиками в соответствии с планами закупок. В план–график включается следующая информация в отношении каждой закупки:

- 1) идентификационный код закупки;
- 2) наименование и описание объекта закупки;
- 3) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований;
- 4) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа;
- 5) дата начала закупки;
- 6) информация о размере предоставляемых обеспечения соответствующей заявки участника закупки и обеспечения исполнения контракта;
- 7) информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара;
- 8) информация о банковском сопровождении контракта.

Порядок формирования, утверждения и ведения планов–графиков закупок для обеспечения федеральных нужд устанавливается Правительством РФ. Порядок формирования, утверждения и ведения планов–графиков закупок для обеспечения

нужд субъекта РФ, муниципальных нужд устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией с учетом требований, установленных Правительством РФ.

Требования к форме планов–графиков и порядок их размещения в единой информационной системе устанавливаются Правительством РФ.

Закон № 44–ФЗ предусматривает случаи внесения изменений в планы–графики (п. 13 ст. 21).

Утвержденный заказчиком план–график и внесенные в него изменения подлежат размещению в единой информационной системе в течение трех рабочих дней с даты утверждения или изменения плана–графика, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Правовое регулирование размещения заказов предусматривает четкий перечень способов закупок: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закрытые способы определения поставщиков, единственный источник. С 1 января 2019 г. государственный и муниципальные закупки должны осуществляться с использованием электронных процедур.

Способы определения поставщика: размещение государственного и муниципального заказов осуществляется по двум направлениям: путем проведения конкурентных процедур и закупка у единственного источника.

Конкурентными способами определения поставщиков являются:

1. Конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс).

2. Аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион).

3. Запрос котировок.

4. Запрос предложений.

Конкурс – это способ определения поставщика, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения

контракта. Государственный или муниципальный заказчик заранее определяет критерии оценки заявок, приглашает всех желающих подать заявки и оценивает их в соответствии с предложенными критериями. Выделяют открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс.

Аукцион – это способ определения поставщика, при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Запрос котировок считается одной из самых простых конкурентных процедур государственных и муниципальных закупок. Эта процедура применяется для приобретения небольших объемов стандартных товаров, работ и услуг, для которых существует сложившийся рынок. Информация о потребностях в продукции сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта [5].

Под запросом предложений понимается способ определения поставщика, при котором информация о закупаемой продукции сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений. Победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге. Закон № 44–ФЗ устанавливает случаи, когда заказчики могут использовать запрос предложений для закупки продукции.

Закупка у единственного источника является исключительной и крайне нежелательной процедурой размещения государственного и муниципального заказа. Закупка у единственного источника проводится тогда, когда применения любых других процедур невозможно или дает отрицательный экономический эффект. Обычно использование этой процедуры допускается в случае закупки у

естественной монополии, при возникновении чрезвычайных обстоятельств, закупка культурных ценностей и другое.

Системный подход к регулированию закупок проявляется и в распространении действия Закона № 44–ФЗ на стадии заключения контракта, исполнения контрактов, мониторинга закупок, аудита и контроля за соблюдением нормативных правовых актов о контрактной системе.

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

Заключение контракта возможно только на основании специальной процедуры. Изменять условия контракта и поставки не допускается. В контракте должны быть обязательные условия об ответственности поставщика и о порядке приемки продукции.

Особенности подготовки, заключения, исполнение, изменение и расторжение контракта рассматриваются в ст. 34, 94, 95, 96 Закон № 44–ФЗ.

Контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика, документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт.

Цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установленных Правительством РФ, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке.

В контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

В случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней).

В случае просрочки исполнения поставщиком обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику требование об уплате неустоек (штрафов, пеней).

Штрафы начисляются за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения поставщиком обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в виде фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством РФ.

Сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пени), если докажет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны.

Допускается заключение контрактов на поставки технических средств реабилитации инвалидов, создание нескольких произведений литературы или искусства, выполнение научно–исследовательских работ либо оказание услуг в сфере образования или услуг по санаторно–курортному лечению и оздоровлению, услуг по организации отдыха детей и их оздоровления, в том числе по предоставлению путевок, с несколькими участниками закупки. При этом право заключения контракта с несколькими участниками закупки устанавливается заказчиком в документации о закупке.

Если контракт заключается на срок более чем 3 года и цена контракта составляет более чем 100 млн рублей, контракт должен включать в себя график исполнения контракта. В контракт включаются обязательные условия:

1) о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки;

2) об уменьшении суммы, подлежащей уплате заказчиком юридическому лицу или физическому лицу, в том числе зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, на размер налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, связанных с оплатой контракта, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах такие налоги, сборы и иные обязательные платежи подлежат уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации заказчиком.

Срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должен составлять не более 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

В контракт может быть включено условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта.

При заключении контракта заказчик по согласованию с участником закупки, с которым в соответствии с Законом № 44–ФЗ заключается контракт, вправе увеличить количество поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и НМЦК (ценой лота), если это право заказчика предусмотрено документацией о закупке. При этом цена единицы товара не должна превышать цену единицы товара, определяемую как частное от деления цены контракта, указанной в заявке на участие в конкурсе, запросе предложений или предложенной участником аукциона, с которым

заключается контракт, на количество товара, указанное в извещении о проведении закупки.

Контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц.

В контракт включается условие о банковском сопровождении контракта в случаях, установленных в соответствии со ст. 35 Закона № 44–ФЗ.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно–счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно–счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований (ч. 1 ст. 98 Закон № 44–ФЗ).

Органы аудита в сфере закупок в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

Органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно–аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам [15, с. 20].

Органы аудита в сфере закупок обобщают результаты осуществления деятельности, в том числе устанавливают причины выявленных отклонений,

нарушений и недостатков, подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах.

Контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий (ч. 1 ст. 99 Закон № 44–ФЗ):

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении субъектов контроля:

- заказчиков;
- контрактных служб;
- контрактных управляющих;
- комиссий по осуществлению закупок и их членов;
- уполномоченных органов и уполномоченных учреждений;
- специализированных организаций;
- операторов электронных площадок.

Таблица 1 – Трехуровневая система контроля

Орган контроля в сфере закупок	Субъекты контроля	
	Плановые проверки	Внеплановые проверки
Федеральный уровень	Субъекты контроля федерального уровня и операторы электронных площадок	Все субъекты контроля (федерального уровня, уровня субъектов РФ и муниципального уровня)
Уровень субъекта РФ	Субъекты контроля уровня субъекта РФ	Субъекты контроля муниципального уровня и уровня субъекта РФ
Муниципальный уровень	Субъекты контроля муниципального уровня	Только муниципальные субъекты контроля

Ведомственный контроль в сфере закупок (ст. 100 Закон № 44–ФЗ) – государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком (ст. 101 Закона № 44–ФЗ) – заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком условий контракта в соответствии с законодательством РФ. Заказчик обязан осуществлять контроль за привлечением поставщиком к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (ч. 5 ст. 30 Закон № 44–ФЗ).

Общественный контроль за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (ст. 102 Закон № 44–ФЗ)

Граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с Законом № 44–ФЗ. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

Общественный контроль осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Мониторинг закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в РФ – это система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов–графиков (ч. 1 ст. 97 Закон № 44–ФЗ).

Мониторинг закупок осуществляется в целях:

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

Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

Мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

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

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

Сводный аналитический отчет подлежит размещению в единой информационной системе.

В соответствии с законодательством субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами может осуществляться мониторинг закупок для обеспечения соответственно нужд субъектов РФ и муниципальных нужд.

Мониторинг закупок обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органом исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией.

Мониторинг государственных закупок – комплексная система, которая состоит из четырех стадий, аналогичных стадиям процесса государственных закупок:

1. Мониторинг планирования закупок.
2. Мониторинг на этапе определения Поставщика и заключения государственного контракта.
3. Мониторинг приемки результатов исполнения контракта.
4. Мониторинг исполнения контракта.

Таким образом, регулирование и мониторинг закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в РФ осуществляется с целью определения рисков и

выработки своевременных управленческих решений. По результатам мониторинга возможны осуществление прежде всего краткосрочного прогнозирования развития системы закупок, предупреждение негативных тенденций, оценка эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

1.4 Алгоритм проведения мониторинга закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд

Мониторинг закупок товаров, работ и услуг предполагает оценку эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд. Алгоритм анализа и оценки эффективности обеспечения, государственных и муниципальных нужд выглядит следующим образом:

1 этап: анализ организационно–методических аспектов системы государственного заказа, то есть характеристика системы размещения государственного заказа.

2 этап: анализ нормативно–правовой базы, в рамках которого помимо основного Закона о закупках, регулирующего систему государственных закупок, необходимо проанализировать и подзаконные нормативные правовые акты.

3 этап: оценка эффективности системы государственных закупок – один из важнейших этапов общего анализа.

Под эффективностью размещения государственных заказов понимают соотношение между результатом чего–либо и произведёнными затратами на достижение данного результата. Очевидно, что можно рассчитывать эффективность в экономической, социальной, производственной и других сферах. При оценке эффективности размещения госзаказов в первую очередь следует обращать внимание на экономическую эффективность. То есть при расчёте необходимо соотносить экономический эффект от размещения госзаказа и материальные затраты на достижение данного экономического эффекта.

Экономический эффект от размещения госзаказов может выражаться:

1) в прямой экономии бюджетных средств (вследствие снижения цен в результате размещения заказа достигается экономия бюджетных средств по сравнению с запланированным объёмом финансирования);

2) в приобретении товаров, работ и услуг с более высоким качеством;

3) в приобретении товаров, работ и услуг на более выгодных условиях, чем обычно (сокращение сроков поставки, оплата без аванса, более длительный срок гарантийного обслуживания, дополнительные сервисы и т.д.);

4) в различные рода сопутствующих экономических эффектах (снижение уровня коррупции; повышение степени открытости рынков; улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности).

Методика 1. Качество работы системы размещения государственного заказа можно оценить, используя набор показателей, сгруппированных следующим образом:

1) показатели, характеризующие работу системы размещения государственных заказов в целом;

2) показатели, характеризующие проведение процедур размещения заказов и полученные результаты;

3) показатели, характеризующие проведение отдельных процедур размещения заказа.

Первая группа показателей позволяет оценить работу системы размещения заказов в целом, а именно: наличие необходимых нормативных правовых актов, количество и качество методических документов, работу органов по контролю за размещением заказов и т.д.

Вторая группа показателей позволяет определить, каким образом осуществляется размещение заказов: с использованием каких процедур, какого уровня конкуренции удаётся достичь, каковы причины отказа в допуске к участию в процедурах размещения заказов и т.д.

Третья группа показателей позволяет оценить эффективность одной отдельной процедуры размещения заказа, в частности определить достигнутый эффект по сравнению со средним, достигаемым в аналогичных ситуациях по аналогичным товарам, работам, услугам; оценить эффективность и обоснованность принятого решения о размещении заказа.

Анализ системы размещения государственных заказов предполагает изучение ряда показателей, характеризующих целостность системы, наличие необходимых её составляющих и их качество. В соответствии с этим выделяются две группы критериев оценки системы размещения заказов: отборочные и оценочные [6].

Оценочные критерии позволяют провести качественный анализ системы размещения заказов, что предполагает выставление по каждому показателю оценки в баллах с использованием шкалы. Оценки должны давать эксперты, обладающие профессиональными знаниями и опытом работы в сфере размещения госзаказов. Можно выделить следующие группы критериев:

- 1) нормативно–методическое и информационное обеспечение системы размещения заказов;
- 2) оценка эффективности работы государственных заказчиков;
- 3) оценка конкурентной и инфраструктурной среды размещения заказов.

По первой группе оценочных критериев (нормативно–методические и информационное обеспечение системы размещения заказов) могут применяться следующие критерии:

- 1) наличие утверждённых документов соответствующего уровня, определяющих направления и порядок использования сэкономленных бюджетных средств;
- 2) наличие методических документов, определяющих порядок формирования начальной цены контракта;
- 3) наличие документов, определяющих порядок формирования потребностей в товарах, работах, услугах;

4) наличие документов, определяющих порядок проведения анализа рынка заказываемых товаров, работ, услуг;

5) наличие документов, определяющих порядок проведения контрольных мероприятий по исполнению государственных и муниципальных контрактов;

6) наличие утверждённых типовых форм конкурсной, аукционной и прочей документации и т.д.

По второй группе критериев (оценка эффективности работы государственных заказчиков) могут быть использованы следующие критерии:

1) доля сотрудников заказчика, привлечённых к процессам размещения заказов и имеющих специальное образование в сфере размещения заказов;

2) число жалоб на действия заказчика, в течение года удовлетворённых уполномоченным органом по контролю;

3) число проведённых государственным заказчиком процедур размещения заказов (конкурс, аукцион, запрос котировок, закупка у единственного поставщика), в течение года признанных недействительными судом, арбитражным судом;

4) использование средств автоматизации рутинной деятельности закупающих сотрудников.

По третьей группе критериев оценки эффективности (оценка конкурентной и инфраструктурной среды размещения заказов) могут быть использованы следующие критерии:

1) выполнение государственным заказчиком обязательств по заключённым контрактам;

2) эффективность работы контрольного органа, проведения проверок процедур размещения заказов;

3) уровень прозрачности и открытости в системе государственных закупок;

4) качество законодательства в сфере размещения заказов;

5) профессиональная компетентность сотрудников контрактных служб, комиссий, государственных заказчиков в сфере размещения заказа;

- б) качество разрабатываемой документации о закупке;
- 7) качество работы официального сайта для размещения информации о государственных заказах (ЕИС).

Оценки по критериям каждой группы суммируются отдельно. Итоговая оценка может быть определена путём суммирования (либо взвешенного суммирования) итоговых оценок по группам. Данная оценка сравнивается с максимально возможной (определяемой исходя из максимальной оценки по каждому критерию).

2. Можно выделить следующие группы показателей, характеризующие проведение процедур размещения заказов:

- 1) показатели, характеризующие частоту применения процедур размещения заказов;
- 2) показатели, характеризующие конкурентную среду;
- 3) показатели, характеризующие среднюю цену заключенного контракта;
- 4) показатели, характеризующие объём экономии бюджетных средств.

В связи с тем, что одной из целей мониторинга закупок является оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, рассмотрим подробнее содержание и требования к порядку составления сводного отчета, являющегося документом–индикатором основных показателей закупочной деятельности и изменений контрактной системы.

Используя информацию, содержащуюся в ЕИС, обращаясь в Счетную палату, контрольно–счетные органы, ФАС, а также привлекая иных лиц, Минфин должен подготовить отчет, содержащий в том числе следующую информацию:

- о количестве размещенных извещений об осуществлении закупок, суммарном значении НМЦК, в том числе мониторинг централизованных закупок;
- о количестве состоявшихся и несостоявшихся процедур;
- о количестве и общей стоимости контрактов;
- об исполнении контрактов, в том числе об оплате и начислении неустоек;
- о ведении реестра недобросовестных поставщиков;

- о ведении реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок;
- о количестве банковских гарантий и общей денежной сумме, указанной в них;
- о результатах осуществления контроля;
- о функционировании ЕИС.

Министерство финансов РФ разрабатывает проект сводного отчета, который подлежит согласованию с ФАС и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, и предоставляет на рассмотрение в Правительство.

Выводы по разделу 1.

Результаты проведенного анализа показали, что в экономической литературе недостаточно исследованы методические аспекты, которые обеспечивали бы разнонаправленную и комплексную оценку эффективности системы государственных закупок в современной российской экономике. Поэтому следует использовать алгоритм оценки эффективности государственных закупок, используемый для их анализа на региональном уровне. Вместе с тем для более полной оценки эффективности закупочной деятельности и внедрения инноваций следует дополнить расчет интегрального значения конкурентности показателями, характеризующими доли (по стоимости и по количеству) контрактов, заключенных по итогам проведения конкурентных закупок инновационной продукции; выпуск инновационной продукции.

Таким образом, методика анализа механизма бюджетных закупок позволяет: сравнивать итоговые показатели по каждому из способов определения поставщика и ранжировать их по степени эффективности проведения закупок; выявлять динамику итогового показателя по каждому из способов определения поставщика и в целом по области; выявлять «проблемные» места в деятельности

каждого способа определения поставщика путем выявления, за счет каких показателей снижается эффективность закупок; оценивать значение и динамику.

2 АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД НА ПРИМЕРЕ ГЛАВНОГО КОНТРОЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Порядок регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Челябинской области

Основную роль в процессе регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Челябинской области.

Главное контрольное управление Челябинской области создано в 2007 году Постановлением Губернатора Челябинской области от 09.01.2007 г. № 1 и является органом исполнительной власти Челябинской области.

Основными задачами Главного управления являются:

1) осуществление деятельности уполномоченного органа исполнительной власти Челябинской области на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; [3]

2) осуществление функций уполномоченного органа по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Челябинской области;

3) осуществление деятельности уполномоченного органа исполнительной власти Челябинской области на осуществление контроля в сфере закупок;

4) контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества, находящегося в государственной собственности Челябинской области;

5) экспертно-аналитическое обеспечение реализации Губернатором Челябинской области и Правительством Челябинской области полномочий в

сфере инвестиционной политики, развития малого и среднего предпринимательства, управления имуществом, находящимся в государственной собственности Челябинской области; [3]

6) подготовка экспертных заключений, аналитических докладов и иных необходимых Губернатору Челябинской области, Правительству Челябинской области экспертных и аналитических материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

7) экспертно–аналитическое обеспечение вопросов несостоятельности (банкротства), финансового оздоровления государственных унитарных предприятий Челябинской области, хозяйственных обществ, акции (доли в уставных капиталах) которых находятся в государственной собственности Челябинской области;

8) организация и производство в пределах своей компетенции судебных экспертиз для обеспечения исполнения полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, и следователей. [3]

Главное управление возглавляет начальник Главного управления, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Губернатором Челябинской области.

Организационная структура Главного контрольного управления Челябинской области представлена в Приложении А [6].

Регулирование закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Челябинской области находится в ведении отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок Главного контрольного управления Челябинской области. [3]



Рисунок 3 – Структура отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок

Отдел выполняет следующие функции:

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

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

3) осуществляет деятельность по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд Челябинской области, в том числе:

3.1) разрабатывает и утверждает методические материалы и рекомендации, необходимые для функционирования контрактной системы в сфере закупок, в том числе типовые формы документов, используемые при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3.2) готовит письменные ответы на запросы граждан и юридических лиц по вопросам в сфере закупок;

3.3) организует и проводит региональные конференции, семинары, круглые столы в сфере закупок;

3.4) участвует в дополнительном профессиональном образовании специалистов в сфере закупок; [8]

4) осуществляет мониторинг закупок для обеспечения нужд Челябинской области в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

5) по результатам проведенного мониторинга закупок передает в отдел внепланового контроля в сфере закупок Главного управления информацию для рассмотрения вопроса о проведении внеплановой проверки;

6) размещает сводный аналитический отчет по результатам мониторинга закупок в единой информационной системе;

7) осуществляет взаимодействие с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц по вопросам осуществления общественного контроля в сфере закупок; [8]

8) участвует в разработке проектов законов Челябинской области и иных нормативных правовых актов Челябинской области по вопросам, относящимся к компетенции отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок; [8]

9) подготавливает аналитические, справочные, информационные материалы на заседание Правительства Челябинской области, областные совещания при Губернаторе Челябинской области относящиеся к компетенции отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок

10) готовит проекты локальных нормативных актов Главного управления, соглашений, заключаемых Главным управлением, по вопросам, относящимся к компетенции отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок;

11) осуществляет аналитическую и консультативно–методическую работу по вопросам, относящимся к компетенции отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок;

12) осуществляет планирование деятельности отдела регулирования, методологического обеспечения и мониторинга закупок;

13) осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Челябинской области[8].

Порядок регулирования закупок товаров, работ и услуг основывается на следующих нормативно–правовых актах и других материалах:

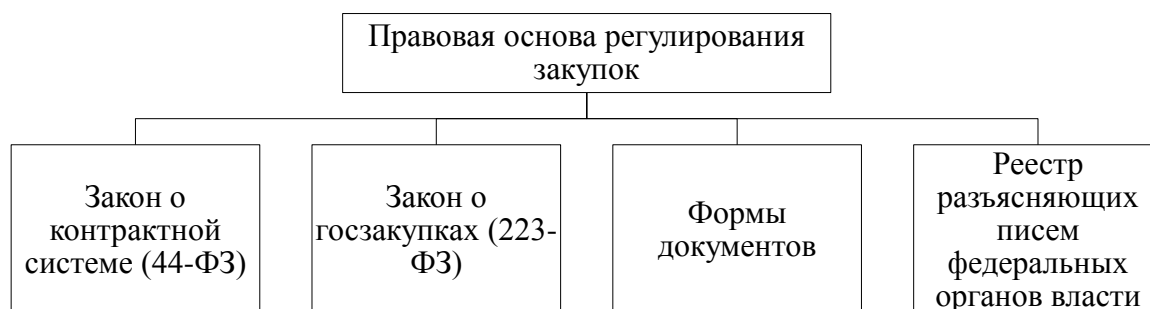


Рисунок 4 – Правовая основа регулирования закупок

Законом № 44–ФЗ является основным нормативно–правым актом, регулирующим отношения в сфере государственных закупок.

Основные стороны процесса закупки, регулируемые вышеуказанным федеральным законом перечислены ниже:

- Планирование государственных закупок;
- Процедуры подбора поставщика/подрядчика/исполнителя для поставки товара/выполнения работы/оказания услуги для государственных и муниципальных нужд; [2]
- Порядок заключения, регистрации, исполнения, расторжении и другие вопросы, связанные с контрактом на поставку товаров/выполнение работ/оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- Контроль, мониторинг и аудит в сфере государственных закупок Закон № 44–ФЗ накладывает серьезные ограничения регулирует суммы и объемы закупок, обязывает обосновывать начальную стоимость контракта, указывать функциональные характеристики услуг и товаров.

Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие государственные закупки, должны соответствовать вышеуказанному Федеральному закону.

Также одну из наиболее важных ролей в системе государственных закупок играет Федеральный закон от 26.07.2006 № 135–ФЗ «О защите конкуренции». В нем определены такие понятия, как необоснованно высокая и необоснованная цена услуги, которая существенно отличается от конкурентной цены данной услуги, и/или затрудняет доступ на рынок организациям, и/или оказывает негативное влияние на конкуренцию. [2]

Большое значение в процессе регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Челябинской области играет процесс Мониторинга регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Челябинской области.

Мониторинг закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Челябинской области (далее именуется – мониторинг закупок) обеспечивается Главным контрольным управлением Челябинской области (далее именуется – Главное контрольное управление) и осуществляется с использованием в соответствии с законодательством Российской Федерации информации, содержащейся в единой информационной системе в сфере закупок (далее именуется – единая информационная система). № 311–П

Мониторинг закупок осуществляется на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации:

- 1) об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов–графиков закупок, содержащейся в единой информационной системе;
- 2) содержащейся в письмах и обращениях, поступающих в Главное контрольное управление от федеральных государственных органов, государственных органов Челябинской области, органов местного самоуправления, граждан, организаций, в том числе общественных объединений, объединений юридических лиц, включая результаты общественного контроля за

соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

3) о вступивших в законную силу судебных решениях и судебных актах, касающихся вопросов осуществления закупок;

4) содержащейся в иных открытых источниках.

Главное контрольное управление в целях осуществления мониторинга закупок вправе:

1) формировать экспертные советы из представителей федеральных государственных органов, государственных органов Челябинской области, органов местного самоуправления, экспертных организаций, общественных объединений, объединений юридических лиц, иных организаций по согласованию с ними; № 311–П

2) запрашивать в пределах своих полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации у участников контрактной системы в сфере закупок информацию, необходимую для обеспечения мониторинга закупок.

При осуществлении мониторинга закупок проводится оценка следующих параметров, показанных на рисунке.

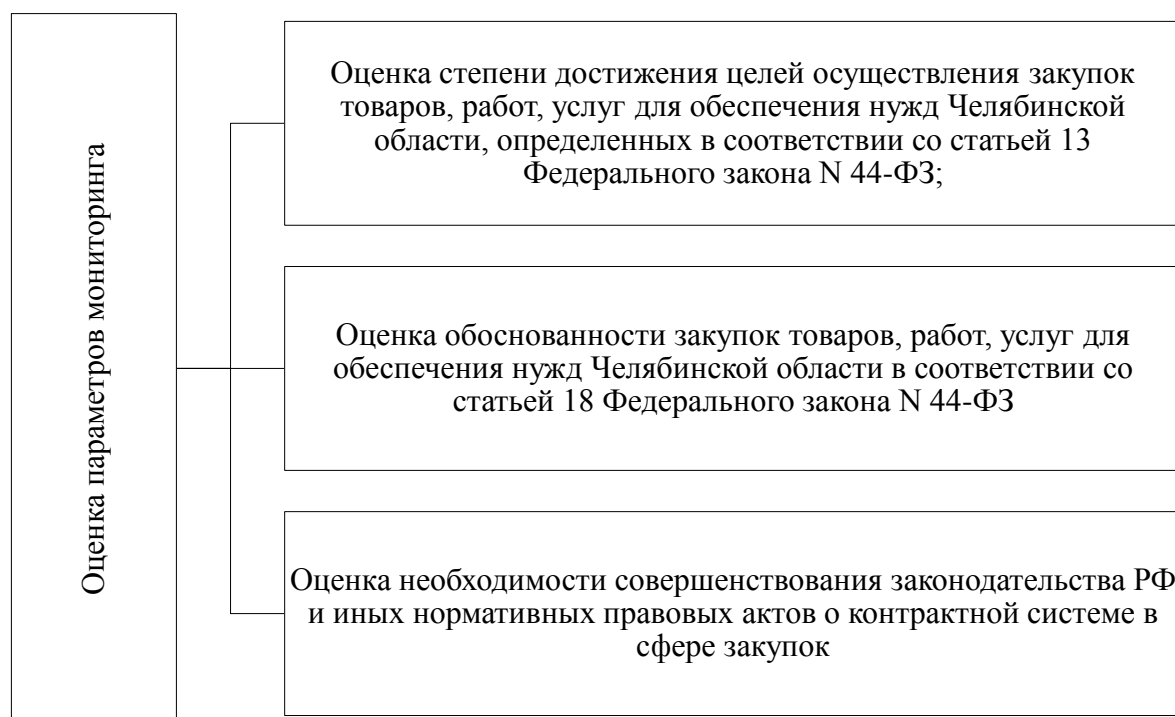


Рисунок 5 – Оценка параметров мониторинга

По результатам проведения мониторинга закупок по итогам календарного года Главным контрольным управлением формируется сводный аналитический отчет, содержащий в систематизированном виде информацию о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Челябинской области, в том числе:

- 1) о планировании закупок;
- 2) об осуществлении закупок;
- 3) о результатах контроля в сфере закупок; [4]
- 4) о мерах по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Далее проанализируем результаты мониторинга государственных закупок в Челябинской области.

2.2 Результаты мониторинга государственных закупок в Челябинской области

Проанализируем результаты мониторинга государственных закупок в Челябинской области за 2017–2018 гг.

В следующей таблице представлено количество проверок, проведенных на предмет соблюдения законодательства РФ в сфере закупок.

Таблиц 2 – Количество проверок, проведенных на предмет соблюдения законодательства РФ в сфере закупок в Челябинской области

Показатель	Период			Изменение	
	2016	2017	2018	за 2017 год	за 2018 год
Количество внеплановых проверок	95	102	105	7	3
Количество плановых проверок	50	72	81	22	9
Всего проверок	145	174	186	29	12

Представим данные в графическом виде и проанализируем их.

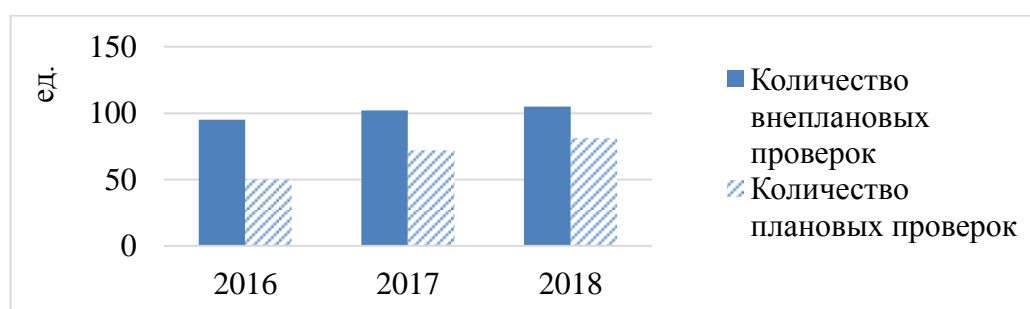


Рисунок 6 – Количество проверок, проведенных на предмет соблюдения законодательства РФ в сфере закупок в Челябинской области

В 2017 году по вопросу контроля за соблюдением положений Закона № 44–ФЗ всего проведено 174 проверки, из них 102 внеплановые и 72 плановые проверки (за 2016 год проведено 145 проверок, из них 95 внеплановых и 50 плановых проверок) [5].

На предмет соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок Главным контрольным управлением Челябинской области в 2018 году проведено 105 внеплановых проверок, в том числе 6 – совместно с правоохранительными органами Челябинской области.

В 2017 году проверки проведены в отношении 28 главных распорядителей бюджетных средств, 86 получателей бюджетных средств, 50 муниципальных заказчиков.

В 2018 году проверки проведены в отношении 8 главных распорядителей бюджетных средств, 48 получателей бюджетных средств, 49 муниципальных заказчиков [5].

Информация о количестве и сумме закупок представлена в следующей таблице.

Таблица 3 – Информация о количестве и сумме закупок, охваченных проверками в Челябинской области

Показатель	Период			Изменение	
	2016	2017	2018	за 2017 год	за 2018 год
Количество закупок	515,0	6 043,0	1 328,0	5 528,0	– 4 715,0
Сумма закупок, млн. руб.	58 641,2	20 150,3	1 375,3	– 38 490,9	– 18 774,9

Представим информацию о количестве и сумме закупок, охваченных проверками в Челябинской области в графическом виде.



Рисунок 7 – Количество закупок, охваченных проверками



Рисунок 8 – Сумма закупок, охваченных проверками

В 2018 году проверками охвачено 1 328 закупок для государственных и муниципальных нужд на общую сумму 1 375,33 млн. рублей, в 2017 году проверено 6 043 закупки на общую сумму 20 150,26 млн. рублей, в 2016 году – 515 закупок на общую сумму 5 864,16 млн. рублей) [5].

Структура закупок, охваченных проверками, представлена на следующих рисунках.

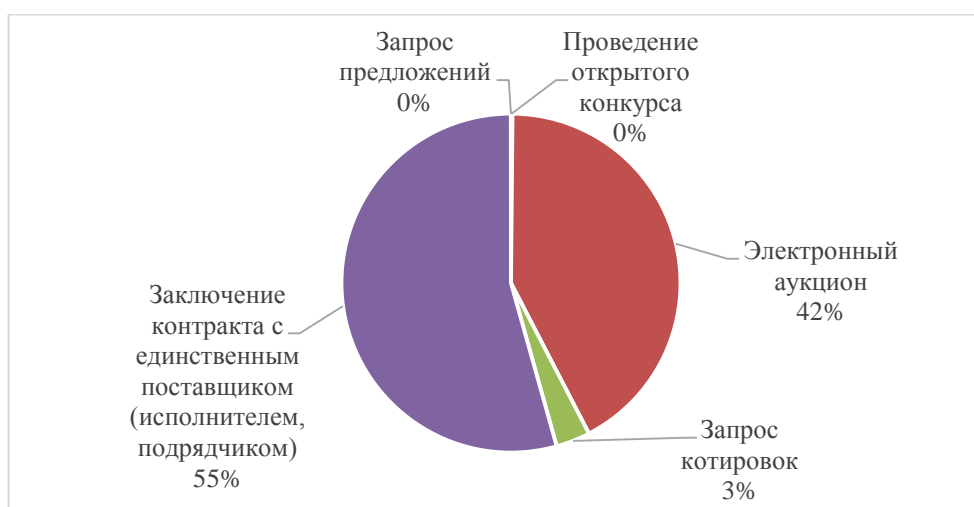


Рисунок 9 – Структура закупок, охваченных проверками за 2017 год

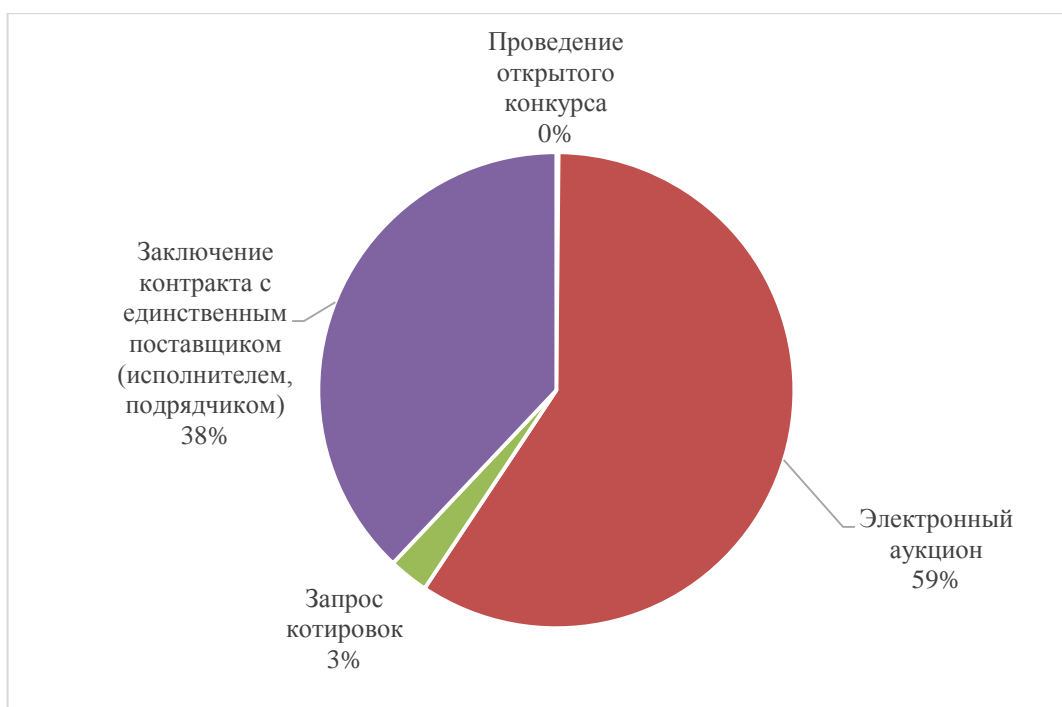


Рисунок 10 – Структура закупок, охваченных проверками за 2018 год

В 2017 году наибольшее число проверок пришлось на закупки в форме заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком): 55% и на закупки в форме электронного аукциона: 42%.

В 2018 году наибольшее число проверок пришлось на закупки в форме электронного аукциона: 59% и на закупки в форме заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком): 38% [5].

Проанализируем нарушения, выявленные в результате проведенных проверок.

Таблица 4 – Количество закупок, проведенных с нарушениями

Показатель	Период			Изменение	
	2016	2017	2018	за 2017 год	за 2018 год
Всего количество закупок, охваченных проверками	515	6 043	1 328	5 528	– 4 715
Количество нарушений требований Закона о контрактной системе	456	4 185	1 193	3 729	– 2 992
Доля закупок с нарушениями, в %	88,5	69,3	89,8	– 19,3	20,6

Представим данные в графическом виде и проанализируем их.

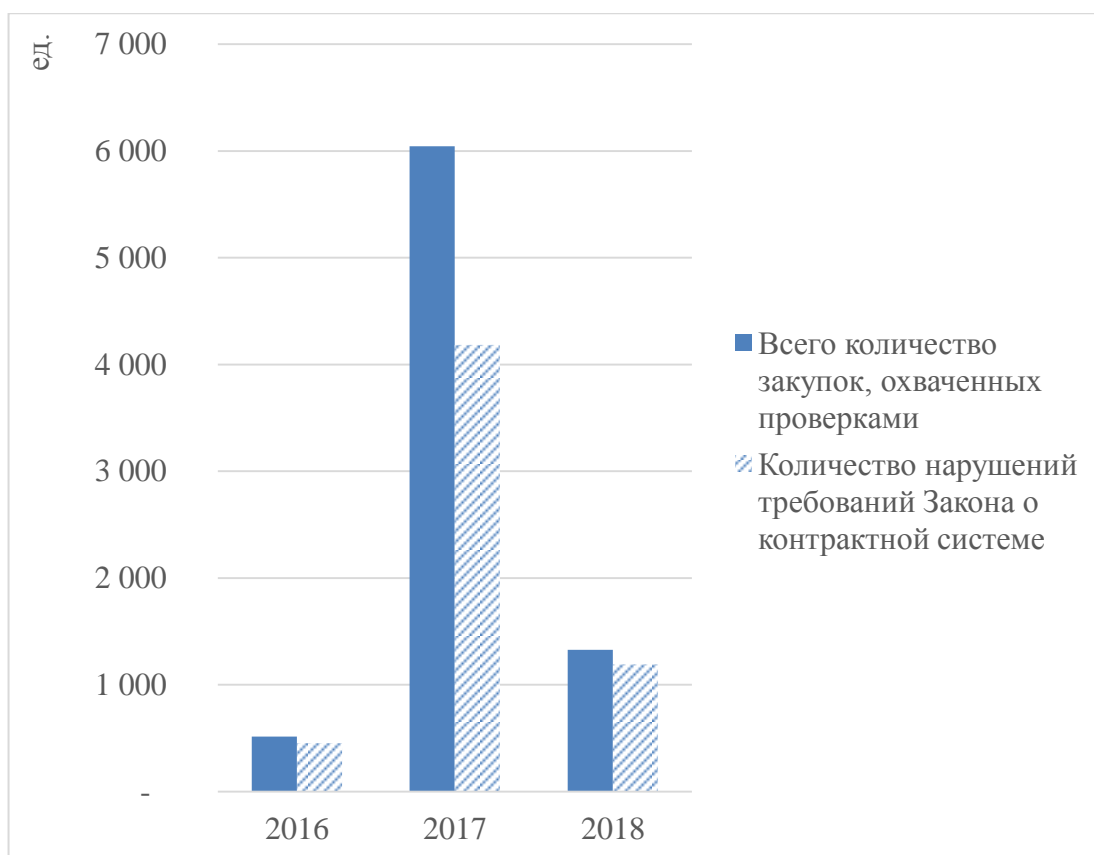


Рисунок 11 – Количество закупок, проведенных с нарушениями

Из охваченных проверками в 2016 году 515 закупок с нарушениями проведено 456 закупок. В 2017 году было выявлено 4185 закупок, проведенных с нарушениями (из общего числа 6043 закупки). Из охваченных проверками в 2018 году 1328 закупок с нарушениями проведено 1193 закупки.

На следующем рисунке представлена доля закупок, проведенных с нарушениями.



Рисунок 12 – Доля закупок, проведенных с выявленными нарушениями, в %

Следует отметить очень высокую долю закупок, проведенных с выявленными нарушениями: 88,5% в 2016 году, 69,3% в 2017 году и 89,8% в 2018 году.

Проанализируем общие суммы закупок с нарушениями.

Таблица 5 – Суммы закупок с нарушениями

Показатель	Период			Изменение	
	2016	2017	2018	за 2017 год	за 2018 год
Сумма закупок, млн. руб.	58 641,2	20 150,3	1 375,3	– 38 490,9	– 18 774,9
Суммы закупок, проведенных с нарушениями	5 812,0	19 761,5	1 270,5	13 949,5	– 18 491,0
Доля закупок с нарушениями, в %	9,9	98,1	92,4	88,2	– 5,7

Представим данные в графическом виде и проанализируем их.

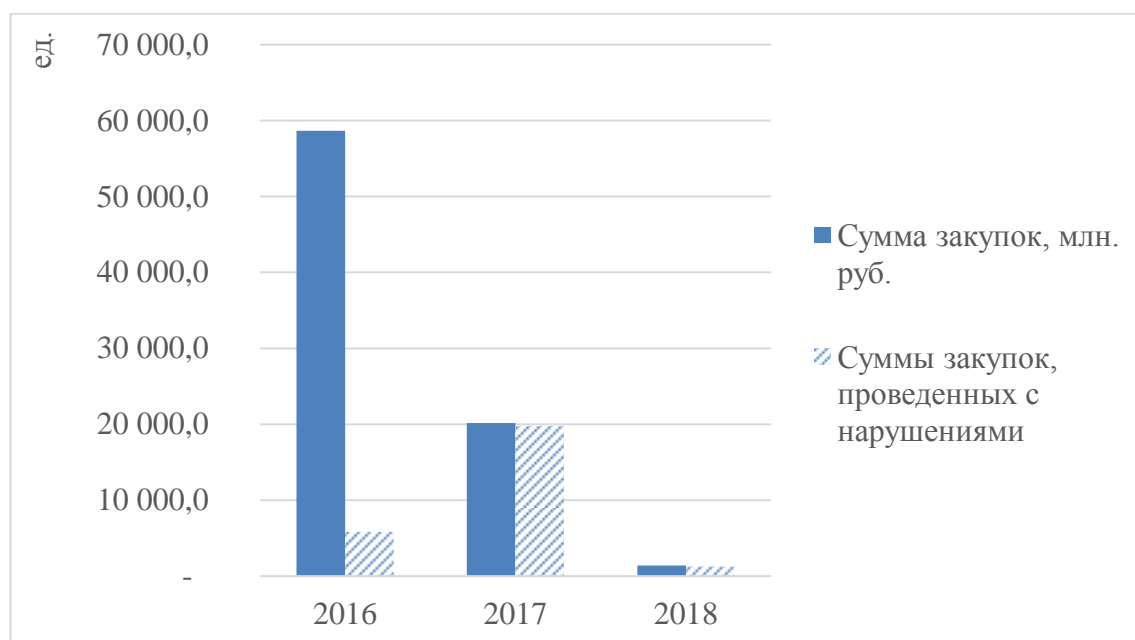


Рисунок 13 – Суммы закупок с нарушениями

Нарушения требований Закона № 44–ФЗ установлены при осуществлении 1 193 закупок на общую сумму 1 270,47 млн. рублей или 89,84 процентов от количества проверенных процедур и 92,38 процента от суммы проверенных закупок (в 2017 году нарушения установлены при размещении 4 185 закупок на общую сумму 19 761,47 млн. рублей, в 2016 году нарушения установлены при размещении 456 закупок на общую сумму 5 811,97 млн. рублей).



Рисунок 14 – Соотношение проверяемых сумм закупок и сумм закупок, проведенных с нарушениями

В 2016 году соотношение составило всего 9,9%. Однако в 2017 году 98,1% проверяемых сумм были выявлены как проведенные с нарушениями. В 2018 году это соотношение составило 92,4%. Это очень высокие показатели, заслуживающие негативной оценки.

На стадии исполнения контрактов проверено 32 процедуры осуществления закупок на общую сумму 418,33 млн. рублей. Нарушения установлены в 31 случае на общую сумму 384,03 млн. рублей.

Заказчиками допускались нарушения на всех стадиях закупочного процесса, в том числе при размещении планов закупок и планов–графиков на официальном сайте единой информационной системе в сфере закупок, формировании извещений, утверждении документации о проведении закупок, принятии решений о допуске/отказе в допуске участников закупок, направлении информации в реестр контрактов, опубликовании отчетов об исполнении контрактов, исполнении контрактов, выявлены нарушения сроков оплаты поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг [5].

По результатам проведения внеплановых проверок выдано 17 предписаний по устранению нарушений положений Закона о контрактной системе, а также

направлено 83 материала для рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Проанализируем организацию и проведение внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок в соответствии с частью 8 статьи 99 Закона о контрактной системе.

За отчетный период проведено 10 плановых проверок по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок.

Плановыми проверками охвачено 1405 закупок, а именно: электронных аукционов – 439, запросов котировок – 71, закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – 895.

Общая сумма проверенных бюджетных средств составила 197,07 млн. рублей.

Нарушения требований Закона о контрактной системе заказчиками допущены при осуществлении 391 закупки на общую сумму 75,60 млн. рублей.

При осуществлении плановых проверок проверено 55 закупок по вопросу исполнения условий контрактов на общую сумму 8,82 млн. рублей, из которых с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок исполнено 18 контрактов на общую сумму 4,14 млн. рублей.

Рассмотрим осуществление контроля в сфере закупок путем проведения плановых проверок в соответствии с частью 3 статьи 99 Закона № 44–ФЗ.

За отчетный период проведены 52 плановые проверки, которыми охвачено 6 307 закупок, в том числе:

- путем проведения открытого конкурса – 5,
- электронного аукциона – 725,
- запроса котировок – 179,
- запроса предложений – 0,
- заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) – 5 398 на общую сумму 1 160 728,27 тысяч рублей [5].

Итоги осуществления контроля в сфере закупок путем проведения плановых проверок показаны в следующей таблице.

Таблица 6 – Итоги осуществления контроля в сфере закупок путем проведения плановых проверок

Показатель	Период		Изменение за 2018 год
	2017	2018	
Выявленные нарушения, случаев	2 850,2	3 318,0	467,8
Сумма нарушений, млн. руб.	609,6	695,6	86,0

Нарушения выявлены в 3 318 случаях или 52,61%, на общую сумму 695 586,92 тысяч рублей или 59,93 %. В сравнении с 2017 годом процент выявленных нарушений увеличился на 14,1%.

Заказчиками допущены нарушения на всех стадиях закупочного процесса, в том числе при размещении планов–графиков на официальном сайте в сети Интернет www.zakupki.gov.ru, формировании документации, в том числе технических заданий, извещений о проведении закупок, направлении сведений в реестр контрактов, размещении отчетов об исполнении контрактов, неправомерный допуск/отказ в допуске, исполнении контрактов, нарушения сроков оплаты поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг.

По результатам проведения плановых проверок за 2018 год выдано предписаний по устранению нарушений положений Закона № 44–ФЗ – 15 заказчикам.

Подготовлены письма о принятии мер, направленных на предупреждение и недопущение в дальнейшем выявленных нарушений в адрес 3 учредителей.

На стадии исполнения контрактов проверено 773 закупки на общую сумму 328 581,82 тысяч рублей. Нарушение установлено в 478 случаях на общую сумму 164 933,21 тысяч рублей.

При осуществлении контрольных мероприятий усилен контроль за исполнением заказчиками Челябинской области условий заключенных контрактов [5].

За 2018 год в Главное контрольное управление Челябинской области поступило 56 обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) на общую сумму начальной (максимальной) цены контракта – 354 236,52 тысяч руб.

По результатам рассмотрения обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) за 2018 года выдано:

- 53 решения о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) на общую сумму 306 503,8 тысяч рублей;
- отказано в согласовании заключения контракта – 3 случая;
- предписание об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе – 1.

Сумма экономии средств бюджетов по итогам согласования за 2018 год составила 46 298 000,5 рублей или 13,5 % от НМЦК.

За 2018 года Главное контрольное управление Челябинской области уведомлено о заключении государственными заказчиками 87 контрактов с единственным исполнителем, подрядчиком (органом исполнительной власти или подведомственным государственным учреждением) на основании пункта 6 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ (закупка работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием) на общую сумму 38 995,09 тысяч рублей [5].

Количество представленных уведомлений о заключении заказчиками контрактов с единственным поставщиком показано в таблице.

Таблиц 7 – Количество представленных уведомлений о заключении заказчиками контрактов с единственным поставщиком

Показатель	Период			Изменение	
	2016	2017	2018	за 2017 год	за 2018 год

Количество представленных уведомлений о заключении заказчиками контрактов с единственным поставщиком	145	118	87	-27	-31
--	-----	-----	----	-----	-----

Представим количество представленных уведомлений о заключении заказчиками контрактов с единственным поставщиком в графическом виде.



Рисунок 15 – Количество представленных уведомлений о заключении заказчиками контрактов с единственным поставщиком

Анализ количества представленных уведомлений показывает ежегодное снижение количества заключаемых контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании пункта 6 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ [5].

В сравнении с 2017 годом количество контрактов, заключенных заказчиками на основании пункта 6 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ, снизилось на 31 контракт или 26,27 %.

По выявленным нарушениям в адрес заказчиков направлены письма о принятии мер, направленных на недопущение в дальнейшем нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе – по 49 контрактам.

В 2018 году Главное контрольное управление Челябинской области уведомлено о заключении государственными заказчиками 3 контрактов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Закона № 44–ФЗ на общую сумму 160,77 тыс. рублей [5].

Реализация планов закупок и планов-графиков закупок показана в следующей таблице.

Таблица 8 –Реализация планов закупок и планов-графиковзакупок

Показатель	2016		2017		2018	
	цена	доля	цена	доля	цена	доля
Планы закупок	61 497 371 704	100%	64 734 075 478	100%	68 141 132 082	100%
Планы-графики	42 325 382 200	62,11%	44 553 033 895	65,38%	46 897 930 416	68,82%
Закупки	54 634 776 329	80,18%	57 510 290 873	84,40%	60 537 148 287	88,84%
Контракты	34 973 995 278	51,33%	36 814 731 871	54,03%	38 752 349 338	56,87%

Представим данные в графическом виде.

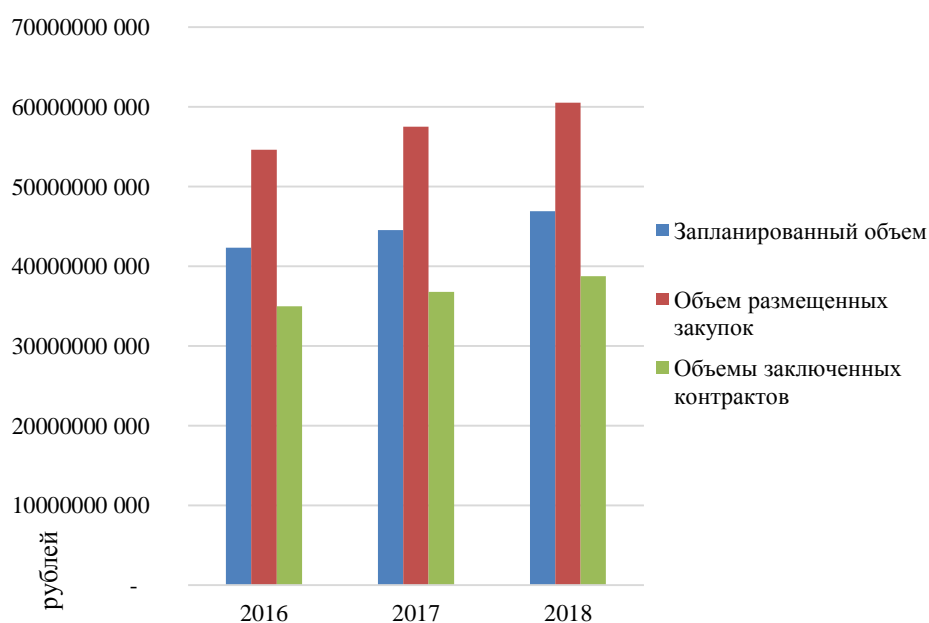


Рисунок 16 –Реализация планов закупок и планов-графиков закупок

Количество заключенных контрактов, которые впоследствии были расторгнуты, показано в следующей таблице.

Таблица 9–Количество заключенных контрактов, которые впоследствии были расторгнуты

Показатель	2016	2017	2018	Изменение за 2017/2016	Изменение за 2018/2017
Количество заключенных контрактов, которые впоследствии были расторгнуты	640	681	724	41	43

Представим данные в графическом виде.



Рисунок 17 – Количество заключенных контрактов, которые впоследствии были расторгнуты

Увеличение числа контрактов, которые были расторгнуты после заключения, увеличивается на протяжении рассматриваемого периода. Это заслуживает негативной оценки.

2.3 Проблемы регулирования и мониторинга в сфере государственных закупок и пути их решения

На самом высоком уровне государственного управления признано, что сферогосзакупок является областью, чрезвычайно чувствительной к различного рода правонарушениям.

Основными причинами развития коррупции в данной сфере являются развитый теневой сектор экономики, несовершенство действующего законодательства, устойчивые коррупционные схемы (в том числе связанные с организованной преступностью), недостаточная кадровая работа на местах и пр.

Реформирование системы государственных и муниципальных закупок, связанное с внедрением контрактной системы, значительно повышает риск противоправных посягательств на денежные средства, выделяемые на эти цели.

Несмотря на существенные проблемы, следует отметить, что принятие Закона № 44–ФЗ стало важнейшим шагом на пути становления системы государственных и муниципальных закупок. Впервые был полноценно закреплён комплексный и ориентированный на результат подход к публичным закупкам [7, с. 3].

Однако принятие Закона № 44 – ФЗ не может рассматриваться как завершение процесса реформирования данной сферы. В законе сохранился ряд недостатков действующего законодательства, устранение которых является обязательным условием для создания работоспособной системы управления закупками.

В частности, как минус, хочется отметить, отсутствие до сегодняшнего дня работающей Единой информационной системы и периодически возникающие технические сбои на портале, которые затрудняют своевременное размещение информации о заказах, что ставит должностных лиц заказчика в трудное положение: за несвоевременное размещение информации на официальном сайте грозит немалый штраф, а возможности разместить информацию о заказе на следующий день, если официальный сайт стал временно недоступен – нет. Вследствие этого специалистам, занятым в сфере закупок приходится работать во внеурочное, зачастую ночное время. Во время подобных сбоев становятся недоступными и возможности поиска необходимых заказов. [7, с. 4]

Также в Законе № 44 – ФЗ меры ответственности должностных лиц за нарушение требований законодательства, в том числе неисполнение предписаний органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения государственного (муниципального) заказа не претерпела изменений.

В связи с этим, в качестве стимулирования снижения количества нарушений должностными лицами, разумнее было бы ввести такие меры ответственности, как увеличение суммы штрафов, в том числе за систематические и значительные нарушения, такие как неисполнение предписания контролирующего органа, заключение государственного контракта вопреки предписанию контролирующего органа.

Одним из упомянутых недостатков действующей системы государственных и муниципальных закупок является отсутствие регламентации процедуры рассмотрения органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения государственного заказа факта уклонения участников размещения заказа от заключения государственного контракта, точнее отсутствие выделенных случаев, по которым тот или иной участник признается уклонившимся.

Эффективным средством выявления и устранения подобных нарушений при проведении государственных, муниципальных закупок является государственный контроль, осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службой, контрольными органами субъектов Российской Федерации [7, с. 5].

Для повышения эффективности борьбы с преступлениями в сфере государственных, муниципальных закупок необходимо расширять взаимодействие органов государственного контроля, правоохранительных органов по последовательной декриминализации указанной сферы, связанное с проведением совместных проверок исполнения законов в сфере экономики, привлечением специалистов и экспертов к расследованию преступлений. На

уровне государственной службы ввести постоянное и системное антикоррупционное обучение контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб.

Безусловно, требуется дальнейшее расширение, уточнение и конкретизация законодательства Российской Федерации и подзаконных актов, касающихся выявления и пресечения правонарушений в области коррупции, ослабляющей экономическую безопасность и международный авторитет России [7, с. 5].

Главным контрольным управлением Челябинской области также предпринимается ряд мер по формированию единой правоприменительной практики в Челябинской области и совершенствованию регионального законодательства о контрактной системе, в том числе:

- на постоянной основе проводятся семинары, конференции, экспертные советы с целью обсуждения практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе;

- осуществляется взаимодействие с правоохранительными органами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Челябинской области, органами местного самоуправления, общественными организациями;

- разрабатываются проекты нормативных правовых актов Челябинской области [5].

Выводы по разделу 2.

Таким образом, проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни

официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ; существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов–заказчиков указали, что осуществление закупок по новым правилам требует больших затрат; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

Далее рассмотрим основные направления повышения эффективности государственных закупок РФ.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В СУБЪЕКТЕ РФ

3.1 Основные направления совершенствования регулирования и мониторинга системы государственных закупок

Рассмотрим основные достижения в системе государственных закупок РФ.

Во-первых, это единая информационная система. За последние 10 лет система государственных закупок в Российской Федерации была существенно обновлена и модернизирована. Создан не имеющий аналогов в мире централизованный ресурс – единая информационная система (официальный сайт). Официальный сайт является полноценным инструментом единого рынка на всей территории страны, который позволяет всем участникам, независимо от места их нахождения, принимать участие в конкурентной борьбе за государственный или муниципальный заказ.

Во-вторых, электронные площадки. Развитие системы торгов в рамках государственного и муниципального заказа с 2005 года, по сути, реализуется в модели государственно-частного партнерства. Операторами такого способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) как электронные аукционы, выступают электронные площадки, которые предоставляют возможность участия в торгах без единого бумажного документа. Вся инфраструктура создана операторами площадок, без инвестиций со стороны государства, что позволило сэкономить до 8–10 млрд. руб. бюджетных средств.

В-третьих, процедурный контроль. За прошедшие 10 лет в стране была создана не имеющая аналогов система процедурного контроля в системе государственного и муниципального заказа, характеризующаяся высокой оперативностью принимаемых решений. Любой заявитель может обжаловать нарушения конкуренции на всех этапах цикла осуществления закупок.

Количество таких жалоб исчисляется десятками тысяч в год³⁶, а многие сотни закупок отменяются в связи с тем, что документация «заточена» под «своего» поставщика или комиссия незаконно отклоняет более конкурентоспособную заявку.

С 2014 года реализуется амбициозная попытка построить сервисную модель государственного и муниципального заказа: встроить государственный заказ в систему государственного программирования и целеполагания. Решение этой задачи призван обеспечить принятый Федеральный закон № 44–ФЗ.

Идеология Закона № 44–ФЗ предусматривает, что система государственного и муниципального заказа является одним из ключевых сервисов, обеспечивающих реализацию государственных программ. Сервисная идеология создает условия для эффективного регулирования полного цикла обеспечения государственных нужд – от планирования закупки до итогового результата, сквозного мониторинга и особым акцентом на контроле результатов исполнения контрактов, в том числе общественном.

Рассмотрим проблемы государственного регулирования системы государственных закупок.

Низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким. Низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах и невысокому уровню конкуренции, который, в свою очередь, дает сигнал предпринимателям о низком качестве рынка и бесперспективности участия в торгах. Подтверждение недоверия рынка к государственному и муниципальному заказу – в крайне низких значениях показателя среднего количества участников на торгах: за последнее десятилетие это среднее значение колеблется в пределах 2–2,5 участников. При этом принятие Закона № 44–ФЗ не изменило ситуацию.

Уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не

преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ.

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

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

К основным направлениям реформирования государственных закупок можно отнести дебюрократизацию системы. Правила обеспечения исполнения контрактов, двухсот – и более страничные документации о закупках, жесткие сроки подачи объемного пакета документов (подготовка заявки требует обращения в среднем в три инстанции), невозможность внести изменения в уже поданную заявку – все это, с одной стороны, отворачивает частный бизнес от участия в процедурах закупок, а с другой – лишает добросовестного заказчика

возможности отобрать лучшее предложение надежного поставщика. Реальных шагов, направленных на снятие административных барьеров участия в закупках, пока не предпринимается. Более того, в связи с переходом к регулированию по новому закону 115 количество документов, которые надо «собирать» для участия в торгах, в ряде случаев даже выросло. Необходимо существенно упростить порядок участия субъектов малого и среднего бизнеса в торгах, лишить возможности заказчиков предъявлять завышенные требования к участникам закупок, создать возможность для предоставления необходимых подтверждений не на этапе подачи заявок, а на этапе подписания или даже исполнения контракта. Безусловно, инициатива деbüroкратизации закупок не должна приводить к рискам поставки некачественных товаров, работ и услуг, поскольку здесь речь идет об интересах граждан.

На примере малого бизнеса необходимо отработать инициативу по деbüroкратизации закупок, после чего распространить ее на всю контрактную систему. Многие жесткие ограничения сегодня не работают на упреждение злоупотреблений, поэтому – бессмысленны.

Персонализация ответственности также является направлением совершенствования системы государственных закупок. Долгое время государственная реформа основывалась на парадигме детальной регламентации процессов. Культуру взяточничества предлагалось «взять в клещи»: с одной стороны, запретить чиновника показателями результативности, с другой – регламентировать его работу. Административные регламенты предоставления услуг и текущее законодательство о контрактной системе – явные свидетельства фиаско этой идеологии.

Первый шаг был сделан в Законе № 44–ФЗ: введена функция контрактной службы и контрактного управляющего. В то же время, потенциал контрактных управляющих в системе госзаказа недоиспользован. Люди, которые каждодневно имеют возможность повлиять на принятие решений ценой несколько миллиардов рублей, должны работать в особой системе ограничений и поощрений. В обмен на

более жесткие требования к конфликту интересов, использование полиграфов, раскрытие сведений не только о доходах, но и расходах контрактных управляющих, корпус контрактных управляющих должен получить доступ к поощрению, сполна компенсирующему систему ограничений. Это нормальная корпоративная практика. Такой подход позволит государству выйти на рынок качественного закупочного персонала и привлекать директоров контрактных служб, имеющих широкий корпоративный опыт, а главное, не имеющих «скользких» или негативных историй в своем послужном списке. 116 Для крупных заказчиков отбором контрактных управляющих и работников контрактных служб должен заниматься вневедомственный совет.

Репутационные механизмы должны затронуть не только кадровый состав контрактных служб, но и ведомства в целом. По итогам периодической оценки показателей работы ведомственных контрактных систем (уровень конкуренции, экономия, результативность закупок), худшие ведомства должны терять право использовать сложные и, следовательно, коррупционные способы закупки, или полностью переходить на обеспечение их закупочной функции со стороны централизованного сервисного закупочного агентства.

Контроль не только процедур, но и результатов важное направление реформирования. Россия уже имеет опыт создания эффективной системы процедурного контроля в сфере закупок. Такой же конвейер должен быть создан в отношении контроля содержательных результатов закупок. В настоящее время такие функции закреплены за органами финансового контроля, но фактически никем не осуществляются. Любой гражданин, как пользователь результатов исполнения государственного или муниципального контракта, должен получить право подать жалобу на некачественную услугу (некачественную дорогу, плохо отремонтированную детскую площадку и так далее), а уполномоченный орган власти – быстро и оперативно рассмотреть жалобу и принять решение, в том числе по итогам инструментальной проверки.

Важным направлением является качественная разработка и внедрение каталога товаров, работ и услуг. Отсутствие каталога товаров, работ и услуг приводит к тому, что основные новации контрактной системы, призванные обеспечить новое качество системы государственных закупок, не работают. Каталог позволит перейти к различным режимам планирования повторяющихся закупок по стандартным категориям товаров, работ и услуг. Без каталога невозможна полноценная работа института обоснования закупок в части доказательства обоснования их потребительских свойств.

Отсутствие каталога – это также сохранение непрозрачности при определении начальной (максимальной) цены контракта на стандартные товары, работы и услуги, и 40 См. опыт Офиса государственного и муниципального заказа Великобритании. 117 сохранение денежного «навеса» в сегменте государственных закупок, который достигает до 10–15% от общего объема средств бюджетов бюджетной системы РФ, выделяемых на закупки. В настоящее время невозможно использовать информацию о ценах по уже проведенным торгам для определения начальной максимальной цены новой закупки товаров, работ и услуг ввиду несопоставимости наименований. Любое дальнейшее движение по расширению перечня нормирования без наличия каталога приведет к еще большему хаосу, если требования будут предъявляться не к конкретному детально описанному товару или услуге, а к обобщенному наименованию товарной позиции. Весь смысл нормирования будет потерян, а работа по его созданию – станет сизифовым трудом.

Без каталога нельзя автоматизировать процессы формирования объявлений о закупке, протоколов, контрактов, влекущие существенные трудозатраты для заказчиков, невозможно сформировать полную библиотеку типовых контрактов, осуществлять качественный контроль в сфере закупок.

Таким образом, каталог является стержневым элементом единой информационной системы, институтов планирования закупок, обоснования закупок, определения НМЦК, контроля в сфере закупок, а также решения

непрямых задач контрактной системы – развития импортозамещения и стимулирования инноваций. При ориентировочных затратах на создание и ведение каталога 50–60 млн. рублей в год (содержание штатной численности у регулятора, поддержание информационной системы и прочее), показатели бюджетной эффективности Каталога, в случае его корректного создания и ведения, гарантированно превышают значения в несколько миллиардов рублей.

Для осуществления закупок малого объема можно использовать электронный магазин. В количественном выражении в государственном заказе доминируют малые закупки. Вместо прямой простой закупки заказчики вынуждены проводить сложные многонедельные процедуры. Для простых закупок стандартных товаров по отдельному перечню должна использоваться процедура электронного магазина, которая предполагает размещение на электронной площадке извещений о закупке с указанием на категорию товара (работы, услуги), его объемных показателей, начальную (максимальную) цену, а также требуемый срок поставки (оказания, выполнения), а для совершения мелких закупок (с ценой контракта до 10–20 тыс. руб.) контрактные управляющие должны получить возможность использования дебетовых карт распространенных платежных систем.

Для успешного внедрения вышеуказанных рекомендаций также необходимо:

1. Создать эффективную систему бесплатной для заказчиков методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере.

2. Провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок.

3. Создать систему мониторинга результатов контрактов.

4. Создать систему проектного управления крупных контрактов (от 100 млн. руб.).

5. Разработать и внедрить библиотеку типовых контрактов.

6. Реализовать комплекс мер, направленных на снижение затрат заказчиков в связи с применением Закона № 44–ФЗ.

7. Возобновить диалог о методах и принципах действия Закона № 44–ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений по модели Закона № 44–ФЗ.

8. В целях сокращения издержек осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления.

9. Обеспечить возможности для независимой оценки эффективности функционирования контрактной системы.

Таким образом, в данной работе автором предложены конкретные предложения по совершенствованию планирования государственных услуг. Реализация этих предложений позволит избежать нарушения закона о контрактной системе, повысить исполнительскую дисциплину и ответственность должностных лиц в сфере закупок товаров, работ, услуг. Далее проведем оценка эффективности предложенных мероприятий.

3.2 Оценка эффективности предложенного мероприятия

Закон № 44–ФЗ внедряет в систему российского государственного заказа ряд значимых новаций. Данные новации должны позволить добиться следующего:

- а) установить позитивные векторы развития системы закупок;
- б) обеспечить необходимое регулирование на всех этапах обеспечения государственных (муниципальных нужд), а не исключительно на этапе размещения заказа;
- в) внедрить и развить институт планирования государственного (муниципального) заказа;
- г) предотвратить демпинг со стороны недобросовестных участников закупок;

д) путем расширения перечня допустимых способов торгов позволить заказчикам повысить эффективность осуществления закупок;

е) снизить контрактные риски на этапе исполнения контракта;

ж) обеспечить максимальную прозрачность контрактной системы.

В итоге, все вышеперечисленное должно позволить реализовать системный подход к планированию, формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, повысить экономию бюджетных средств, обеспечить гласность и прозрачность всего цикла закупок от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, усилить правовые механизмы предотвращения злоупотреблений в сфере закупок.

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

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

Таблица 10 – Затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, в рублях

Показатель	Сумма
Затраты на повышение квалификации замещающего контрактного управляющего	17200
Дополнительная заработная плата замещающего контрактного управляющего на период отпуска и больничного листа	25000
Итого затрат	42200

В таблице 8 представлены затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы (в частности решение кадровой проблемы

за счет учета в штатном расписании возможность замещения контрактного управляющего).

Таким образом, общие затраты составят 42 200 руб.

Реализация предложенных мероприятий приведет к повышению удовлетворенности трудом (мотивационный эффект), повышению эффективности бюджетных закупок.

Конечно, очень сложно определить точную отдачу от внедрения предложений по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, тем более все это в текущей перспективе.

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

Затраты на осуществление мероприятий составят 42 200 руб.

Коэффициент экономической эффективности = $512\,890 : 42\,200 = 12,1$.

Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 12,1.

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

Вывод: проект является эффективным.

Таким образом, реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования. Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.

Выводы по разделу 3.

Рекомендации, для решения выявленных проблем, структурированы на две большие части – общесистемные рекомендации (затрагивают систему

государственного и муниципального заказа в целом) и тематические рекомендации (затрагивают отдельные процессы государственного и муниципального заказа).

К общесистемным рекомендациям были отнесены: де бюрократизация; персонализация ответственности; контроль не только процедур, но и результатов; скорейшая качественная разработка и внедрение каталога товаров, работ и услуг; электронный магазин; а так же иные общесистемные рекомендации (создать эффективную систему бесплатной для заказчиков методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере; провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок; создать систему мониторинга результатов контрактов; создать систему проектного управления крупных контрактов (от 100 млн. руб.); разработать и внедрить библиотеку типовых контрактов; реализовать комплекс мер, направленных на снижение затрат заказчиков в связи с применением Закона № 44–ФЗ; возобновить диалог о методах и принципах действия Закона № 44–ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений; в целях сокращения издержек осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления; обеспечить возможности для независимой оценки эффективности функционирования контрактной системы).

К тематическим рекомендациям были отнесены: в части планирования закупок (смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок; использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика; обеспечить работающую методическую и информационную поддержку

заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений); в части нормирования закупок (расширить перечень позиций, в отношении которых устанавливаются нормативы цены в рамках правил нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг); в части централизации закупок (устранить неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Закона № 44–ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок, легализовать возможности частичной централизации закупок); рассмотреть вопросы эффективности новых способов определения поставщика (дополнить перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием перечнем случаев; дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов», видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено право заказчика применять двухэтапные конкурсы); в части информационного обеспечения контрактной системы (воссоздать на основе ЕИС доступную всем заинтересованным лицам систему статистических показателей государственного и муниципального заказа; пользователи должны получить возможность формировать базы данных по своему усмотрению с помощью фильтров; создать или предоставить в открытый доступ аналитическую подсистему ЕИС; реализовать средствами ЕИС возможность сопровождения единого технологического цикла закупочной деятельности; обеспечить интеграцию бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом).

Для наиболее оптимального планирования государственных услуг Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда были внесены следующие

предложения: для того чтобы не возникала излишняя экономия по контрактам, рекомендовано проводить анализ предыдущих контрактов, сравнивать с планируемыми показателями на будущий период; постепенно заменять закупки у единственного поставщика на закупки, проводимые с помощью конкурсной процедуры; в связи с тем, что планирование и ведение государственных закупок является непрерывным процессом, рекомендовано руководству Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда учесть в штатном расписании возможность замещения контрактного управляющего.

В данной работе автором предложены конкретные предложения по совершенствованию планирования государственных услуг. Реализация этих предложений позволит избежать нарушения закона о контрактной системе, повысить исполнительскую дисциплину и ответственность должностных лиц в сфере закупок товаров, работ, услуг. Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования. Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная закупка – это процесс приобретения государством в лице государственного заказчика товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд способами, предусмотренными Закон № 44–ФЗ. При этом важным является факт использования приобретенных благ только для обеспечения потребностей государства, а не в коммерческих целях.

Современное законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд весьма разнообразно и состоит из ряда федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. Принятие Федерального закона от 05 апреля 2013 года Закона № 44–ФЗ, стало важнейшим шагом на пути становления системы государственных закупок. Закон обеспечивает прозрачность закупочного процесса, направлен на стимулирование конкуренции между поставщиками (подрядчиками, исполнителями), экономию бюджетных средств, создает единое информационное пространство для размещения заказов.

Важными нормативно–правовыми актами в системе государственных закупок являются подзаконные акты, которые регулируют вопросы, связанные с функционированием Единой информационной системы в сфере государственных закупок. Среди них Постановление Правительства РФ «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию Единой информационной системы в сфере закупок» и Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке функционирования Единой информационной системы в сфере закупок». Согласно этим положениям регулируется основная база организационных и функциональных вопросов по Единой информационной системе в сфере государственных закупок. Стоит отметить, что правовое регулирование государственных закупок осуществляется только федеральными нормативными правовыми актами.

Субъекты Российской Федерации в своей деятельности по закупкам не принимают собственные законы и руководствуются Гражданским и Бюджетным

кодексами РФ, Законом № 44–ФЗ и другими федеральными нормативными правовыми актами. С учетом изложенных нормативно–правовых актов, систему основных стадий процедуры закупок для государственных нужд можно определить следующим образом: – планирование закупок товаров, работ, услуг; – определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей); – заключение и исполнение контрактов.

Все стадии процедуры закупки завершаются подписанием и опубликованием в единой информационной системе соответствующего процедурного документа. Документация определяется в соответствии с Законом № 44–ФЗ. На стадии планирования в Единой информационной системе размещаются:

1) утвержденный план закупок (ч.9 ст. 17);

2) правила нормирования, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (ч.6 ст.19);

3) утвержденный заказчиком план–график (ч.6 ст. 21);

4) извещение о проведении закупки (ч.3 ст.38).

На стадии определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) размещению подлежат:

1) протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе (ч.13 ст. 53);

На стадии исполнения, изменения, расторжения контракта: 60 1. протокол решения комиссии по осуществлению закупок;

2) протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе (ч.7 ст.52);

3) протокол подведения итогов закупки (ч.12 ст.69).

4) протокол об отказе от заключения контракта, содержащий информацию о месте и времени его составления, о лице, с которым заказчик отказывается заключить контракт, о факте, являющемся основанием для такого отказа, а также реквизиты документов, подтверждающих этот факт (ч.11 ст.31).

При заключении контракта в Единой информационной системе публикуется проект контракта, который составляется путем включения цены контракта, предложенной участником закупки, с которым заключается контракт, информации о товаре, указанной в заявке на участие в такой закупке (ч.2 ст. 70).

Единая информационная система – это площадка электронного взаимодействия заказчиков с поставщиками на всех этапах: от планирования закупок и подачи заявок, до подписания контрактов и отслеживания результатов их исполнения. Единая информационная система обеспечивает создание максимально эффективного механизма заключения государственных контрактов и полное удовлетворение государственных нужд путём создания открытых и доступных торговых площадок. Так же данный механизм обеспечивает полную открытость информации относительно заключения и исполнения контрактов, их основных параметров, что позволяет существенно снизить бюджетные затраты, свести к минимуму и своевременно пресекать коррупционные составляющие на данном сегменте рынка.

В работе информационной системы на сегодняшний день существуют недоработки, которые постоянно совершенствуются.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при 89 организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») от 08.04.1997 № 305
2. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О защите конкуренции» (с изм. и доп. от 10.01.2016)
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
4. Федеральный закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 11.07.2011)
5. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.09.1997 № 117 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) – (конкурсной документации)» [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rosteplo.ru/№pb_files/№pbshablo№.php?id=363 (дата обращения 07.06.2017 г.)
6. Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2014 года № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
7. Приказ Минздрава РФ от 29.04.1997 № 126 «Об организации работы по охране труда в органах управления, учреждениях, организациях и на

предприятиях системы Министерства здравоохранения Российской Федерации”

8. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» от 24.07.1997 № 1047-р 7. ст. 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) “О защите конкуренции” (с изм. и доп. от 10.01.2016) ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) “О защите конкуренции” (с изм. и доп. от 10.01.2016)
9. Письмо Министерства экономического развития РФ от 29 января 2015 г. № Д28и-55 “О реализации положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.garaNet.ru/products/ipo/prime/doc/71245976/> (дата обращения 04.02.2016 г.)
10. Ариончик, А.А. Осуществление закупок бюджетным учреждением в соответствии с федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Наука и образование в жизни современного общества сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 14 томах, 2015. С. 11-12.
11. Баскакова, Е.А., Хавроничева Н.В. Новое в организации государственных закупок бюджетными учреждениями // Научная мысль № 1 (12), 2014. С. 66-68
12. 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.

- 13.Вершинина, Е. С. Коррупционная составляющая государственных закупок // Молодой ученый, 2015. №3. С. 626-630.
- 14.Госзаказ с точки зрения бизнеса: основные проблемы и пути их решения // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 39. – С. 17-19.
- 15.Гладчук, А.В. Национальный режим при осуществлении закупок товаров, работ и услуг в сфере здравоохранения // Современные проблемы социально-гуманитарных наук (Сборник докладов II Международной научно-практической заочной конференции. Научный ред. А.В. Гумеров), 2015. С. 229-232
- 16.Гончаров, Е.Ю. История торгов в России XVIII-XVIII вв. // Конкурсные торги, 2015. № 8. С. 40-42.
- 17.Гончаров, Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги, 1998. – 42 с.
- 18.Государственные закупки продукции: от менеджериализма к менеджменту публичных ценностей / Островский А.Н., Новокрещенов И.В., Новокрещенова И.Г., Аранович Л.М., Морозов В.П. // Саратовский журнал, 2015. Т. 8. № 3. С. 697 - 703
- 19.Гребенникова, В.А., Немченко, Л.И. Новый подход к размещению государственных и муниципальных заказов: преимущества и недостатки контрактной системы // Финансы и кредит. – 2014. – №15. – С. 21-26.
- 20.Госзакупки: новые правила игры: консультации экспертов / ответы на вопросы, формы необходимых документов / заявки на участие и пр., информация об электронной торговле и электронной подписи [Текст] / авт.-сост.: М. В. Стахова, Е. С. Урумова. – М.; Берлин: Инфотропик Медиа, 2013. – 150 с.: ил.
- 21.Галанов, В. А. Логистика государственных закупок Текст учеб.-метод. пособие для вузов по экон. специальностям и направлениям бакалавриата и магистратуры В. А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибяев ; под общ. ред. В. А. Галанова. – М. ИНФРА-М 2012. – 246 с.

22. Данилова, И.В. Управление государственными и муниципальными заказами: учебное пособие/ И.В. Данилова, А.А. Демин, Н.К. Демина, Н.А. Сигатова. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2009. –165с.
23. Доронин, С. Н. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления [Текст]: монография / С. Н. Доронин, Н. А. Рыхтикова, А. О. Васильев. – М.: Форум: ИНФРА-М, 2013. – 231 с.: ил. 91
24. Демкина, А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций: монография/ А. В. Демкина; науч. Ред. Л.Ю. Михеева. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2012, 2011. – 316 с.
25. Калмыков, Ю.П. Госзакупки: как расходуются средства бюджета [Текст] / Ю.П. Калмыков // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 12 – 16
26. Мельников, В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. – Новосибирск: НГТУ, 2015. – с. 45.
27. Нововведения федерального закона № 44-ФЗ и их влияние на организацию закупок товаров, работ, услуг организациями / Перфильев А.А., Салдан И.П., Щербина Н.Н., Колядо Е.В. // Сибирский журнал (Иркутск), 2015. Т. 139. № 8. С 46-48
28. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире Текст С. Г. Белев и др.; под ред. И. А. Соколова; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. – М. Дело 2012. – 516 с.
29. Рубвальтер, Д.А. Государственная научно-техническая политика и федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России [Текст] / Д.А. Рубвальтер, С.С. Шувалов // Экономическая наука современной России. – 2008. – № 1 (40). – С. 54 – 71
30. Радионова, И.А. Закупки бюджетных учреждений // Современные тенденции развития науки и технологий, 2015. № 1-5. С. 103-105

31. Сироткина, Н.Г., Скребцова Р.Р. Особенности закупочных процедур бюджетных учреждений в Российской Федерации // Альманах № 4 (39), 2015. С. 10 – 14
32. Сигатова, Н.А. Формирование контрактной системы в РФ: новые подходы к государственным и муниципальным закупкам/ Н.А. Сигатова // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 5 (ч. 2) (58-2). – С. 139-143.
33. Сигатова, Н.А. Контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок: ограничения и перспективы развития/Н.А. Сигатова/ 92 Наука ЮУрГУ: материалы 67-й научной конференции ППС. Секции экономики, управления и права – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2015, Т.1. – С. 433-440.
34. Смотрицкая, И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов [Текст] / И. Смотрицкая, С. Черных // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 108 – 118
35. Система госзакупок: на пути к новому качеству [Текст] / А.А. Яковлев, О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова и др. // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 88–117
36. Нестерович, Н.В. Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н.В. Нестерович // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 41. – С. 8-15.
37. Управление государственными и муниципальными закупками (в схемах и таблицах) // Коллектив авторов. Ростов н/д: Изд-во «Содействие-XXI век», 2016. – 224 с.
38. Шаранов, С.Г., Полякова И.Ф. Развитие системы государственных закупок в Российской Федерации // Вестник №51. 2014. № 8. С. 17-21.
39. Шевченко, Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. – М.: Спарк, 2016. -с. 12.
40. Шкутина, Е.К. Организация закупок для государственных и муниципальных нужд // Бюллетень интернетконференций, 2014. Т. 4. № 5. С. 658 - 659

- 41.«Процесс организации федеральных закупок в США», журнал ФИНАНСЫ № 1, 2016 с. 62
- 42.Доклад Государственного университета – Высшей школы экономики // Руководитель проекта А.А. Яковлев. – М.: 2016.
- 43.«Закупки и тендеры РФ государственные и коммерческие» URL: <http://zakupki-tendery.ru>
- 44.Электронный журнал «Вести Гаранта». 2017. URL: <http://www.garant.ru>
- 45.Федеральная служба государственной статистики: [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# Дата обращения: 20.02.2015.
- 46.Электронный периодический справочник «Система ГАРАНТ»
- 47.Справочная правовая система «Консультант Плюс»
- 48.Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок РФ www.zakupki.gov.ru
- 49.Сайт Министерство экономического развития РФ –<http://economy.gov.ru>
- 50.Сайт Федеральная антимонопольная служба – <http://www.fas.gov.ru/>
- 51.Операторы для проведения открытых аукционов в электронной форме www.sberbank-ast.ru, www.roseltorg.ru, www.zakazrf.ru, www.rts-tender.ru, www.etsmicex.ru
- 52.Сайт Управление муниципального заказа г. Челябинска www.zakaz.cheladm.ru

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А – Организационная структура Главного контрольного управления Челябинской области

УТВЕРЖДЕНА
постановлением Губернатора
Челябинской области
от 18.09.2013 г. № 319
(в редакции постановления Губернатора
Челябинской области
от 21.02. 2017 г. № 36)

Структура Главного контрольного управления Челябинской области

