

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

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**

**Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор**

\_\_\_\_\_/ В.С. Антонюк /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

**Совершенствование системы формирования и размещения муниципального заказа**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**ЮУрГУ – 38.03.04.2019.280.ВКР**

**Руководитель, к.э.н., доц. каф. ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_/ Н.А.Сигатова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

**Автор**

**студент группы ВШЭУ – 463**

\_\_\_\_\_/ А.А. Мальцев /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

**Нормоконтролер, к.э.н., доц. каф. ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_/ Е.М. Колмакова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

**Челябинск 2019**

## АННОТАЦИЯ

Мальцев А.А. Совершенствование системы формирования и размещения муниципального заказа. – Челябинск: ЮУрГУ, ВШЭУ – 463, 64 с., 16 ил., 10 табл., библиогр. список – 17 наим.

Объектом дипломной работы является система формирования и размещения муниципального заказа.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию системы формирования и размещения муниципального заказа Челябинского городского округа.

В теоретической части дипломной работы рассмотрены сущность и принципы размещения муниципального заказа, обобщена нормативно-законодательная база государственных и муниципальных закупок в РФ, проанализирован отечественный опыт формирования и размещения муниципального заказа, рассмотрена методика анализа системы формирования и размещения муниципального заказа.

В практической части проанализирована система формирования и размещения муниципального заказа в г. Челябинске, дана оценка деятельности Управления муниципального заказа, выявлены проблемы бюджетных закупок на муниципальном уровне.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА	
1.1 Система формирования и размещения муниципального заказа.....	8
1.2 Нормативно-правовые основы государственных и муниципальных закупок в РФ.....	10
1.3 Основные этапы формирования и размещения муниципального заказа.	16
1.4 Методика оценки эффективности системы муниципального заказа.....	20
2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА)	
2.1 Система размещения муниципального заказа в Управлении муниципального заказа города Челябинска.....	33
2.2 Анализ практики муниципальных закупок товаров, работ и услуг....	39
2.3 Проблемы формирования и размещения муниципального заказа.....	54
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
3.1 Разработка рекомендаций по развитию контрактной системы в сфере муниципальных закупок.....	56
3.2 Оценка эффективности предлагаемых мероприятий.....	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	64

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Государственные и муниципальные закупки являются мощным фактором, влияющим на уровень развития экономики любой страны, независимо от степени участия государства в рыночных отношениях. В развитых странах государственные и муниципальные заказы широко используются как один из основных инструментов регулирования продовольственного рынка, элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики.

Объектом дипломной работы является система формирования и размещения муниципального заказа.

Предмет исследования – социально-экономические отношения, возникающие в процессе формирования и размещения муниципального заказа.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию системы формирования и размещения муниципального заказа Челябинского городского округа.

Задачи работы:

- раскрыть систему формирования и размещения муниципального заказа;
- проанализировать содержание нормативно-правовых основ осуществления государственных (муниципальных) закупок в РФ;
- раскрыть основные этапы формирования и размещения муниципального заказа в РФ;
- изучить методику оценки эффективности системы муниципального заказа;
- проанализировать действующую систему формирования и размещения муниципального заказа в г. Челябинске и выявить существующие проблемы;
- разработать рекомендации по совершенствованию контрактной системы в сфере муниципальных закупок в РФ.

Результаты дипломного проекта могут быть использованы при формировании и размещении муниципального заказа в Челябинском городском округе.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

## 1.1 Система формирования и размещения муниципального заказа

Цель развития системы муниципального заказа — формирование конкурентной среды в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения муниципальных нужд, предоставление населению возможностей по решению вопросов местного значения, что будет способствовать совершенствованию системы местного самоуправления.

Одним из ведущих регуляторов на муниципальном уровне является система муниципального заказа, которая трактуется как совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Предметом муниципального заказа может быть благоустройство территорий, строительство и ремонт объектов социальной инфраструктуры, реконструкция и капитальный ремонт дорог, переработка и утилизация отходов, оказание иных услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения.

Сфера применения муниципального заказа и его объём варьируются с учетом реально имеющихся ресурсов и приоритетов в решении отдельных задач.

Основными принципами осуществления муниципального заказа являются:

- информационная открытость закупки;
- экономное, целевое и эффективное расходование бюджетных средств;
- соблюдение равноправия, справедливости и свободы конкуренции.

Процесс формирования и реализации муниципального заказа происходит по-разному и, как правило, состоит из четырех этапов.

На первом этапе происходит сбор заявлений о потребностях бюджетных организаций в товарах и различных видах услуг, но в планируемых пределах бюджетного финансирования на последующий год.

На втором этапе осуществляется разработка сводного плана муниципального заказа.

На третьем этапе определяются заказчики по отдельным позициям муниципального заказа, которые наделяются правами заключать муниципальные контракты с исполнителями услуг и поставщиками продукции.

На завершающем четвертом этапе выполняется размещение муниципального заказа.

Размещение государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации выполняется в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон 44-ФЗ), в котором регламентированы все этапы размещения государственных и муниципальных заказов, а также четко сформулированы алгоритмы действий участников данных процессов, их права и обязанности.

При осуществлении закупки для нужд бюджетных учреждений, заказчики должны выбрать способ размещения заказа, срок проведения процедуры и объем закупки, а также разместить заказ в виде планов-графиков на официальном сайте, где он будет доступен любому пользователю сети Интернет. Каждый из способов размещения заказа разрабатывается в соответствии с четкими требованиями к документации.

Конкурс является самым сложным способом размещения заказа. Определить победителя можно по критериям, которые заранее утверждены в конкурсной документации, например, такие, как: квалификация участников, качество товара, цена. Побеждает участник с лучшими условиями исполнения контракта.

Запрос котировок — способ, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных и муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц через размещение извещения на официальном сайте. Победителем становится участник, предложивший наиболее низкую цену контракта. Заказчик или уполномоченный орган вправе

осуществлять размещение заказа путем запроса котировок, если начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятисот тысяч рублей.

Под аукционом понимаются торги, где победителем признается лицо, предложившее самую низкую цену контракта. Закрытые аукционы проводятся исключительно в тех случаях, когда сведения заказа на поставку товаров, работ или услуг составляют государственную тайну, при условии, что они содержатся в документации об аукционе или в проекте контракта.

Одним из главных принципов является принцип прозрачности закупок, и реализация этого принципа была достигнута путем создания общедоступной Единой информационной системы, в которой публикуются все сведения о планах закупок, реестры заключенных контрактов и недобросовестных поставщиков, результаты аудита и мониторинга закупок и многое другое. Единая информационная система с каждым годом совершенствуется, становясь более автоматизированной и легкой в использовании, что нельзя не отметить как положительную тенденцию. Все вышеперечисленное способствует цифровизации экономики государственного и муниципального управления.

## 1.2 Нормативно-правовые основы государственных и муниципальных закупок в РФ

Существует ряд нормативно правовых актов, которые на законодательном уровне позволяют регулировать поставку услуг, товаров, и работ для государственных и муниципальных нужд в различных отраслях экономики.

К законодательству относятся федеральные законы, регулирующие размещение заказов на поставку услуг, работ, товаров для государственных и муниципальных нужд. Немаловажную роль в законодательстве о поставке услуг, работ, товаров занимает региональное и муниципальное законодательство.

Сфера закупок в Российской Федерации регулируется:

1. Федеральными законами.
2. Постановлениями Правительства РФ.

3. Распоряжениями Правительства РФ.
4. Приказами Федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ).
5. Правовыми актами, регламентирующими функционирование единой информационной системы (ЕИС).
6. Функциональными требованиями ЕИС.

Сферу закупок регулирует Министерство финансов, а ЕИС – Казначейство (Постановление Правительства № 446 от 14.04.2017).

Основными законами, регулирующими деятельность по государственному (муниципальному) заказу являются:

- Федеральный закон № 44–ФЗ о контрактной системе;
- Федеральный закон № 223–ФЗ о закупках отдельных видов юридических лиц;
- Федеральный закон № 135–ФЗ о защите конкуренции;
- Федеральный закон № 63–ФЗ об электронной подписи.

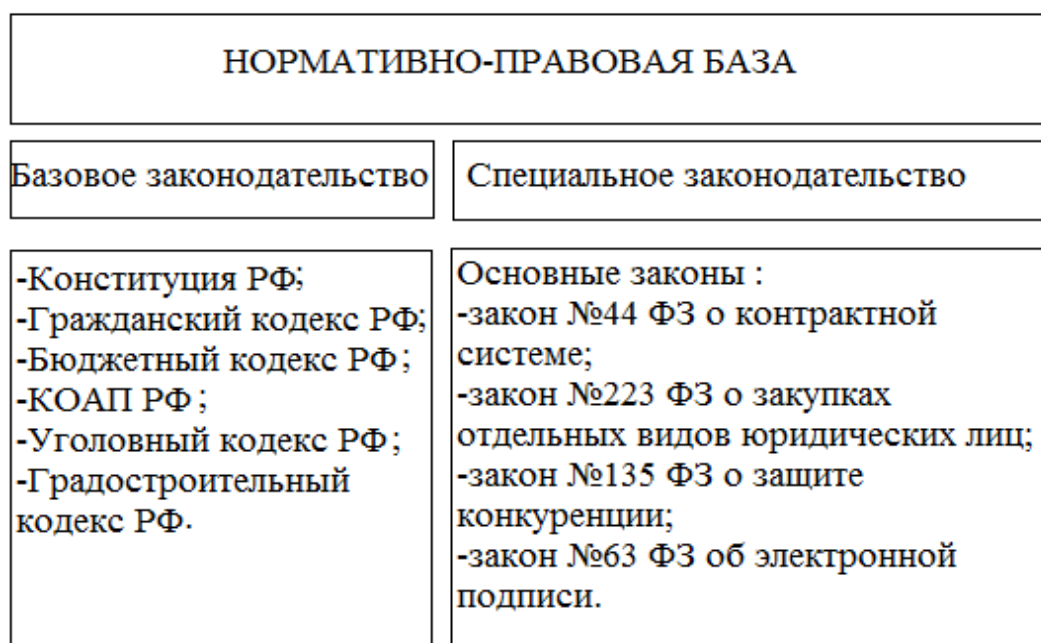


Рисунок 1 – Нормативно-правовая база государственных и муниципальных закупок в РФ

Формирование и размещение муниципального заказа осуществляется в соответствии с Федеральными законами:



- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

- «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Гражданским кодексом Российской Федерации;

- законами субъектов Российской Федерации;

- уставами муниципальных образований;

- правовыми актами органов местного самоуправления.

Помимо основного закона отношения, связанные с размещением государственных и муниципальных заказов, могут регулироваться следующими субъектами: Президентом РФ; Правительством РФ; Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативное правовое регулирование в данной области.

Следует отметить, что в тех случаях, когда Закон № 44–ФЗ и международные договоры РФ противоречат друг другу, право на стороне правил международного договора. Принципы выполнения закупок и размещения заказов формулируются в законодательстве определенных стран и записываются в таких международных документах, как:

- Директивы Европейского Союза;

- Многостороннее Соглашение о правительственных приобретениях в пределах Мировой торговой организации;

- Документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества.

На сегодняшний день вся работа государственных заказчиков и разрабатываемой сопутствующей ей документацией строится в соответствии с Законом № 44–ФЗ, вступившим в действие с 1 января 2014 года. До него на протяжении 8 лет в вопросах государственных закупок руководствовались Федеральным законом №94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Ключевыми нововведениями в законодательство, привнесённые Законом №44–ФЗ являются:

- полностью изменен порядок определения поставщиков для государственных и муниципальных нужд и расширен список способов этого определения;
- стали возможны такие формы как: открытый, закрытый и двухэтапный конкурсы, аукцион, запрос котировок и другие;
- полностью изменена система контроля в сфере государственных и муниципальных закупок, теперь он может быть не только со стороны поставщика, но также общественный и ведомственный;
- для каждого из видов контроля определены принципы, правила и нормы;
- для системы закупок также введен аудит, проводимый федеральным и муниципальными органами Контрольно-счетной палаты;
- множественные нововведения коснулись изменения, прекращения и собственно исполнения контрактов, которые заключены согласно 44–ФЗ.

Положения Закона № 44–ФЗ неоспоримо принимаются всеми участниками, в противном случае конкурс отменяется. В соответствии с федеральным законом, «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд – это совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд» [3]

«Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта» [3].

Таким образом, государственные и муниципальные закупки совершаются не для коммерческих целей, а для обеспечения государственных и муниципальных потребностей.

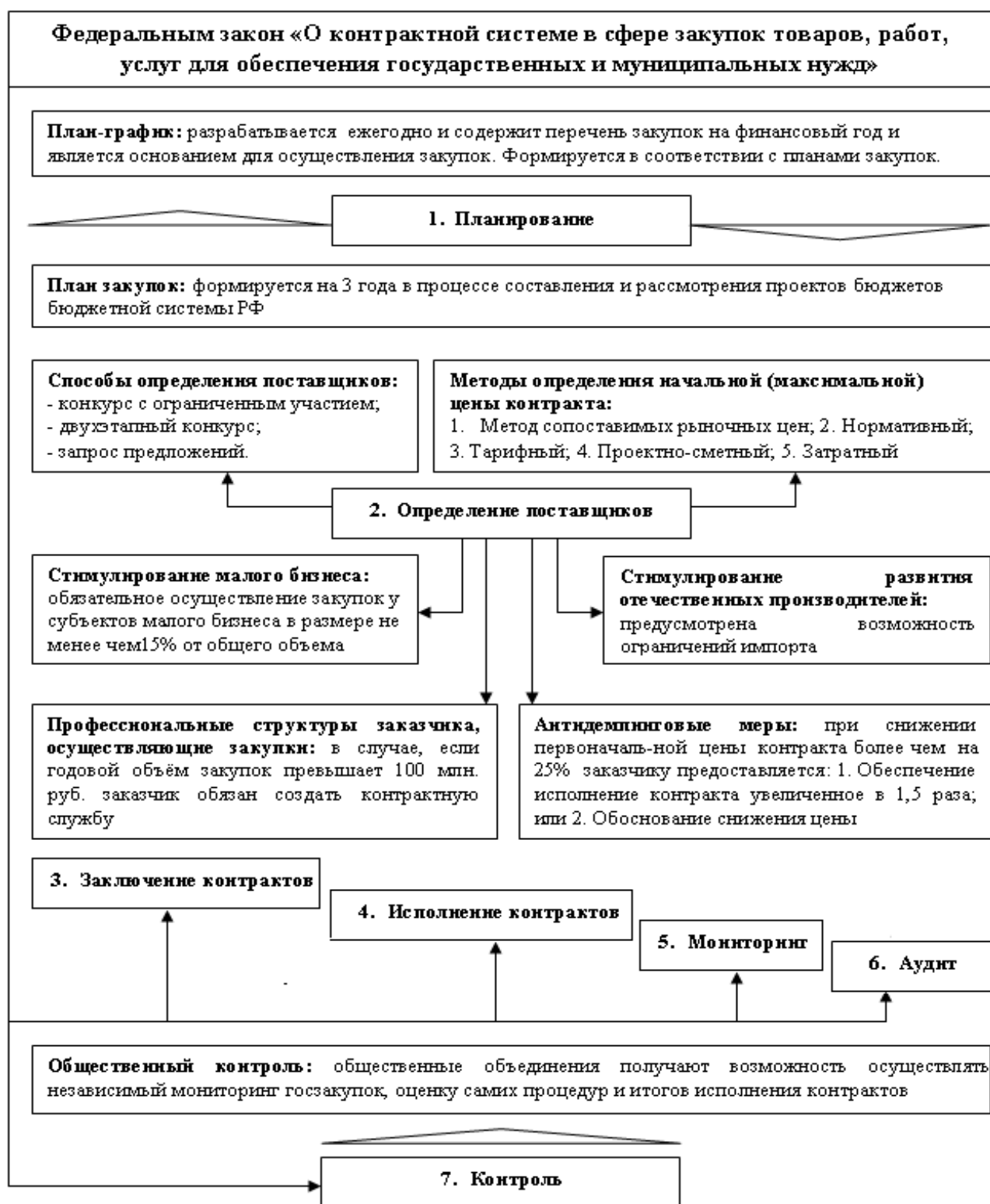


Рисунок 2 – Схема проведения процесса закупок

Одним из наиболее значительных новшеств стало внедрение множества новых способов закупок, являющихся легитимными и оправданными при различных данных. Все закупки теперь делятся на конкурентные и неконкурентные

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

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

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

- предшествующая неконкурентной процедура конкурентных торгов была признана несостоявшейся.

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

Закон № 44-ФЗ формирует институциональные условия для формирования нового алгоритма взаимодействия между государственными заказчиками и поставщиками (рисунок 2). Нормативно закреплена (статья 34 закона) зеркальная ответственность за невыполнение условий и расторжение контрактов как со стороны государственных и муниципальных заказчиков, так и исполнителей контрактов. Контракт должен включать обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Например, в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней).

Кроме того, государственные контракты теперь могут иметь специальные условия, например, обязательное привлечение при исполнении контрактов субподрядчиков, которые являются субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями. При этом

заказчики обязаны предоставлять ценовую преференцию 15% учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, что ранее делалось крайне редко. Введены преференции (15% в отношении цены контракта) при размещении государственного заказа и для производителей из России, а также стран Таможенного союза. Соответствующий нормативный документ содержит перечень товаров, в отношении которых установлены данные преференции.

Таким образом, закон о контрактной системе сделал значительные подвижки для повышения роли государственного контракта как инструмента регулирования социально-экономического развития.

### 1.3 Основные этапы формирования и размещения муниципального заказа

В разных муниципальных образованиях могут быть использованы разнообразные схемы по формированию и исполнению муниципальных заказов.

На первом этапе одновременно с разработкой проекта бюджета на следующий финансовый год происходит сбор заявок о потребностях бюджетных организаций в разных видах продукции и услугах в пределах плановых цифр бюджетных ассигнований на следующий финансовый год.

На втором этапе разрабатывают сводный план муниципального заказа.

На третьем этапе определяют заказчиков по отдельным позициям, т.е. определяют, кто и в каких сферах муниципальной деятельности наделяется функциями «заказчика» (кто вправе заключать муниципальные контракты с исполнителями услуг и поставщиками продукции).

На четвертом этапе размещается муниципальный заказ, происходит учет муниципальных контрактов и контроль их исполнения. В ходе исполнения муниципального заказа текущего года осуществляют сбор заявок на следующий финансовый год.

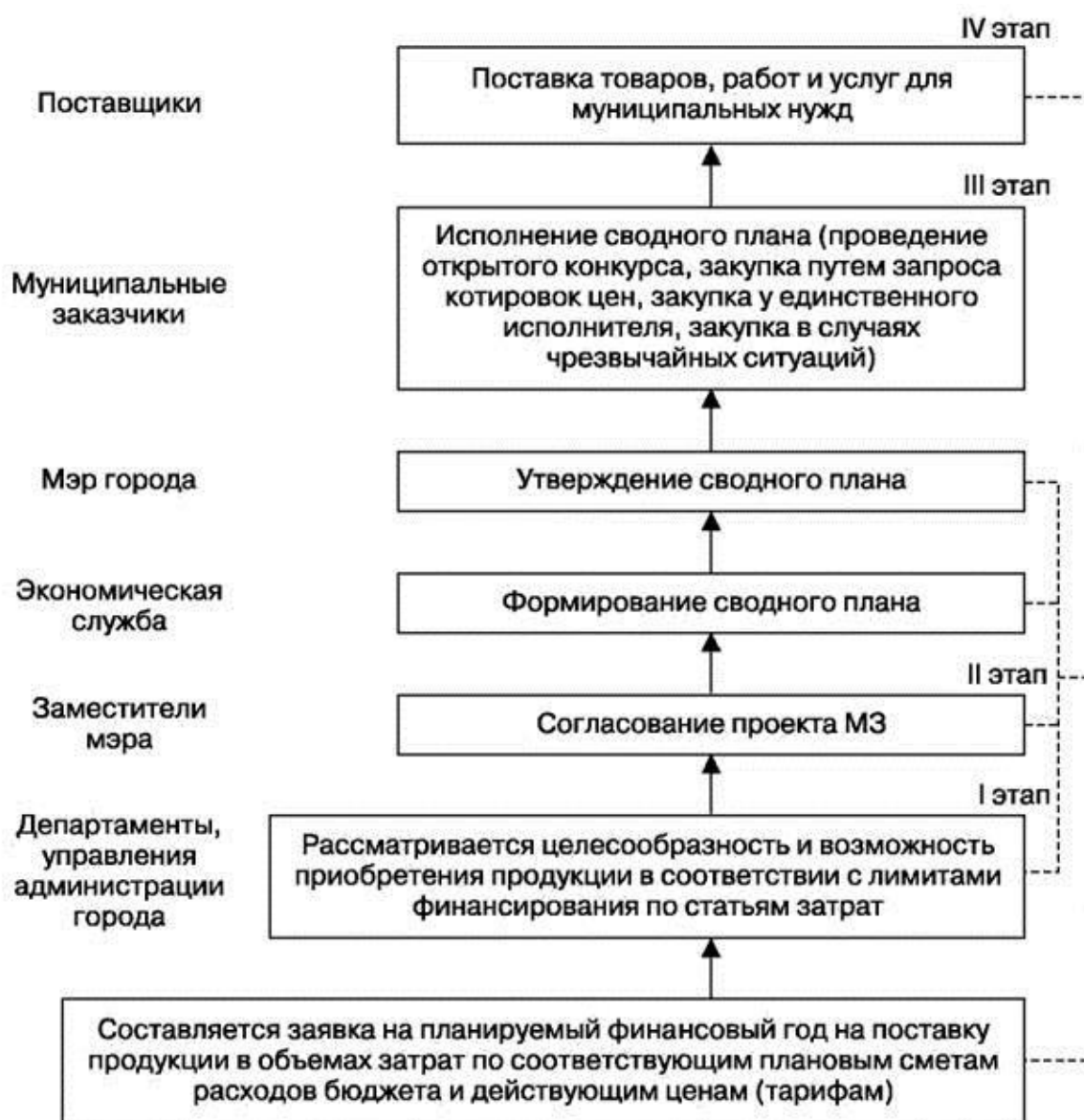


Рисунок 3 – Этапы формирования и размещения муниципального заказа

Многие муниципальные образования принимают нормативные правовые акты, по регулированию системы муниципального заказа. Опыт реализации муниципального заказа в крупных городах России, введение конкурса на его размещение позволяют снижать расходы бюджетов до 10 – 15 процентов и сводить к минимуму факты коррупции при распределении муниципальных контрактов.

В Законе № 44-ФЗ определены следующие способы выбора поставщика: открытый конкурс в электронной форме; закрытый конкурс в электронной форме; двухэтапный конкурс в электронной форме; закрытый конкурс в 2 этапа в

электронной форме; конкурс с ограниченным участием в электронной форме; электронный аукцион; запрос предложений в электронной форме; запрос котировок в электронной форме; закупки у единственного поставщика.

Особенностью размещения муниципального заказа по Закону № 44-ФЗ является то, что при увеличении количества форм проведения закупки по умолчанию основной считается открытый конкурс в электронной форме. Заказчик обязан оповестить о такой процедуре ограниченный список организаций в единой информационной системе. Электронный аукцион в случае размещения муниципального заказа должен проводиться при закупке товаров и услуг, которые включены в специальный перечень. Тем не менее, закон предусматривает возможность закупки определенных товаров, не включенных в данный реестр, путем проведения электронного аукциона. Существенно сокращены сроки проведения электронного аукциона при цене закупки более трех миллионов рублей.

Размещение муниципального заказа путем проведения запроса котировок в электронной форме возможно в следующих случаях:

- стоимость закупки не более 500 000 рублей;
- общий объем закупок в форме запроса котировок не должен превышать десяти процентов от всего объема расходования муниципальных средств;
- по запросу котировок нельзя закупать более, чем на 100 млн. руб. в год.

Вся информация, связанная с государственными и муниципальными закупками в РФ, размещается в единой информационной системы в сфере закупок, которая представляет собой совокупность информации о закупках (включая справочную, нормативную информацию, реестры, планы, отчеты, библиотеку типовых контрактов), содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Единая

информационная система выполняет не только контрольно–информационные функции, но и обеспечивает юридически значимый электронный документооборот, включая подачу заявок в электронной форме и подписание контрактов посредством электронной подписи.

Итак, размещения муниципального заказа состоит из четырех этапов: сбор заявок о потребности бюджетных организаций в различных видах продукции и услугах в пределах плановых цифр бюджетных ассигнований; разрабатывается сводный план муниципального заказа; определяются заказчики по отдельным позициям, т.е. определяется, кто именно и в какой сфере муниципальной деятельности наделяется функциями «заказчика» (кто имеет право заключать с поставщиками продукции и исполнителями услуг муниципальные контракты), размещение муниципального заказа, учет муниципальных контрактов и контроль их исполнения.

Основные этапы государственных и муниципальных закупок, которые регламентирует Закон № 44-ФЗ в соответствии с контрактной системой в РФ:

1. планирование закупок товаров, работ, услуг;
2. определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
3. заключение гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом (автономным учреждением, государственным, муниципальным унитарным предприятием и иными юридическими лицами, получившими бюджетные средства на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности и в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства);
4. установление особенностей исполнения контрактов;
5. мониторинг закупок товаров, работ, услуг;



б.аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;

7.контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (контроль в сфере закупок).

Таким образом, используя контрактную систему органы власти реализуют свои потребности по осуществлению государственного и муниципального заказа, за счёт системного подхода к формированию и размещению и исполнению контрактов, а так же благодаря контрольной деятельности делая её менее коррупционной и максимально эффективной.

#### 1.4 Методика оценки эффективности системы муниципального заказа

Можно сформулировать понятие «диагностика системы управления муниципальными закупками». Диагностика системы управления закупками – это область управленческой деятельности по выявлению на основе соответствующих принципов и методов «узких» мест» (проблемных зон) в функционировании системы управления закупками, а также формирование оценки состояния системы управления закупками и возможных перспектив ее развития.

Алгоритм анализа и оценки эффективности системы размещения муниципального заказа выглядит следующим образом:

1 этап: анализ организационно-методических аспектов системы заказа, то есть характеристика системы размещения муниципального заказа.

2 этап: анализ нормативно-правовой базы, в рамках которого помимо основного Закона о контрактной системе, регулирующего систему государственных и муниципальных закупок, необходимо проанализировать и правовые документы отдельно взятого муниципального образования.

3 этап: оценка эффективности системы размещения муниципального заказа – один из важнейших этапов общего анализа.

Под эффективностью размещения государственных и муниципальных 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 заказов в первую очередь следует обращать внимание на экономическую эффективность. То есть при расчёте необходимо соотносить экономический эффект от размещения заказа и материальные затраты на достижение данного экономического эффекта.

Экономический эффект от размещения заказов может выражаться:

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

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

- 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.);

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

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 необходимы товаров, 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.

Отборочные критерии позволяют сделать выводы о соответствии системы размещения заказов нормам закона о контрактной системе.

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:

- нормативно-методическое и информационное обеспечение системы размещения заказов;
- оценка эффективности работы муниципального заказчика;
- 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;

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

По второй группе критериев (оценка эффективности работы госзаказчиков) 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 конкурсных комиссий, государственных заказчиков в сфере размещения заказа;

6.качество разрабатываемой конкурсной документации;

7. качество работы официального сайта для размещения информации о госзаказах.

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).

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

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

Первая группа показателей определяет, как часто применяются процедуры размещения заказов по сравнению с общим количеством процедур размещения заказов. В рамках этой группы могут быть рассчитаны следующие показатели:

1. Доля количества процедур размещения заказов определенного вида в общем количестве процедур:

$$D_{\text{торг}} = \frac{Q_{\text{о.к.}} + Q_{\text{з.к.}} + Q_{\text{о.а.}} + Q_{\text{з.а.}}}{Q_{\text{з}}} \times 100\% , \quad (1)$$

где  $D_{\text{торг}}$  – доля торгов в общем количестве процедур;

$Q_{\text{о.к.}}$  – количество открытых конкурсов;

$Q_{\text{з.к.}}$  – количество закрытых конкурсов;

$Q_{\text{о.а.}}$  – количество открытых аукционов;

$Q_{\text{з.а.}}$  – количество закрытых аукционов;

$Q_{\text{з}}$  – общее количество процедур размещения заказа.

Данный показатель может быть рассчитан отдельно для конкурсов, аукционов, запросов котировок, закупок у единственного поставщика.

$$D_{\text{конк.}} = \frac{Q_{\text{о.к.}} + Q_{\text{з.к.}}}{Q_3} \times 100\%, \quad (2)$$

где  $D_{\text{конк.}}$  – доля конкурсов в общем количестве процедур.

$$D_{\text{аукц}} = \frac{Q_{\text{о.а.}} + Q_{\text{з.а.}}}{Q_3} \times 100\%, \quad (3)$$

где  $D_{\text{аукц.}}$  – доля аукционов в общем количестве процедур размещения госзаказа.

$$D_{\text{зап.котир}} = \frac{Q_{\text{зап.котир.}}}{Q_3} \times 100\%, \quad (4)$$

где  $D_{\text{зап.котир.}}$  – доля запросов котировок в общем количестве процедур;

$Q_{\text{зап.котир.}}$  – количество запросов котировок

$$D_{\text{ед.ист.}} = \frac{Q_{\text{ед.ист.}}}{Q_3} \times 100\%, \quad (5)$$

где  $D_{\text{ед.ист.}}$  – доля закупок у единственного источника в общем количестве процедур;

$Q_{\text{ед.ист.}}$  – количество закупок у единственного источника.

2. Доля стоимости контрактов, заключённых определённым способом, в общей стоимости контрактов:

$$D_{\text{р_торг}} = \frac{P_{\text{о.к.}} + P_{\text{з.к.}} + P_{\text{о.а.}} + P_{\text{з.а.}}}{P_{\text{к}}} \times 100\%, \quad (6)$$

где  $D_{\text{р_торг}}$  – доля стоимости контрактов, заключённых на торгах;

$P_{\text{о.к.}}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам открытых конкурсов;

$P_{\text{з.к.}}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам закрытых конкурсов;

$P_{\text{о.а.}}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам открытых аукционов;

$P_{\text{з.а.}}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам закрытых аукционов;

$P_{\text{к.}}$  – общая сумма заключённых контрактов.

Данный показатель может быть рассчитан отдельно для конкурсов, аукционов, запросов котировок, закупок у единственного поставщика.

$$D_{\text{р_конк.}} = \frac{P_{\text{о.к.}} + P_{\text{з.к.}}}{P_{\text{к}}} \times 100\%, \quad (7)$$

где  $D_{\text{р_конк.}}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов.

$$D_{\text{р_аукц.}} = \frac{P_{\text{о.а.}} + P_{\text{з.а.}}}{P_{\text{к}}} \times 100\%, \quad (8)$$

где  $D_{p\_аукц.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам аукционов.

$$D_{p\_зап.котир.} = \frac{P_{зап.котир.}}{P_3} \times 100\%, \quad (9)$$

где  $D_{p\_зап.котир.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам запросов котировок;

$P_{зап.котир.}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам запросов котировок.

$$D_{p\_ед.ист.} = \frac{P_{ед.ист.}}{P_3} \times 100\%, \quad (10)$$

где  $D_{p\_ед.ист.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника;

$P_{ед.ист.}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника.

3. Показатели, характеризующие долю несостоявшихся торгов, имеет смысл рассчитывать только раздельно для конкурсов либо аукционов:

$$D'_{конк.} = \frac{Q'_{о.к.} + Q'_{з.к.}}{Q_{о.к.} + Q_{з.к.}} \times 100\%, \quad (11)$$

где  $D'_{конк.}$  – доля несостоявшихся конкурсов;

$Q'_{о.а.}$  – количество несостоявшихся открытых конкурсов;

$Q'_{з.а.}$  – количество несостоявшихся закрытых конкурсов.

$$D'_{аукц.} = \frac{Q'_{о.а.} + Q'_{з.а.}}{Q_{о.а.} + Q_{з.а.}} \times 100\%, \quad (12)$$

где  $D'_{аукц.}$  – доля несостоявшихся аукционов;

$Q'_{о.а.}$  – количество несостоявшихся открытых аукционов;

$Q'_{з.а.}$  – количество несостоявшихся закрытых аукционов.

4. Показатель, характеризующий проведение аукционов в электронной форме, может быть рассчитан относительно общего количества аукционов либо торгов (то есть конкурсов и аукционов) как в количественном, так и в стоимостном выражении:

$$D_{эл.аукц.} = \frac{Q_{эл.аукц.}}{Q_{о.а.} + Q_{з.а.}} \times 100\%, \quad (13)$$

где  $D_{эл.аукц.}$  – доля открытых аукционов, проведённых в электронной форме, относительно общего количества аукционов;

$Q_{\text{эл.аукц.}}$  – количество открытых аукционов, проведённых в электронной форме.

$$D_{p\_эл.аукц} = \frac{P_{\text{эл.аукц.}}}{Q_{o.a.} + Q_{з.a}} \times 100\% , \quad (14)$$

где  $D_{p\_эл.аукц.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам проведения открытых электронных аукционов;

$P_{\text{эл.аукц.}}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам проведения открытых электронных аукционов.

Ко второй группе (характеристика конкурентной среды) относятся следующие показатели:

1. Среднее количество участников размещения заказов может быть рассчитано по каждой процедуре, например:

$$D_{ср.} = \frac{Y_{\text{зап.котир}}}{Q_{\text{зап.котир}}} \times 100\% , \quad (15)$$

где  $Y_{ср.}$  – среднее количество участников размещения заказа путём проведения запроса котировок;

$Y_{\text{зап.котир.}}$  – количество участников размещения заказа путём проведения запроса котировок.

2. Среди показателей, характеризующих структуру участников размещения заказов, можно назвать долю отечественных участников, долю субъектов малого предпринимательства, долю предприятий обществ инвалидов, долю учреждений уголовно-исполнительной системы. Например:

$$D_{\text{уг.-исп.}} = \frac{Y_{\text{уг.-исп.}}}{Y_3} \times 100\% , \quad (16)$$

где  $D_{\text{уг.-исп.}}$  – доля участников размещения заказов – учреждений уголовно-исполнительной системы;

$Y_{\text{уг.-исп.}}$  – количество участников размещения заказов – учреждений уголовно-исполнительной системы;

$Y_3$  – общее количество участников процедур размещения заказов.

Данный показатель может быть рассчитан и в стоимостном выражении:

$$D_{p\_уг.-исп.} = \frac{P_{\text{уг.-исп.}}}{P_3} \times 100\% , \quad (17)$$



где  $D_{p\_уг.-исп.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых с учреждениями уголовно-исполнительной системы;

$P_{уг.-исп.}$  – общая сумма контрактов, заключенных с учреждениями уголовно-исполнительной системы.

3. Показатели, характеризующие долю причины отказов в допуске к участию в закупке, следует рассчитывать отдельно для конкурсов и аукционов. Эти показатели рассчитывают по тем условиям допуска к закупкам, которые сформулированы в Законе «о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» №44-ФЗ, то есть:

- непредоставление участником размещения заказов в составе своей заявки требуемых документов, либо наличие в таких документах недостоверных сведений об участнике размещения заказа или о товарах, о работах, об услугах;

- несоответствие участника размещения заказа установленным требованиям;

- невнесение участником размещения заказа обеспечения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе, если такое требование было установлено заказчиком;

- несоответствие заявки на участие в конкурсе или аукционе требованиям конкурсной документации либо документации об аукционе.

Например,

$$D_{отказов} = \frac{Q_{отказов(ден)}}{Q_{отказов}} \times 100\%, \quad (18)$$

где  $D_{отказов}$  – доля отказов;

$Q_{отказов(ден)}$  – количество отказов в допуске к участию в конкурсе вследствие невнесения участником денежных средств в качестве обеспечения;

$Q_{отказов}$  – общее количество отказов в допуске к участию в конкурсе.

4. Показатели, характеризующие частоту и результативность обжалований процедур размещения заказов, рассчитываются как количество жалоб на одну процедуру размещения заказа соответствующего вида, например:

$$d_{\text{конк.}}^{\text{H}} = \frac{Q_{\text{о.к.}}^{\text{H}} + Q_{\text{з.к.}}^{\text{H}}}{Q_{\text{о.к.}} + Q_{\text{з.к.}}} \times 100\%, (19)$$

где  $d_{\text{конк.}}^{\text{H}}$  – количество конкурсов, признанных недействительными, на 1 конкурс;

$Q_{\text{о.к.}}^{\text{H}}$  – количество открытых конкурсов, признанных недействительными;

$Q_{\text{з.к.}}^{\text{H}}$  – количество закрытых конкурсов, признанных недействительными.

Третья группа показателей, характеризующая среднюю цену заключённого государственного контракта, позволяет получить данные для проведения последующего анализа. Например:

$$P_{\text{ср.аукц.}} = \frac{P_{\text{о.а.}} + P_{\text{з.а.}}}{Q_{\text{о.а.}} + Q_{\text{з.а.}}} \times 100\%, (20)$$

где  $P_{\text{ср.аукц.}}$  – средняя цена контракта, заключённого по результатам аукциона.

Аналогично среднюю цену контракта можно рассчитать по конкурсам, запросам котировок, по размещению заказов у единственного источника.

Четвёртая группа показателей отражает абсолютный и относительный объём экономии бюджетных средств по сравнению с запланированными расходами.

Показатели данной группы могут рассчитываться отдельно по каждому виду процедур размещения заказов.

В качестве примера расчёта абсолютной экономии можно привести методику расчёта следующего показателя:

$$\mathcal{E}_{\text{абс.аукц}} = V_{\text{з.}} - P^{\text{к}} - P^{\text{н}} - P^{\text{р}} - \mathcal{Z}, (21)$$

где  $\mathcal{E}_{\text{абс.аукц}}$  – абсолютный объём экономии на аукционах;

$V_{\text{з.}}$  – запланированный объём заказа для размещения на аукционах;

$P^{\text{к}}$  – общая стоимость заключённых контрактов на аукционах;

$P^{\text{н}}$  – общая стоимость незаключённых контрактов на аукционах;

$P^{\text{р}}$  – общая стоимость расторгнутых контрактов, заключённых по результатам аукционов;

$\mathcal{Z}$  – затраты на организацию и проведение аукционов.

В качестве примера расчёта относительной экономии можно привести методику расчёта следующего показателя:

$$\mathcal{E}_{\text{отн.аукц}} = \frac{\mathcal{E}_{\text{абс.аукц}}}{P_{\text{К}}}, (22)$$

где  $\mathcal{E}_{\text{отн.аукц}}$  – относительный объём экономии на аукционах.

Для расчёта общей абсолютной экономии бюджетных средств используют следующую формулу:

$$E = C - O - N, (23)$$

где  $E$  – значение абсолютной экономии бюджетных средств;

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

$O$  – общая стоимость заключённых контрактов и сделок;

$N$  – несостоявшиеся закупки.

Относительная экономия считается по следующей формуле:

$$E_{\text{отн}} = \frac{E}{C} \times 100\%, (24)$$

где  $E_{\text{отн}}$  – относительная экономия бюджетных средств.

Экономическую эффективность размещения отдельно взятого конкретного заказа можно оценить следующими способами:

- по сравнению с максимально возможными в рамках данной процедуры;
- по сравнению со средним уровнем в сходных условиях с использованием аналогичных процедур.

Нужно отметить, что расчёт эффективности по первому варианту возможен только в рамках конкурса, поскольку иные процедуры конкурентного размещения заказа (аукцион, запрос котировок) согласно требованиям закона №44-ФЗ подразумевают выбор победителя только по цене.

Исходными данными для расчёта по этой методике являются сведения, получаемые с официальных сайтов по размещению заказов. При расчёте показателей в рамках данной методике по первому варианту необходимо исходить из следующих предположений:

- процедура конкурса была объявлена должным образом (в соответствующем печатном издании и на соответствующем официальном сайте в сети Интернет);

-условия размещения заказа, сформулированные в конкурсной документации, не содержали условий или требований, ограничивающих конкуренцию среди участников размещения заказа;

-все участники размещения заказа имели возможность позвать заявки;

-все поданные заявки содержат реальные условия исполнения контракта.

Таким образом, признаётся значимость результатов конкурса, т.е. признаётся, что количество участников и их предложения отражают реальную мгновенную (на момент подготовки заявок) рыночную конъюнктуру на том рынке (сегменте рынка), на котором размещался заказ.

При расчёте показателей в рамках данной методики по второму варианту необходимо исходить из следующих предположений:

-размещаемый заказ не имеет какой-либо специфики (специфических требований к закупаемым товарам, работам или услугам или условиям их поставки, выполнения, оказания);

-рассматриваемые процедуры размещения заказов проводились без нарушения закона, условия таких процедур не содержали условий, ограничивающих конкуренцию.

Особое внимание при расчёте показателей по второму варианту следует уделять отбору исходных данных. В качестве процедур размещения заказов, результаты которых можно принимать во внимание, следует считать:

-процедуры размещения заказов такого же вида (если рассчитывается эффективность проведения конкурса, данные процедур размещения заказов на аукционах или способом запроса котировок не должны приниматься во внимание);

-процедуры размещения заказов на такие же товары, работы, услуги (одноимённые, аналогичные по характеристикам);

-процедуры размещения заказа на примерно таких же условиях (примерно такие же объёмы, условия и сроки их исполнения обязательств, требования по объёму сопутствующих товаров, работ и услуг и т. п.).

Таким образом, диагностика системы муниципального заказа состоит из нескольких этапов. А именно – первоначально это анализ нормативно-правовых актов в сфере размещения муниципального заказа. Вторым этапом является расчет на основе статистических данных количественных показателей характеризующих состояние и динамику муниципального заказа.

#### Выводы по разделу 1

Первостепенной задачей контрактной системы является беспрепятственное осуществление государственных и муниципальных закупок обеспечивая максимальную эффективность при минимальных затратах, проанализировав основные этапы формирования и размещения муниципального заказа можно сказать, что при всех её общих чертах и этапах система не едина и постоянно продолжает формироваться устанавливая единый регламент. Именно общий регламент позволит более точно выявлять нарушения системы муниципальных закупок и облегчить работу заказчику, исполнителю и контрольному органу для предотвращения коррупционной составляющей деятельности органов осуществления обеспечения государственных и муниципальных нужд.

## 2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА)

### 2.1 Система размещения муниципального заказа в Управлении муниципальным заказом города Челябинска

Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска учреждено на основании Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Устава города Челябинска, решения Челябинской городской Думы от 25 октября 2005 года N 7/7 "О внесении дополнения в решение Челябинской городской Думы от 24 мая 2005 года N 3/5 "Об утверждении структуры Администрации города Челябинска", Челябинская городская Дума третьего созыва.

Утверждает Положение об Управлении муниципального заказа Администрации города Челябинск, в соответствии с решением Челябинской городской Думы от 24.03.2015 N 7/25.

Управление муниципального заказа(далее – Управление) организовано по средству преобразования из Муниципального унитарного предприятия "Управление муниципального заказа" по решению Челябинской городской Думы от 25.10.2005 N 7/7 "О внесении дополнения в решение Челябинской городской Думы от 24.05.2005 N 3/5 Об утверждении структуры Администрации города Челябинска"

Управление является органом Администрации города, наделён правом осуществлять функции:

- обеспечения мониторинга закупок;
- определения подрядчика (поставщика, исполнителя) для муниципального заказчика, а так же для муниципальных бюджетных учреждений города Челябинск, муниципальных унитарных предприятий города Челябинск, и

других юридических лиц, выполняющих закупки за счет инвестиций из средств бюджета;

-ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну

Главной целью Управления является обеспечение нужд города Челябинск в рамках своей юрисдикции, а также полномочий по осуществлению мониторинга муниципальных закупок.

В соответствии с целью на Управления возложены следующие задачи:

1. по разработке и реализации единых подходов обеспечения муниципальных нужд;

2. по организации деятельности муниципального заказчика и юридических лиц, осуществляющих закупки в целях обеспечения эффективности и результативности заказа товаров, работ, услуг;

3. по обеспечению профессионального подхода при реализации закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;

4. по обеспечению открытого и прозрачного осуществления закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;

5. по обеспечению высокоэффективного использования бюджетных средств при осуществлении заказа товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;

6. по проведению мероприятий, нацеленных на предотвращение неправомερных действий в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных потребностей в границах юрисдикции Управления.

Управление возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности Главой города Челябинска по представлению уполномоченного должностного лица Администрации города Челябинска, координирующего работу Управления. Начальник Управления руководит деятельностью Управления на принципе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Управление задач и

осуществление его полномочий. Так же установлены заместители начальника Управления, назначаемые на основании приказа начальника Управления, правомочные исполнять обязанности в случае его временного отсутствия. В Управлении создано 6 структурных подразделений, задачи, функции и полномочия которых определяются положениями о них, утвержденные приказом начальника Управления.

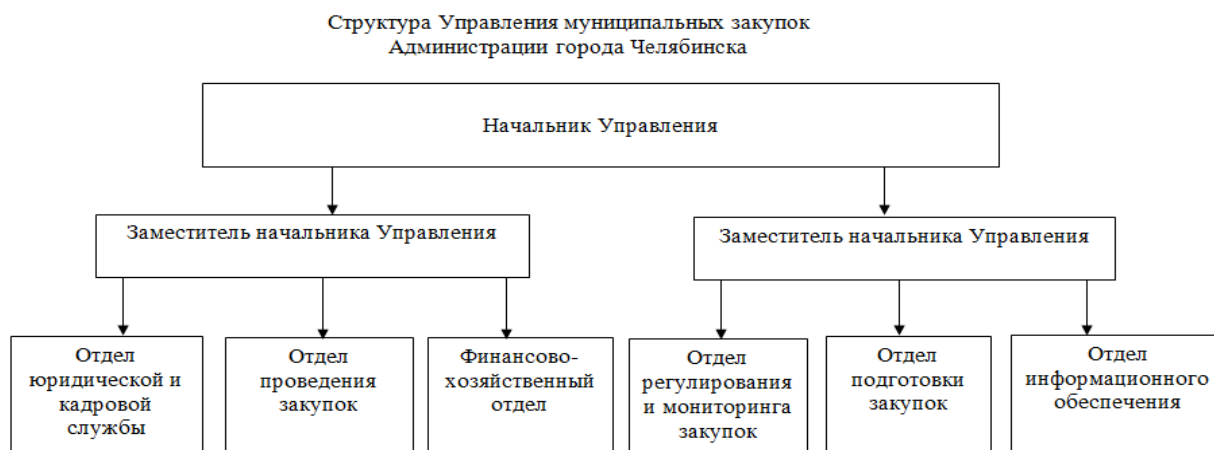


Рисунок 4 – Структура Управления муниципальных закупок Администрации города Челябинска

Управление является уполномоченным органом, проводящим процедуры размещения заказа для проведения закупок как Главных распорядителей бюджетных средств, так и подведомственных муниципальных учреждений. Каждое подведомственное учреждение выявляет собственные потребности, занимается планированием закупок на основании выделенных бюджетных средств, формирует требование к заявке на осуществление закупок, заключает договор с участниками закупки, признанными победителем. Также заказчики формируют статистическую отчетность и направляют ее главным распорядителям бюджетных средств.

Уполномоченный орган выполняет ряд мероприятий для определения поставщиков товаров, работ, услуг:

- принимает заявки от бюджетных учреждений на проведение закупки;



- изучает заявки на их правомерность и полноту в соответствии с правовыми актами Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;
- обеспечивает максимальную прозрачность и открытость проведения закупок;
- создает на основании заявки на проведение закупки извещение о проведении торгов;
- разрабатывает критерии исполнителя в извещении о проведении закупки для определения подходящих участников для проведения торгов;
- согласовывает с заказчиком документацию о закупке;
- публикует документацию о закупке для участников торгов в порядке, установленном Федеральным законом;
- создает на основании заявки, на проведение закупки в извещении о проводимых торгах требования по обеспечению заявки на участие в определении исполняющего контракт и обеспечение выполнения обязательств по контракту в случае победы в аукционе;
- выкладывает в ЕИС извещение о проведении закупки, извещает о продлении срока подачи заявок на участие в закупке в том случае, если в отведенный срок не поступило достаточное количество заявок или по результату рассмотрения заявок на участие комиссией отклонены все поданные заявки;
- определяет электронную площадку для проведения электронного аукциона;
- отправляет полученные от участников торгов запросы заказчику для создания ответа в отношении объекта и условий закупки. Определяет срок, в течение которого заказчик должен предоставить ответ на запрос участника торгов;
- направляет разъяснения положений документации о закупке участникам закупки в случаях и сроки, установленные Законом № 44-ФЗ;
- публикует разъяснения положений документации о заявке в ЕИС на основе установленного порядка и сроков, регламентируемых Федеральным законом;

- создает и публикует в ЕИС извещение о отмене определения исполняющего заявку по основанию решения заказчика в течении одного дня с момента принятия данного решения;

- извещает каждого участника торгов, подавшего заявку (при наличии контактов связи с данным участником), об отмене проведения торгов;

- осуществляет прием и регистрацию заявок участников торгов и передает их на утверждение комиссии по допуску к закупке;

- производит возврат денежных средств внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в торгах;

- осуществляет фиксацию вскрытия конвертов претендентов на участие в проведении торгов и (или) открытия доступа участнику к дополнительным данным в форме электронного документооборота в случаях, установленных Законом № 44-ФЗ;

- публикует в ЕИС протоколы, сформированные в течение определения исполняющего в порядке и сроки, предусмотренные Законом № 44-ФЗ;

- контролирует сохранность конвертов участников с заявками;

- позволяет присутствовать во время вскрытия конвертов каждому участнику, подавшему заявку, или его представителю и (или) открывает доступ к получению в режиме реального времени достоверной информации о вскрытии конвертов участников и (или) об открытии указанной заявки на электронном ресурсе;

- может принять решение об увеличении времени рассмотрения и оценивания заявки на участие в конкурсе в таких сферах как наука, культура или искусство, но при этом срок не должен быть более десяти рабочих дней;

- отправляет участнику решение комиссии о принятии решения комиссией об отклонении его заявки в связи с признанием информации, о участнике и его добросовестности, ложной в течение одного рабочего дня, следующего за днем подписания протокола рассмотрения заявки.

- уведомляет всех участников торгов, подавших заявку на принятие участия в конкурсе, о принятии решения заказчиком об увеличении времени рассмотрения

и оценивания заявки на участие в конкурсе в таких сферах как наука, культура или искусство в срок одного рабочего дня с момента принятия данного решения, и опубликовать соответствующее уведомление в ЕИС;

- уведомляет участников предварительного отбора о принятых решениях котировочной комиссии;

- отправляет оператору электронной площадки протокол рассмотрения первой части заявок участников в электронного аукциона;

- отправляет извещение оператору электронной площадки (если по результату рассмотрения второй части заявок не было выявлено участников аукциона, подходящих по требованиям, установленными документами о аукционе в электронной форме, из ранее полученных заявок);

- публикует акт заключения итогов электронного аукциона в течение одного рабочего дня, следующего за датой подписания соответствующего протокола, на электронной площадке и в ЕИС;

- по требованию участника предоставляет разъяснения результата определения исполняющего заказ в виде электронной документации или в письменном виде;

- извещает участников двухэтапного конкурса о предоставлении ими окончательной заявки на участие в двухэтапном конкурсе с дополнительно уточненной информацией от заказчика о условиях закупки и в течение дня включает данные дополнения в конкурсные документы;

- принимают участие в заседаниях Единой комиссии;

- проводят организационно-технологическое обеспечение деятельности комиссии по реализации закупок;

- нормируют порядок хранения документации и материалов муниципальных закупок и их перечень формирующихся в ходе деятельности и подлежащие обязательному хранению в соответствии с нормативно правовыми актами Российской Федерации.

## 2.2 Анализ практики муниципальных закупок товаров, работ и услуг

Изучив работу Управления муниципального заказа г. Челябинска, его структуру и систему формирования и размещения муниципального заказа необходимо проанализировать его деятельность и оценить его эффективность используя ряд представленных ранее показателей, которые можно использовать для расчета статистических данных.

Используя показатели, которые характеризуют частоту применения процедур размещения заказов, можно определить, как часто применяются процедуры размещения заказов, и сравнить с общим количеством проведенных процедур размещения заказов (либо процедур торгов).

1. Доля торгов в общем количестве размещенных заказов:

$$d_m = \frac{Q_k + Q_a}{Q_{\text{заказов}}} \times 100\%, \quad (25)$$

где  $d_m$  – доля торгов в общем количестве размещенных заказов;

$Q_k$  – количество конкурсов;

$Q_a$  – количество аукционов;

$Q_{\text{заказов}}$  – количество размещенных заказов, всего.

Расчет доли торгов в общем количестве размещенных заказов за период 2015-2018 гг. в Челябинской области представлен в таблице 1.

Таблица 1 - Расчёт доли торгов в общем количестве размещенных заказов в Челябинской области в 2015-2018 гг.

Доля торгов в общем количестве размещенных заказов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{6487}{7263} \times 100\% = 89,32\%$	$\frac{6939}{7256} \times 100\% = 95,63\%$	$\frac{5377}{5452} \times 100\% = 98,62\%$	$\frac{2912}{3961} \times 100\% = 73,52\%$

По данным таблицы 1 построим диаграмму, отражающую динамику доли торгов в общем количестве размещенных заказов (рис. 5).

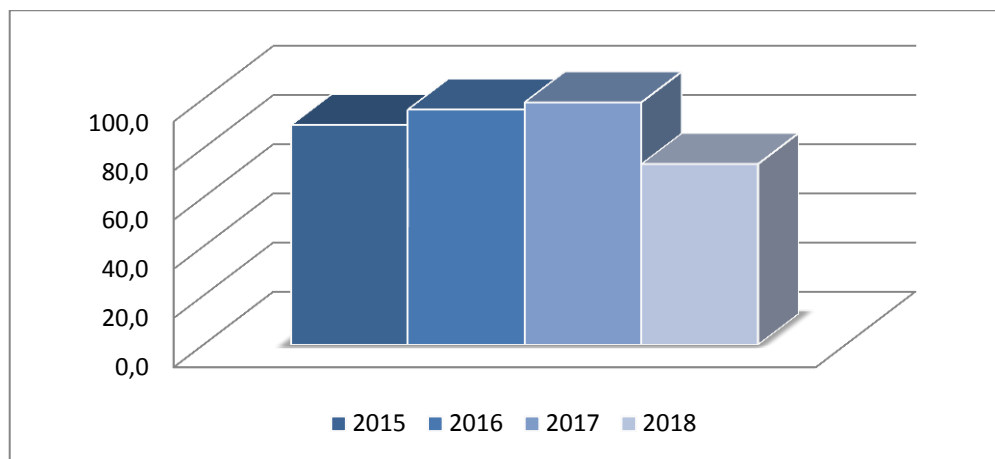


Рисунок 5 - Доля торгов в общем количестве размещённых заказов в г. Челябинске в 2015-2018 гг.

На рисунке 5 видно, что доля торгов в общем количестве размещенных заказов в 2015-2017 гг. выросла на почти на 10%, но в 2018 году снизилась на 25%. Тем не менее, исходя из данного показателя видно, что в Челябинске большее количество закупок осуществляется с помощью проведения торгов.

2. Доля открытых аукционов в электронной форме в общем количестве торгов ( $d_{э.а.}$ ):

$$d_{э.а.} = \frac{Q_{э.а.}}{Q_a + Q_k} \times 100\% , \quad (26)$$

где  $Q_{э.а.}$  – количество электронных аукционов.

Расчетные данные представлены в таблице 2.

Таблица 2 - Расчёт доли электронных аукционов в общем количестве торгов в 2015-2018 гг.

Доля электронных аукционов в общем количестве торгов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{6469}{6487} \times 100\% = 99,72\%$	$\frac{6882}{6939} \times 100\% = 99,17\%$	$\frac{5343}{5377} \times 100\% = 99,36\%$	$\frac{2828}{2912} \times 100\% = 97,12\%$

На рисунке 6 изображена доля электронных аукционов в общем количестве торгов.

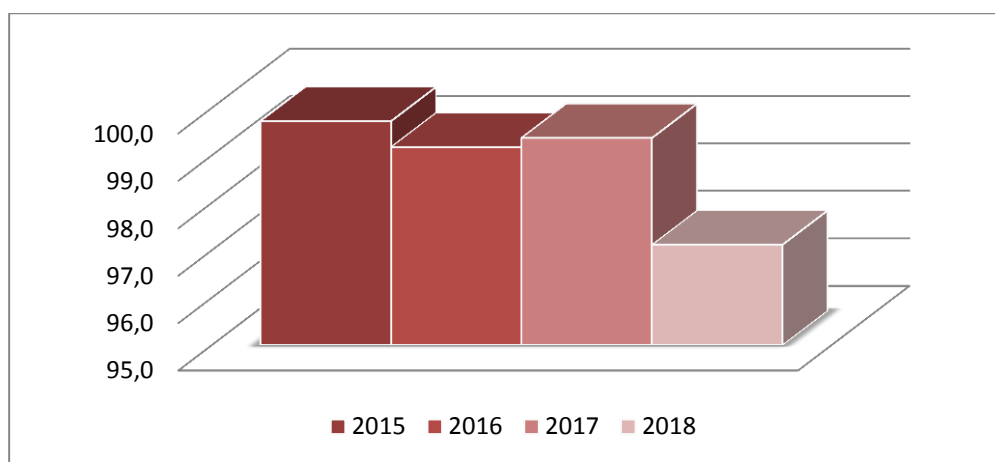


Рисунок 6 - Доля электронных аукционов в общем количестве торгов в 2015-2018 гг.

Исходя из рисунка 6 видно, что доля аукционов за 2015-2018 гг. снижается. Незначительный спад наблюдается в 2018 году. Это связано со снижением общего количества закупок в 2018 г.

3. Доля запроса котировок в общем количестве размещенных заказов ( $d_{ц}^k$ )— показывает удельный вес закупок методом котировок в общем числе произведённых закупок.

$$d_{ц}^k = \frac{Q_{ц}^k}{Q_{заказов}} \times 100\% , \quad (27)$$

где  $Q_{ц}^k$  – количество заказов, размещённых путём запроса котировок цен.

Расчетные данные представлены в таблице 3.

Таблица 3 - Расчёт доли запроса котировок в общем количестве размещённых заказов в 2015-2018 гг.

Доля запроса котировок в общем количестве размещённых заказов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{769}{7263} \times 100\% = 10,58\%$	$\frac{282}{7256} \times 100\% = 3,89\%$	$\frac{55}{5452} \times 100\% = 1,01\%$	$\frac{13}{3961} \times 100\% = 0,32\%$

По данным таблицы 3 построим диаграмму, отражающую динамику доли запроса котировок в общем количестве проведенных закупок (рис. 7).

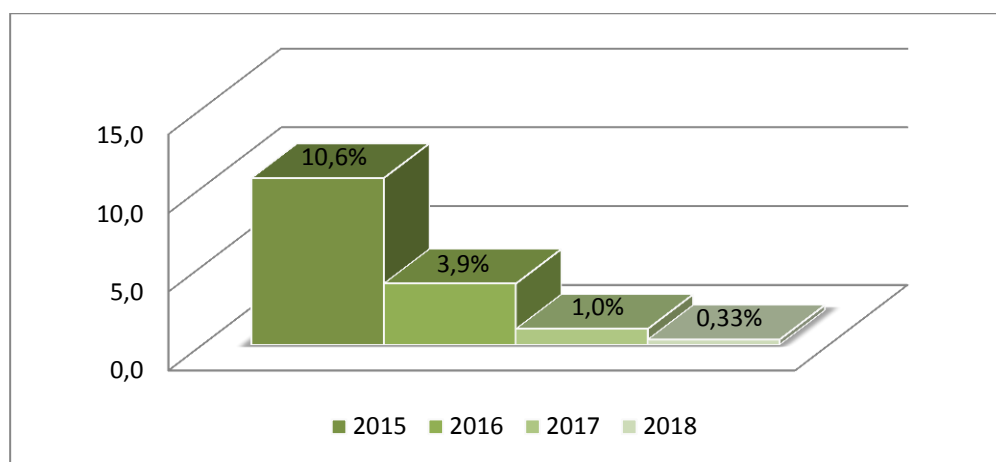


Рисунок 7 – Динамика доли запроса котировок в общем количестве проведенных закупок в 2015-2018 гг.

Доля запроса котировок с 2015 года значительно снизилась. Это положительная тенденция, т.к. запрос котировок – самая коррумпированная и непрозрачная на сегодняшний день процедура размещения государственного заказа.

4. Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_конк.} = \frac{P_{.конк.}}{P_{к.}} \times 100\% , \quad (28)$$

где  $D_{p\_конк.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов;

$P_{конк.}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам конкурсов;

$P_{к.}$  – общая сумма заключённых контрактов.

Расчетные данные представлены в таблице 4.

Таблица 4 - Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов, в общей стоимости контрактов,			
2015	2016	2017	2018
$\frac{999,2}{5547,7} \times 100\% = 18,01\%$	$\frac{114,5}{9472,9} \times 100\% = 1,21\%$	$\frac{631,44}{6667,5} \times 100\% = 9,47\%$	$\frac{303}{5625,5} \times 100\% = 5,39\%$

По данным таблицы 4 построим диаграмму (рис. 8), отражающую долю стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

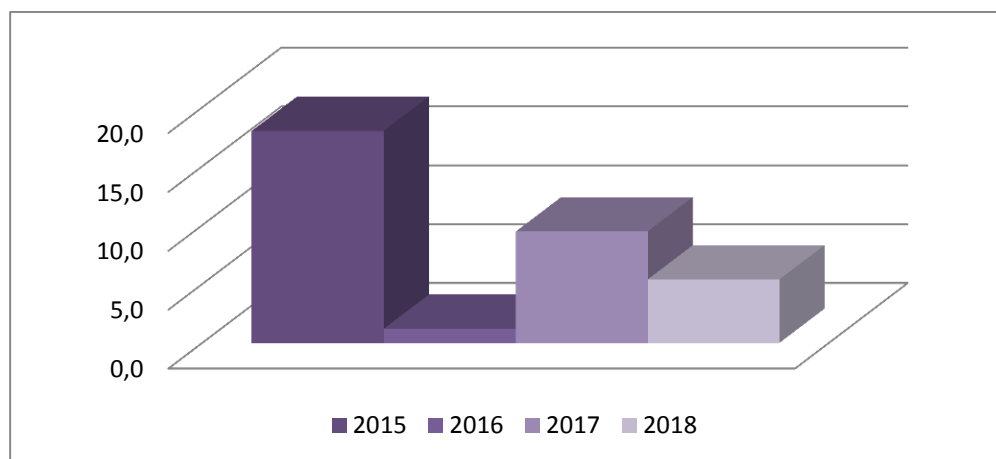


Рисунок 8 – Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

5. Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_эл.аукц.} = \frac{P_{эл.а.}}{P_{к.}} \times 100\% , \quad (29)$$

где  $D_{p\_эл.аукц.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов;

$P_{эл.а.}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов.

Расчеты представлены в таблице 5.

Таблица 5 - Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{3507,8}{5547,7} \times 100\% = 63,23\%$	$\frac{8820,5}{9472,9} \times 100\% = 93,11\%$	$\frac{6543,2}{6667,5} \times 100\% = 98,14\%$	$\frac{4824,6}{5625,5} \times 100\% = 85,76\%$



По данным таблицы 5 построим диаграмму (рис. 9), отражающую долю стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

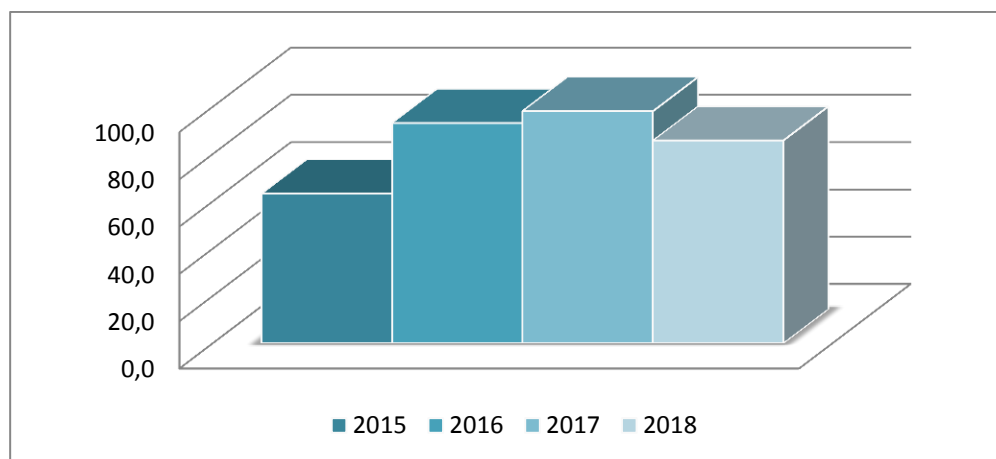


Рисунок 9 – Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

6. Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам запроса котировок, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_зап.котир.} = \frac{P_{зап.котир.}}{P_{к.}} \times 100\%, \quad (30)$$

где  $D_{p\_зап.котир.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам запросов котировок;

$P_{зап.котир.}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам запросов котировок.

Расчеты представлены в таблице 6.

Таблица 6 - Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам запроса котировок, в общей стоимости контрактов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{17,3}{5547,7} \times 100\% = 0,31\%$	$\frac{16,46}{9472,9} \times 100\% = 0,17\%$	$\frac{4,6}{6\,667,5} \times 100\% = 0,07\%$	$\frac{2,2}{5625,5} \times 100\% = 0,04\%$

По данным таблицы 6 построим диаграмму (рис. 10), отражающую долю стоимости контрактов, заключённых по итогам запроса котировок, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

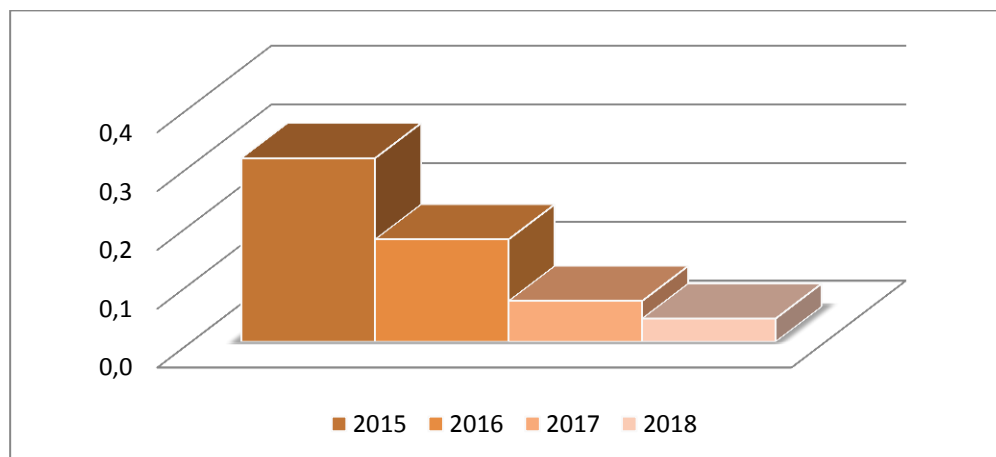


Рисунок 10 – Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам запроса котировок, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

7. Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам закупок у единственного поставщика, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_ед.ист.} = \frac{P_{ед.ист.}}{P_з}, \quad (31)$$

где  $D_{p\_ед.ист.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника;

$P_{ед.ист.}$  – сумма контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника.

Расчеты представлены в таблице 7.

Таблица 7 - Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника, в общей стоимости контрактов

Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника, в общей стоимости контрактов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{2188,3}{5547,7} \times 100\% = 39,44\%$	$\frac{2557,5}{9472,9} \times 100\% = 26,99\%$	$\frac{4309,3}{6667,5} \times 100\% = 64,63\%$	$\frac{495,3}{5625,5} \times 100\% = 8,8\%$

По данным таблицы 7 построим диаграмму (рис. 11), отражающую долю стоимости контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

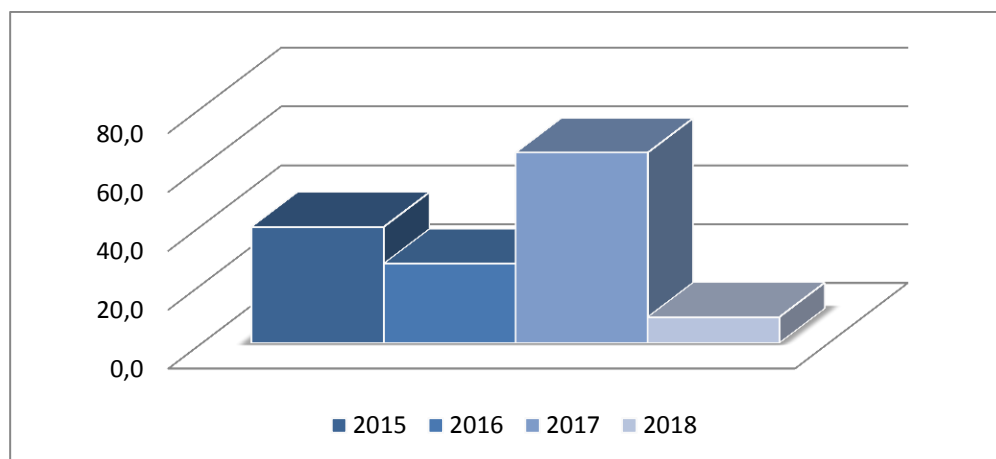


Рисунок 11 – Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам размещения заказа у единственного источника, в общей стоимости контрактов в 2015-2018 гг.

Из рисунка 11 можно сделать вывод о том, что в период 2015-2017гг. наблюдается завышенная доля стоимости контрактов, заключенных по итогам размещения заказа у единственного источника, что в свою очередь снижает экономию средств и увеличивает риски неисполнения контракта. В 2018 году этот показатель резко снизился достигнув 8,8%.

Показатели, характеризующие конкурентную среду.

1. Среднее количество заявок на 1 процедуру торгов ( $\bar{Q}_3$ ) – средняя величина, характеризующая количество поставщиков, принявших участие в торгах. Показывает степень конкурентности при проведении закупок. Минимально допустимый – 2, оптимальный – 4-6.

$$\bar{Q}_3 = \frac{Q_3}{Q_k + Q_a}, \quad (32)$$

где  $Q_3$  – количество заявок, поступивших на торги.

Расчетные данные представлены в таблице 8.

Таблица 8 - Расчёт среднего количества заявок на 1 процедуру торгов в 2015-2018 гг.

Среднее количество заявок на 1 процедуру торгов, ед.			
2015	2016	2017	2018
$\frac{21009}{6487} = 3,23$	$\frac{23447}{6939} = 3,37$	$\frac{19305}{5377} = 3,59$	$\frac{11618}{2912} = 3,99$

По данным таблицы 8 построим диаграмму, отражающую среднее количество участников размещения заказа на 1 процедуру торгов (рис. 12).

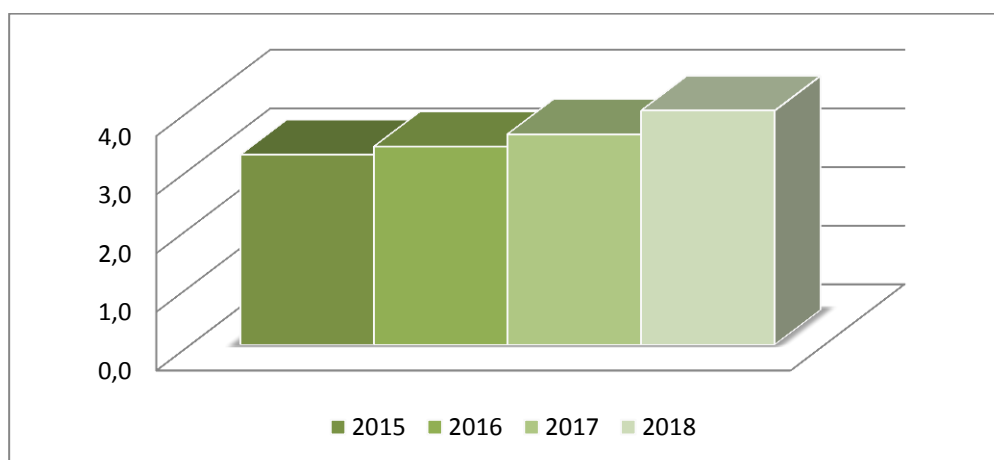


Рисунок 12 - Среднее количество участников размещения заказа на 1 процедуру торгов в 2015-2018 гг.

Из рисунка 12 видно, что среднее количество участников размещения заказа на 1 процедуру торгов увеличилось с 2015 по 2018 гг. В 2015-2017 гг. количество заявок было меньше оптимального уровня (4-6 заявок), что свидетельствует о недостаточной конкурентности и прозрачности на рынке государственных закупок. В 2018 году количество заявок приблизилось к 4, что говорит о повышении конкуренции и заинтересованности (активности) участников в размещении государственных заказов.

2. Доля торгов с участием субъектов малого предпринимательства ( $d_{МП}$ ) – показывает долю торгов с участием малого предпринимательства в общем числе торгов. Отражает степень конкурентности при проведении закупок и вовлеченности в закупочный процесс малого предпринимательства.

$$d_{МП} = \frac{Q_{МП}}{Q_a + Q_k} \times 100\% , \quad (33)$$

где  $Q_{МП}$  – количество торгов, проведённых с участием субъектов малого предпринимательства.

Расчетные данные представлены в таблице 9.

Таблица 9 - Расчёт доли торгов с участием субъектов малого предпринимательства в общем объёме торгов в 2015-2018 гг.

Доля торгов с участием субъектов малого предпринимательства в общем объёме торгов			
2015	2016	2017	2018
$\frac{3163}{6487} \times 100\% = 48,76$	$\frac{3308}{6939} \times 100\% = 47,67$	$\frac{2689}{5377} \times 100\% = 50,01$	$\frac{2330}{2912} \times 100\% = 80,01$

По данным таблицы 9 построим диаграмму, отражающую динамику доли торгов с участием субъектов малого предпринимательства (рис. 13).

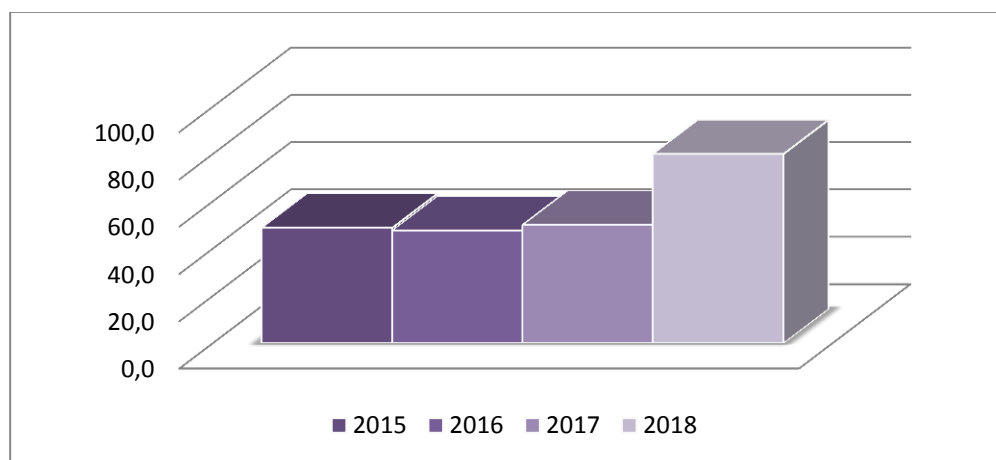


Рисунок 13 – Динамика доли торгов с участием субъектов малого предпринимательства в 2015-2018 гг.

На рисунке 13 видно, что доля участия субъектов малого предпринимательства в торгах резко выросла в 2018 году. Важным направлением деятельности является поддержка и стимулирование субъектов малого предпринимательства в государственных и муниципальных закупках.

Рассмотрим объем экономии бюджетных средств при проведении конкурентных процедур.

Сумма экономии бюджетных средств от планируемых затрат в 2018 году составила более 369млн.рублей, в том числе:

- 358 млн.руб. по торгам в форме электронного аукциона (экономия – 97,05%);
- более 10 млн.руб. по торгам в форме конкурса (экономия – 2,73 %).

Сумма экономии бюджетных средств от планируемых затрат в 2017 году составила более 664,6млн.рублей что составляет 9,06%.

Сумма экономии бюджетных средств от планируемых затрат в 2016 году составила более 679млн.рублей (экономия – 6,7%), прирост экономии составил 25,5% относительно аналогичного показателя 2015 года (экономия 541млн.рублей), но при этом процент экономии снизился на 2,3% по сравнению с 9% в 2015 году.

Экономический смысл функционирования Закона № 44-ФЗ заключается в создании конкурентной среды в системе государственных и муниципальных закупок, что должно приводить к снижению затрат. Следовательно, одним из основных критериев, характеризующих результативность данного закона, является масштаб экономии бюджетных средств.

На рисунке 14 отражена величина экономии бюджетных средств(2015-2018 гг.).

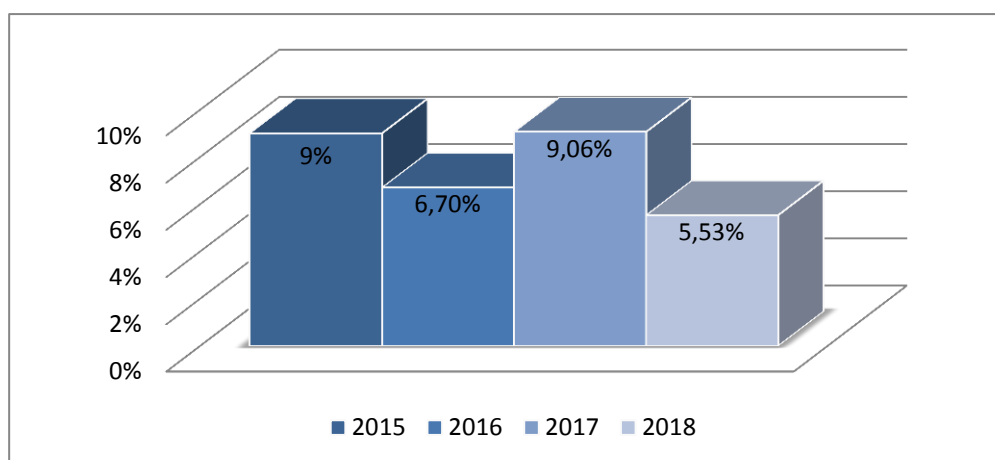


Рисунок 14 – Экономия бюджетных средств в 2015-2018 гг.

На рисунке 14 видно, что величина экономии бюджетных средств была выше в 2017 году. К 2018 году экономия значительно снизилась.

Вообще показатель экономии нужно рассматривать с двух сторон:

1. реальное снижение начальной цены контракта в результате проведения процедуры торгов;
2. изначальное завышение начальной цены контракта, и как следствие, высокая «мнимая» экономия в результате торгов.

Согласно статье 22 Закона №44-ФЗ существует 5 методов определения НМЦК:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

С введением данной системы расчета начальной максимальной цены контракта и постепенной её доработкой снижается и непосредственно НМЦК на каждую закупку и плановая стоимость закупок в целом от чего создаётся мнимительная видимость снижения экономии бюджетных средств.

Рассмотрим распределение закупок в Челябинской области в 2008-2010 гг. по основным укрупненным группам продукции.

В 2018 году Челябинским УФАС России (далее – УФАС) было рассмотрено 49 жалоб в отношении закупок, проводимых заказчиками города Челябинска, в том числе: 46 – от участников закупок, 3 – от граждан.

Из общего количества рассмотренных жалоб:

- 26 жалоб – на действия заказчика, из которых 12 признаны обоснованными, 12 – необоснованными, 1 жалоба возвращена без проведения проверки, по 1 жалобе прекращено рассмотрение дела в связи с отсутствием объекта закупки (отмена закупки заказчиком);
- 23 жалобы – на действия комиссии, из которых 3 признаны обоснованными, 19 – необоснованными, 1 жалоба отозвана;
- 0 жалоб - на действия уполномоченного органа.

В ходе рассмотрения жалоб и проведения внеплановых проверок УФАС было выявлено 19 нарушений в действиях (бездействии) заказчиков и комиссии по осуществлению закупок. Информация о количестве выявленных нарушений в разрезе норм Закона № 44-ФЗ представлена на рисунке 15.

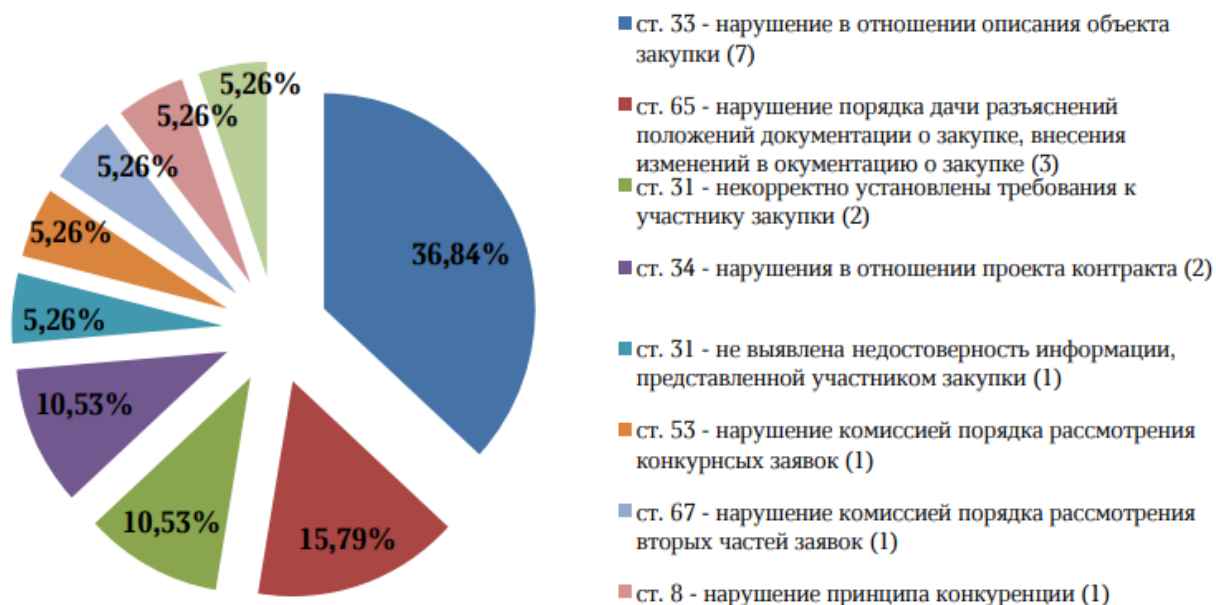


Рисунок 15 – Количество выявленных нарушений УФАС в 2018 году

В 2018 году Контрольно-ревизионным управлением Администрации города Челябинска в отношении заказчиков города Челябинска в рамках части 8 статьи 99 Закона №44-ФЗ проведено 16 проверок, вследствие которых были выявлены нарушения по статьям:

1. соблюдение требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Закона №44-ФЗ (50,5% - от общего количества нарушений);
2. обоснование НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график (22% - от общего количества нарушений);
3. соответствие поставленного товара, выполнение работы или оказанной услуги условиям контракта (11% - от общего количества нарушений);



4. применение заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта (5% - от общего количества нарушений);
5. своевременность, полнота и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги (2% - от общего количества нарушений);
6. соответствие использования поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги целям осуществления закупки (1,5% - от общего количества нарушений);
7. соблюдение правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст.19 Закона №44-ФЗ (1% - от общего количества нарушений);
8. иные нарушения (7% - от общего количества нарушений);

В 2018 году осуществлено 32 859 мероприятий финансового контроля в отношении заказчиков города Челябинска в соответствии с частью 5 статьи 99 Закона № 44-ФЗ. Информация о проведенных мероприятиях финансового контроля и основных выявленных нарушениях представлена в таблице 10.

Таблица 10 - Информация о основных нарушениях, выявленных в 2018 году

№ п/п	Наименование объекта контроля	Количество выявленных нарушений, ед.	Доля выявленных нарушений, %
1	Извещение о закупке конкурентными способами закупки	52	1,7
2	Извещение о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	71	2,3
3	Информация о контракте	2 119	68,1
4	План закупок	552	7,7
5	План-график закупок	317	10,2
6	Протоколы определения поставщика	0	0

В результате проверок выявлено 3 317 случая несоответствия контролируемой информации, размещенной в ЕИС, что составляет 10,1% от общего количества проверяемой информации.

В 2018 году ГРБС было проведено 229 мероприятий ведомственного контроля, в том числе 209 плановых проверок, 20 внеплановых проверок. По итогам проверок составлено 167 актов о выявленных нарушениях (рис.16).

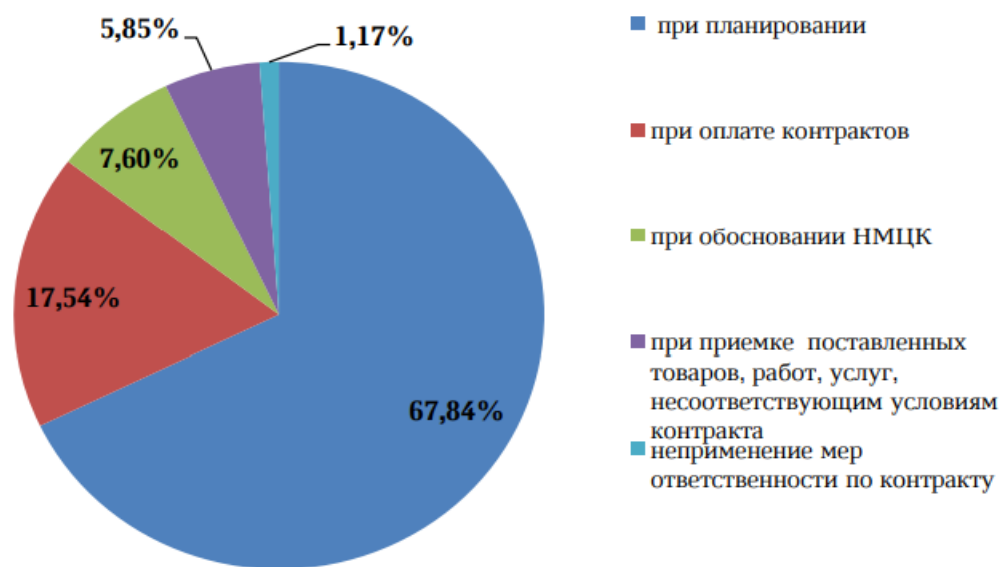


Рисунок 16 – Количество выявленных нарушений ГРБС в 2018 году

Наибольшее количество нарушений выявлено при осуществлении заказчиками планирования закупок 67,84%.

Таким образом, проанализировав деятельность Управления муниципального заказа города Челябинска можно сделать вывод о том, что основные показатели такие как доля торгов, доля аукционов и доля запросов котировок соответствует нормам, но при этом завышена доля стоимостей контрактов заключенных с единственным поставщиком, что приводит к негативным последствиям, количество заявок на одну процедуру меньше оптимального уровня, что так же свидетельствует о недостаточной конкуренции на рынке, но при этом их количество растет с каждым годом и несёт в себе положительный эффект. Больше количество нарушений происходит на стадии планирования, что возможно можно считать недостатком самой контрактной системы.

## 2.3 Проблемы формирования и размещения муниципального заказа

В результате рассмотрения системы размещения муниципального заказа в Управлении муниципального заказа Администрации города Челябинска, а также проанализировав практику муниципальных закупок товаров (работ, услуг), можно сделать следующие выводы:

1. система муниципального заказа обладает рядом недостатков, серьёзно влияющих на достижение полного удовлетворения публичных нужд:

- избыточные требования в Законе 44–ФЗ, как например, к формированию заявок, позволяющие недобросовестному заказчику влиять на их результат;
- многообразие разъяснений федеральных органов исполнительной власти приводит к неоднозначным применениям норм Закона № 44–ФЗ;
- избыточные требования к действиям заказчика, например, установление НМЦК в плане-графике за год до осуществления закупки, что противоречит экономическим принципам в виду невозможности расчёта и учёта инфляции;

2. значимой проблемой для корректной работы размещения и формирования муниципального заказа на данном этапе является слабый уровень подготовки специалистов, отсутствие у них необходимых компетенций для выполнения предусмотренных функций. Практика проверок показала, что нарушения при размещении заказов и заключении контрактов во многом происходят из-за недостаточной профессиональности управленческого персонала;

3. низкая для процедур осуществляемых путём запросов котировок в торгах. Возможно это объясняется высоким требованием к наличию документов, с учетом того что само требование в извещении отсутствует (п. 6 ч. 3 ст. 73 Закона 44–ФЗ);

4. высокая доля закупок у единственного поставщика, часть которых необходимо осуществлять конкурентными способами, кроме услуг субъектов монополии;

5. недостаточное внимание к закупкам малого объема, часто такие закупки осуществляются у единственного поставщика и покупаются по завышенной

стоимости, так же слабо проверяются, поэтому являются более слабозащищёнными от коррупции и иных махинаций. Избежать данной проблемы можно путём объединения в большой объём и проведение конкурентных процедур, а также осуществлением проверок по целесообразности проведения закупки малого объёма;

6. не расторжение контракта с дальнейшим занесением в «черный список» недобросовестного поставщика по причинам срочности осуществляемой им работы или услуги. Так как при расторжении контракта процедура выбора нового исполнителя займёт длительное время и дополнительную материальную нагрузку;

7. каталог товаров, работ, услуг ограничен небольшим количеством групп товаров, из-за чего снижается эффективность использования его функционала, а так же ограничивает реализацию принципов контрактной системы, что создаёт условия для злоупотребления и подстраивания предмета закупки под определенного поставщика обеспечивающее нарушение механизма конкуренции;

8. отсутствие утвержденных типовых контрактов и типовых условий контрактов в отношении большинства предметов закупок, а также автоматической привязки в единой информационной системе в сфере закупок утвержденного типового контракта к соответствующему предмету закупки при размещении информации о закупке заказчиком.

## Выводы по разделу 2

Структура в Управлении имеет 6 структурных подразделений, благодаря чему охватывает большой спектр действий по формированию и размещению муниципальных закупок, несмотря на короткий промежуток своей деятельности сформирована отлаженная система функционирования органа.

Анализ работы Управления муниципальных закупок показал, что недостатки в работе есть, но как правило происходящие не по вине Управления, а из-за слаборазвитой конъюнктуры рынка государственного заказа и из-за недостатков контрактной системы, в которой были выявлены проблемы.

### 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

#### 3.1 Разработка рекомендаций по развитию контрактной системы в сфере муниципальных закупок

Основным направлением совершенствования системы муниципальных закупок является повышение эффективности контрактной системы. В данный момент в России создана развитая система обеспечения государственных и муниципальных нужд, обеспечивающая равноправие участников торгов и общедоступность к информации через единую информационную систему в сфере закупок. Так же действующее законодательство позволяет своевременно пресекать нарушения интересов поставщиков и общественности на любой стадии совершения закупок, обеспечивает поддержку малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций. Но, несмотря на это система требует совершенствования, так как правовое регулирование является не стабильным и требует внимания.

Для совершенствования системы необходимо решить проблемы, выявленные ранее, путем реализации основных механизмов воздействия по главным направлениям:

- упрощение механизма планирования закупок;
- оптимизация процедур закупок;
- повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов;
- расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения;
- оптимизация полномочий контрольных органов в сфере закупок;
- развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок;

- обеспечение открытости закупок;
- повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок.

1. Упростить механизм планирования закупок возможно путём слияния плана закупок и плана-графика в общий документ содержащий всю информацию о предмете планируемой закупки с детализацией проекта контракта и обоснованной начальной максимальной ценой контракта за три месяца до начала торгов.

Необходимо повысить роль обоснования бюджетных средств выделенных на осуществление закупок и их связи с параметрами самих закупок, за счет создания системы НМЦК контрактов с данными обоснований бюджетных ассигнований.

Сформировать (дополнить) каталог ТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, включить в него начальную максимальную цену продукта за единицу (килограмм, литр и т.д.), что позволит снизить риск махинаций и злоупотреблений, в том числе обеспечить интеграцию каталога с другими информационными системами, включая государственную информационную систему промышленности и единый структурированный справочник-классификатор лекарственных препаратов, обеспечить возможность строительства объектов с использованием экономически эффективной проектной документации повторного применения и формированием на ее основе начальной (максимальной) цены контракта;

2. Для оптимизации форм закупок требуется исключить «запрос предложений» в том числе в электронной форме, объединить конкурс с ограниченным участием с открытым конкурсом, исключение двухэтапного конкурса в качестве отдельного способа закупки за счет объединения его с открытым конкурсом при сохранении возможности обсуждения объекта закупки до размещения извещения о такой закупке. Установить возможность осуществления закупки по цене единицы вне зависимости от объекта закупки в случае невозможности определения заказчиком фиксированного объема закупаемых ТРУ, имея в виду наличие каталога товаров, работ, услуг.

Установить запрет на использование и списание денежных средств находящихся на специальных счетах, на не связанные с закупкой операции.

Ввести детальное обоснование и казначейское сопровождение расчётов цены контракта для определения единственного поставщика. Заключение контрактов с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся процедур в случае превышения нормативно установленного объема только с согласия Федеральной антимонопольной.

3. Повысить взаимную ответственность заказчиков и исполнителей контрактов возможно, если утвердить единую форму банковской гарантии и акта сдачи-приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, предусмотрев при казначейском сопровождении обязательность формирования и подписания указанных документов в единой информационной системе в сфере закупок.

Для экономии времени и бюджетных средств в случае расторжения контракта с исполнителем наделить заказчика правом заключения контракта с другим участником закупки по результатам состоявшегося конкурентного отбора без повторного проведения закупки.

Ввести ответственность заказчика за не расторжение контракта с дальнейшим помещением в реестр недобросовестных поставщиков ввиду неоднократного нарушения исполнителем условий контракта.

Обеспечить расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения, в том числе в случаях, когда условиями исполнения контракта предусмотрены авансовые платежи, а также при заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

4. С целью оптимизации полномочий контрольных органов в сфере закупок необходимо сформировать вертикаль процедурного контроля, обеспечивающую единство правоприменительной практики и методологии реализации контрольных полномочий контрольных органов в сфере закупок.

Установить возможность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, осуществлять полномочия органов местного самоуправления муниципального района и органов местного самоуправления городского округа, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок;

Установить ответственность за не передачу материалов для возбуждения дел об административных правонарушениях в случаях их выявления соответствующими органами местного самоуправления в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Исключить дублирование функций различных контрольных органов в сфере закупок, актуализировать и систематизировать составы административных правонарушений.

Внести меры административной ответственности для банков за не соблюдение ими требований законодательства Российской Федерации в сфере контрактной системы и добавить в перечень подконтрольных субъектов.

Планируется развитие функциональных возможностей государственной информационной системы "Независимый регистратор", которая должна обеспечивать мониторинг доступности (работоспособности) единой информационной системы в сфере закупок и электронной площадки, хранение информации о такой доступности (работоспособности), фиксацию в режиме реального времени действий (бездействия) участников контрактной системы, а также хранение информации о действиях (бездействии) участников контрактной системы в единой информационной системе в сфере закупок и на электронной площадке, включая информацию об электронных документах, формируемых участниками контрактной системы.

5. Развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок необходимо начать с размещения типовых контрактов в структурированном виде с последующим их обязательным использованием при осуществлении закупки, завершить установления единых требований к



содержанию и порядку размещения в ЕИС информации и документов, формируемых при осуществлении закупки, в том числе предусматривающих:

- единый порядок ввода информации в единой информационной системе в сфере закупок;

- формирование всех документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе, в электронной форме в структурированном виде с возможностью автоматического использования информации, уже размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;

- автоматизацию формирования протоколов, составляемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), на основе данных единой информационной системы в сфере закупок.

б. Для обеспечения открытости закупок наряду с внедрением электронных процедур, необходимо постоянное взаимодействие с общественными организациями, заказчиками и уполномоченными органами. Создание реестра лучших региональных и отраслевых практик закупок для дальнейшей опоры на них в разработке законодательных актов в сфере муниципальных закупок, для решения спорных ситуаций и внедрения методик оценки качества организации ведения закупок.

При постоянном расширении объема и качества информации о функционировании и развитии контрактной системы должны быть реализованы взвешенные меры по ограничению доступа к информации о закупках в отдельных сферах путем размещения информации в реестре контрактов в непубличной части единой информационной системы в сфере закупок с обязательным размещением в ней всех контрактов, в том числе при закупках малого объема, а также закупках для нужд обороны и безопасности государства, за исключением закупок товаров, работ, услуг, составляющих государственную тайну, с обеспечением доступа контрольных органов в сфере закупок к информации, включенной в такой реестр.

7. Повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок, помимо обеспечения полноты, доступности и прозрачности информации о закупках, перевода их в электронную форму, планируется обеспечить уточнение единых требований к участникам закупки в части декларирования в заявке обязанности сообщать заказчику информацию о физическом лице, у которого может возникнуть конфликт интересов в связи с участием такого участника в закупке. А так же установление усиленного контроля за деятельностью должностных лиц заказчика, направленного на выявление необоснованного начисления поставщику неустойки (штрафа, пени) или неправомерного расторжения контракта, в том числе в одностороннем порядке.

### 3.2 Оценка эффективности предлагаемых мероприятий

В ходе проведения анализа работы Управления муниципального заказа были выявлены проблемы в функционировании системы формирования и размещения муниципальных закупок для обеспечения нужд. Исходя из них, были разработаны рекомендации по развитию контрактной системы в сфере муниципальных закупок. Для оценки эффективности предлагаемых мероприятий, проведём анализ одной из рекомендаций который покажет какой положительный эффект последует при её исполнении в органах управления муниципальным заказом.

Так одной из проблем является не расторжение контракта с дальнейшим занесением в «черный список» недобросовестного поставщика по причинам срочности осуществляемой им работы или услуги. Так как при расторжении контракта процедура выбора нового исполнителя займёт длительное время и дополнительную материальную нагрузку.

Для решения данной проблемы были разработаны рекомендации:

- в случае расторжения контракта с исполнителем наделить заказчика правом заключения контракта с другим участником закупки по результатам состоявшегося конкурентного отбора без повторного проведения закупки.

-ввести ответственность заказчика за не расторжение контракта с дальнейшим помещением в реестр недобросовестных поставщиков ввиду неоднократного нарушения исполнителем условий контракта.

На данный момент при расторжении контракта с недобросовестным поставщиком заказчику придётся вновь проводить конкурентную процедуру, что в свою очередь влечёт большие затраты из бюджетных средств, но так как средства распределяются на целый год как правило «резерва» не остаётся, дополнительным фактором является то, что повторная процедура определения исполнителя контракта отнимает большое количество времени, что в свою очередь недопустимо, в тех случаях если эта работа должна выполняться ежедневно (вывоз ТБО, уборка снега и т.д.)

Заказчику не выгодно расторгать контракт и помещать исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков, потому как работа не выполнится в срок, что приведёт к ещё большим потерям со стороны заказчика. При этом при выборе подрядчика на данную закупку в следующий раз у «недобросовестного поставщика» будет преимущество не только в виде самой низкой цены контракта, но и наличие опыта проведения данного вида работ, и по этому с большей вероятностью он вновь станет исполнителем данной работы.

В случае применения предлагаемых мероприятий заказчик сможет оперативно «сменить» поставщика с минимальными временными и бюджетными затратами.

На данном этапе развития контрактной системы процедура проходит следующим образом:

В случае если работа производимая исполнителем выполняется в ненадлежащем качестве, систематически не выполняется в срок или не выполняется совсем, заказчик вынужден расторгнуть контракт в одностороннем порядке, расторжение контракта вступает в силу через 10 дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика, и обязан информацию о нём включить в реестр недобросовестных поставщиков. После чего заказчик вынужден заново проводить закупку на неисполненную поставщиком работу с

учётом поставленного товара, объема выполненной работы или оказанной услуги по расторгаемому контракту, а цена контракта должна быть уменьшена пропорционально количеству поставленного товара, объему выполненной работы или оказанной услуги, процедура включает в себя внесение изменений в план-график (при необходимости также в план закупок), заказчик вправе осуществить закупку путем проведения запроса предложений в электронной форме в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 83.1 настоящего Федерального закона (при этом объект закупки не может быть изменен) или новую закупку в соответствии с настоящим Федеральным законом. При этом внесение изменений должно осуществляться не позднее чем за 10 дней до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки (пункт 12 статьи 21 44-ФЗ), в случае если цена контракта не превышает 3 миллиона рублей заказчик обязан разместить извещение о проведении закупки не менее чем за 7 дней до окончания срока подачи заявок, если превышает то не менее чем за 14 дней. Следующим этапом является процедура рассмотрения заявок, она в свою очередь не должна превышать 10 дней. В течение пяти дней с даты размещения заказчиком в единой информационной системе проекта контракта победитель электронной процедуры подписывает усиленной электронной подписью указанный проект контракта, после чего в трёхдневный срок заказчик обязан разместить в ЕИС и на электронной площадке подписанный заказчиком и исполнителем контракт. С момента размещения в ЕИС контракт считается заключённым.

Как будет происходить с внесением рекомендации:

При расторжении контракта в течении 3 рабочих дней высылается предложение участнику закупки занявшему второе место на заключение контракта, в течение 5 рабочих дней участник подписывает усиленной электронной подписью указанный проект контракта, в течении 3 рабочих дней заказчик размещает в ЕИС подписанный контракт и с этого момента он является действующим.

В рассмотренном нами случае на данный момент процедура занимает от 45 дней, после реализованных нами действий процедура будет занимать от 21 дня, что в свою очередь является хорошей оптимизацией рабочего процесса и сократит как трудозатраты так и финансовые затраты на поиск нового исполнителя.

Положительные стороны данных рекомендаций:

- качественное исполнение обязательств по контракту;
- возможность на законных основаниях отказать «недобросовестному поставщику»;
- оптимизация процесса;
- уменьшение трудозатрат и финансовой нагрузки на обеспечение конкурса.

Отрицательные стороны:

- дополнительная возможность махинаций в сфере государственного и муниципального заказа.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В выпускной квалификационной работе выявлены проблемы и разработаны направления совершенствования контрактной системы муниципального заказа на примере Управления муниципального заказа. Изучены нормативные акты, регламентирующие процедуру размещения муниципального заказа, в частности Закона о контрактной системе, который устанавливает законодательную базу в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок, который несмотря на свою высокую эффективность имеет и достаточно большое количество весомых недостатков. На данный момент в законодательстве о контрактной системе каталог товаров, работ, услуг ограничен небольшим количеством групп товаров, из-за чего снижается эффективность использования его функционала. Большой выбор способов закупок, многообразие электронных торговых площадок, приводит к сокращению возможностей для конкуренции на рынке государственных и муниципальных закупок. Из-за большого количества затрат не всегда возможно участие субъектов малого и среднего предпринимательства. На сегодняшний день в сфере размещения муниципального заказа в Управлении муниципального заказа города Челябинска существует следующий ряд проблем в сферах: 1. планирования закупок осуществляется на слишком большой промежуток времени; проблемы планирование закупок до 100 т.р.; 2. оптимизация полномочий контрольных органов в сфере закупок; 3. эффективности противодействия коррупции в сфере закупок; 4. отсутствие действующего механизма быстрой замены недобросовестного поставщика. В целях решения выявленных проблем предполагается использование разработанных рекомендаций: 1. наделить заказчика правом заключения контракта с другим участником закупки. 2. ввести ответственность заказчика за не расторжение контракта с недобросовестным поставщиком.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. От 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – N 31. – Ст. 3823. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30.11.1994 N 51-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 21.07.2014 № 212-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
6. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
7. Об утверждении Порядка регулирования отношений в контрактной системе города Челябинска: Постановление Администрации города Челябинска от 31.12.2013 N 279-п [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
8. Об учреждении Управления муниципального заказа Администрации города Челябинска и утверждении Положения о нем: Решение Челябинской городской Думы третьего созыва от 27.12.2005 N 9/13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

9. Об утверждении Положения о порядке планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, а также контроля в сфере закупок на территории городского округа Среднеуральск: Решение Думы городского округа Среднеуральск Свердловской области от 23.12.2013 г. N 32/4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

10. Акулич, Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок/Е.И. Акулич // Российское предпринимательство. –2015. –№ 4 (274). –С. 623-634.

11. Бакина, И.С. Проблемы правоприменения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: региональный аспект/ И.С. Бакина // Научно-методический электронный журнал «Концепт». –2016. –№. 11. –С. 2596-2600

12. Белокрылова, О.С. Нормативно-законодательная база для изучения курса "управление государственными и муниципальными закупками": учебное пособие/ О.С. Белокрылова, Е.Ф. Гуцелюк, В.В. Вольчик, и др. – Ростов-на-Дону: Фонд инноваций и экономических технологий «Содействие – XXI век», 2015.–346с.

13. Залялиев Ф.Г. Проблемы и перспективы реализации государственного заказа в бюджетных организациях// Инновационное развитие экономики. –2015. – № 6 (30). –С. 53-56.

14. Косарев, К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»/ К.В. Косарев// Право и экономика. -2013. -№ 7. -С. 21-26

15. Крамин, Т.В. Оценка влияния федеральной контрактной системы России на эффективность государственных закупок/ Т.В. Крамин, Р.А. Григорьев, М.В. Крамин // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Экономика и управление». –2015. –№ 3 (22). -С. 30-33.



16.Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: монография/ Е. А. Малыхина; под ред. Е. В. Покачаловой. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 45 с.

17.Влияние, квалификация и организация расследования преступлений, совершаемых при планировании, размещении и исполнении государственного (муниципального) закона: учебно-методическое пособие/ В. А. Перов ; под ред. А. М. Багмета – М.: Юрлитформ, 2017. – 152 с.