

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 безопасность»

ВКР ПРОВЕРЕН

Рецензент,

_____/_____/_____
« ____ » _____ 20 ____ г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой ЭБ, д.э.н., доцент

_____/ А.В. Карпушкина /
« ____ » _____ 20 ____ г.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
УРОВЕНЬ МАГИСТРАТУРЫ
ЮУрГУ – 38.04.09. 2019 1935. ВКР

Консультант, должность

_____/_____/_____
« ____ » _____ 20 ____ г.

Руководитель ВКР к.э.н., доцент

_____/ Е.Б. Голованов /
« ____ » _____ 20 ____ г.

Консультант, должность

_____/_____/_____
« ____ » _____ 20 ____ г.

Автор

студент группы ЭУ – 361
_____/ К.Д. Мажарова /
« ____ » _____ 20 ____ г.

Консультант, должность

_____/_____/_____
« ____ » _____ 20 ____ г.

Нормоконтролер, д.т.н., проф

_____/ В.Г. Гурлев /
« ____ » _____ 20 ____ г.

АННОТАЦИЯ

Мажарова К.Д. Формирование контрактной системы в сфере государственных закупок: теоретико-методологические аспекты. – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ-361, 2019. – 131 с., 7 табл., 35 рис., 1 прил., библиографический список – 53 наим.

Объектом исследования выступают государственные закупки.

Предметом исследования является механизм формирования контрактной системы в сфере государственных закупок.

Цель выпускной квалификационной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию механизма государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы в РФ.

Выпускная квалификационная работа состоит из трех разделов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ	11
1.1 Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	11
1.2 Нормативно-законодательная база контрактной системы в сфере государственных закупок в РФ.....	26
1.3 Способы определения поставщиков в сфере государственных закупок.....	37
Выводы по разделу один	45
2 АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ	47
2.1 Организация государственных закупок в РФ.....	47
2.2 Оценка эффективности государственных закупок	66
2.3 Проблемы формирования государственной контрактной системы в сфере государственных закупок	78
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ ...	95
3.1 Рекомендации по формированию контрактной системы в сфере государственных закупок	95
3.2 Возможные пути решения проблем в контрактной системе	109
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	120
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	124
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	131
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Альбом иллюстраций.....	131

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обоснована тем, что на современном этапе экономического развития России происходит совершенствование системы государственного и муниципального заказа. Переход к контрактной системе, ознаменовавшийся пересмотром наручных взглядов на сущность и содержание государственных закупок, на данный момент еще не завершен. Однако уже сегодня экспертами оцениваются первые результаты ее внедрения, выявляются основные преимущества и недостатки. В связи с этим возникает необходимость формирования единых теоретико-методических подходов к определению и оценке эффективности функционирования контрактной системы в сфере государственных закупок.

Становлению конкурентоспособной системы государственных закупок в Российской Федерации способствуют разработка принципиально новой нормативно-правовой базы, увеличение количества конкурентных способов определения поставщиков, усиление контроля за закупочным процессом, совершенствование нормирования и планирования закупок, информационного сопровождения, внедрение методов определения начальной (максимальной) цены контрактов и антидемпинговых механизмов.

Оценка эффективности государственных и муниципальных закупок в современной практике сводится к подсчету абсолютного показателя экономии бюджетных средств без учета сопутствующих факторов. В сложившейся ситуации субъективно оценивается работа органов государственной власти и местного самоуправления по внедрению контрактной системы. Тесная взаимосвязь процедур государственных и муниципальных закупок с организацией бюджетного процесса детерминирует необходимость создания иного подхода к оценке их эффективности. Формированию объективной картины должна способствовать разработка инструментария анализа современной контрактной системы закупок на каждой ее стадии.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью развития теоретико-методических вопросов оценки эффективности государственных закупок как единой методологической базы, отвечающей ключевым принципам экономической политики государства и ориентированной на формирование основных векторов ее развития.

Степень научной разработанности проблемы. Исследование основывается преимущественно на трудах российских ученых. Вместе с тем изучался опыт зарубежных авторов, рассматривавших государственные закупки как элемент макроэкономики. Необходимость государственного регулирования экономических процессов, в том числе посредством системы государственных закупок, показана в работах Дж. М. Кейнса и П. Самуэльсона. Теоретико-аналитические основы функционирования современной и ранее действовавшей системы государственных закупок представлены в работах И.И. Смотрицкой, С.И. Черных, С.С. Шрувалова. Роль инноваций в развитии процесса госзакупок рассматривает Л.Г. Каранатова. Подходы к определению и методы анализа эффективности государственных закупок исследовали Д.А. Абдрахимов, С.Б. Дашков, Е.В. Зибзеева, В.В. Кухарев, К.А. Перов, Г.А. Срухадольский, С.А. Чубаров. Тем не менее научные взгляды на оценку эффективности государственных закупок, сформированные в рамках системы заказов на поставки товаров, работ, услуг, требуют доработки с учетом новых положений контрактной системы.

Объектом исследования выступают государственные закупки.

Предметом исследования является механизм формирования контрактной системы в сфере государственных закупок.

Цель выпускной квалификационной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию механизма государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы в РФ.

Задачи:

- 1) изучить теоретико-правовые основы контрактной системы в сфере государственных закупок;
- 2) рассмотреть организацию государственных закупок в РФ и оценить эффективность государственных закупок;
- 3) выявить проблемы формирования контрактной системы, разработать рекомендации по формированию контрактной системы в сфере государственных закупок.

Теоретико-методологическая база исследования основывается на работах ведущих российских ученых в области государственных закупок, результатах научно-исследовательских работ профильных институтов. В ходе исследования применялись общенаучные методы познания: анализ, синтез, сравнение, аналогия, научная абстракция, логический, системно-функциональный подход. Решение поставленных задач осуществлялось на основе использования методов статистического анализа, сравнительной комплексной оценки и др.

Информационно-эмпирической базой исследования явились законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, материалы научных конференций, публикаций отечественных и зарубежных ученых в рамках рассматриваемой темы, а также информация, полученная в ходе углубленного изучения объекта исследования.

Теоретическая значимость работы заключается в расширении концептуальных основ и совершенствовании инструментария исследования государственных закупок как элемента сферы государственных и муниципальных финансов, что способствует формированию механизма комплексной оценки результативности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению эффективного функционирования контрактной системы.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применения полученных результатов органами местного самоуправления муниципальных

образований, региональными и федеральными органами исполнительной власти при оценке эффективности государственных и муниципальных закупок.

Структура выпускной квалификационной работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

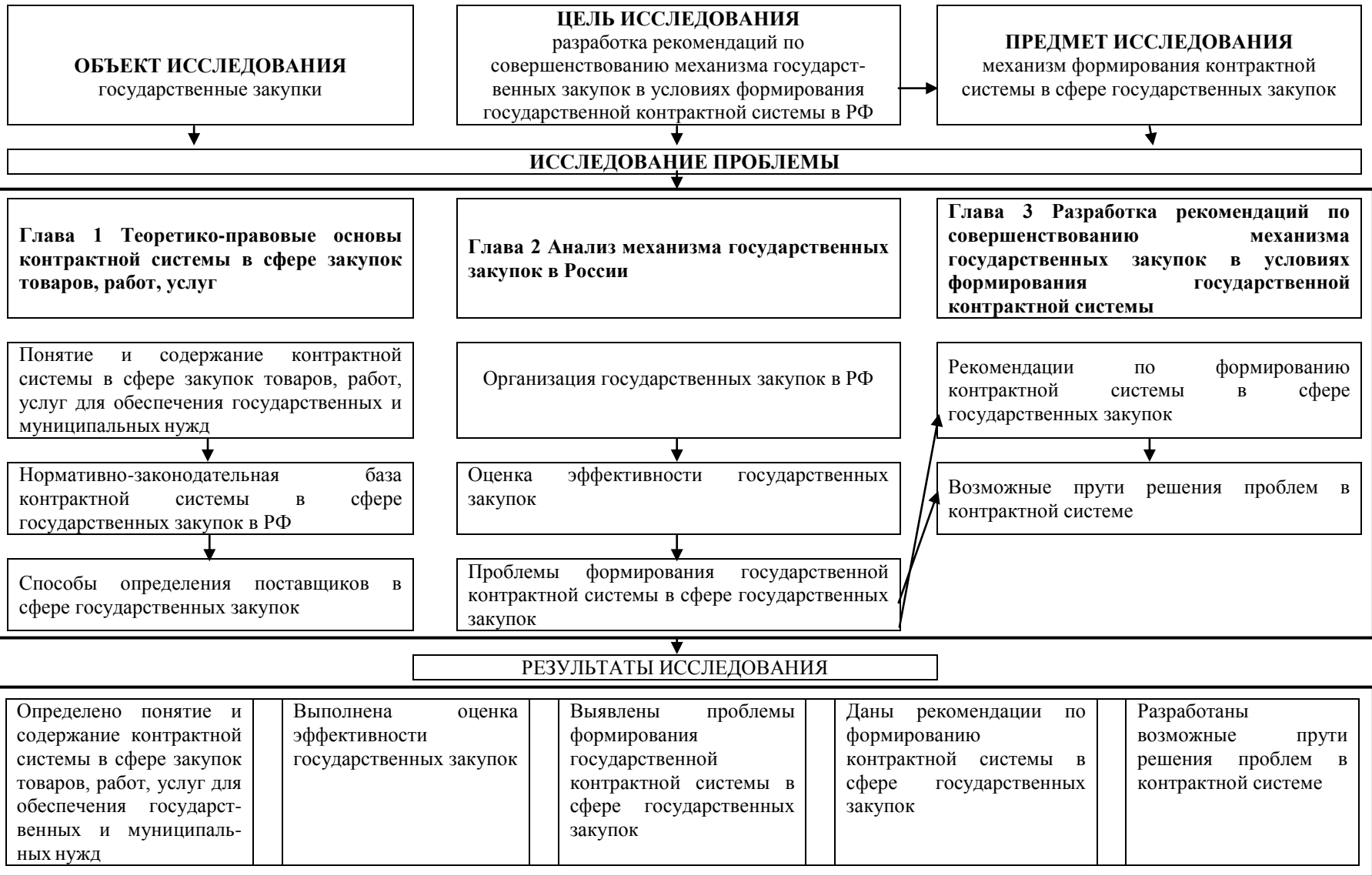
Во введении обоснована Актуальность выбранной темы исследования, показана теоретическая значимость полученных результатов; сформированы цели и задачи, объект и предмет исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг» определено понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Во второй главе «Анализ механизма государственных закупок в России» выполнена оценка эффективности государственных закупок, выявлены проблемы формирования государственной контрактной системы в сфере государственных закупок.

В третьей главе «Разработка рекомендаций по совершенствованию механизма государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы» сформулированы рекомендации по формированию системы в сфере государственных закупок, также разработаны возможные пути решения проблем в контрактной системе.

В заключении приводятся основные выводы и рекомендации по результатам выполненной выпускной квалификационной работы.



1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

1.1 Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Современный этап развития российской экономики характеризуется формированием нового института – государственной контрактной системы. Государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, обеспечивающих потребности государства и отражающих систему взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов на рынке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Контрактная система является составной частью инструментов государственного управления и играет важную роль в формировании новой стратегии развития страны.

Контрактная система в сфере закупок представляет собой определенный механизм, созданный для регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹. Предыдущим нормативным актом, регулирующим данные отношения, был Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 171-ФЗ) (далее - Закон о размещении заказов), но с 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ) (далее – Закон о контрактной системе), в котором сохраняются отдельные инструменты закупок, регулируемых Законом

¹ Романов, С.С. Эволюция системы государственных закупок в России / С.С. Романов // Социально-экономические явления и процессы. - 2014. - № 9. - С. 70-77.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

о размещении заказов, вводятся новые и более детально рассматриваются отдельные этапы данного процесса.

Начиная рассматривать понятие контрактной системы в сфере закупок, необходимо указать, что данная система является продолжением системы государственного заказа, поэтому следует изначально исследовать понятие и сущность именно государственного заказа.

Многие ученые под государственным заказом понимают определенную «потребность». Так, В.Е. Белов считает, что государственный заказ в условиях рынка представляет собой «обеспечиваемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные потребности в товарах (работах, услугах) в период времени, на который утвержден соответствующий бюджет»³. Аналогичной точки зрения придерживается И.И. Смотрицкая. По ее мнению, государственный заказ – это обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд⁴. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина утверждают, что государственный заказ – это «заказ (то есть обобщенная и оформленная должным образом потребность, нружда) органов государственного управления на поставку товаров, работ и услуг за счет средств бюджетов или государственных внебюджетных фондов»⁵. Аналогичную точку зрения отстаивает В.В. Наумов⁶. Е.А. Звонова определяет государственный заказ как потребность органов государственного управления в товарах, работах и услугах, причем она особо подчеркивает, что эта потребность подлежит удовлетворению за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов, то есть за счет средств налогоплательщиков, которые аккумулированы в соответствующих бюджетах и внебюджетных фондах⁷.

³ Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 140.

⁴ Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. С.19.

⁵ Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика : учебник / под общ. ред. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина. М., 2007. С. 610.

⁶ Ценообразование в сфере государственных закупок : учеб. пособие / под ред. В.В. Наумова. М., 2010. С. 149

⁷ Звонова, Е.А. Финансирование государственных закупок. М., 2009. С. 48-49.

Следует отметить, что В.А. Щербаков определяет государственный заказ в разных значениях: во-первых, с юридической точки зрения, как правовой распорядительный акт государственного или муниципального органа; во-вторых, по своей сути как деятельность государства (органов муниципального самоуправления), направленную на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд; в-третьих, приходит к выводу, что государственный заказ – это правовой инструмент, регулирующий деятельность государства (а также муниципалитета) и исполнителей по вопросам удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей в определенных товарах, работах и услугах⁸.

В.С. Гладков рассматривает государственный заказ как метод управления, представляющий собой совокупность приемов и способов субординационного и координационного воздействия на поведение субъектов экономической деятельности, реализация которых опосредуется образованным системным взаимодействием институциональных (плановые органы, плановые правовые акты, субъекты размещения заказа, государственный контракт) и функциональных (процедура разработки плановых актов, процедура размещения государственного заказа) элементов административно-правового механизма, обеспечивающего формирование и удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах путем реализации всей совокупности функций управления⁹.

Таким образом, проанализировав множество мнений ученых относительно категории «государственный заказ» и с учетом самой сущности государственного заказа, можно сделать вывод, что государственный (муниципальный) заказ – это деятельность государства (муниципальных образований) по удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, возникающих в связи с реализацией

⁸ Щербаков, В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 32.

⁹ Гладков, В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/д, 2008. С. 5.

ими своих задач, целей и функций в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов посредством заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров, а также по проведению контроля за их реализацией.

Таким образом, подводя итог рассмотрению понятия «государственный заказ», следует отметить, что отсутствие его закрепления на законодательном уровне приводило к коллизиям и проблемам. Данное понятие на практике смешивалось с другими понятиями, в частности с такими, как «государственные закупки», «государственные нужды» и т.д. Думается, что именно в связи с этим разработчиками Закона о контрактной системе была предпринята попытка к закреплению на законодательном уровне понятия данной системы и некоторых ее элементов, раскрывающих ее суть.

Однако не совсем понятным является отказ составителей Закона о контрактной системе от одного из ключевых понятий сферы закупок, определяемого в Законе о размещении заказов – «государственные (муниципальные) нужды».

Еще в XIX в. выдающийся ученый В.А. Лебедев, рассматривая государственные потребности и организацию их удовлетворения, обращал внимание на то, что «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. В одном государстве могут преобладать одни потребности, в другом – другие; но вообще в государствах, достигших известной степени развития, круг этих надобностей почти один и тот же, это: содержание верховной власти и организма государственного управления, обеспечение внутренней и внешней безопасности и различные меры, предпринимаемые для народного благосостояния. Все эти задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств, но вопрос в том, в каком размере те или другие потребности должны и могут

быть осуществлены»¹⁰. В современных условиях проблема определения государственных нужд, а также объема денежных средств, выделяемых для их удовлетворения, остается актуальной.

Государственные нужды – основной элемент контрактной системы в сфере закупок и один из самых важных, так как от правильного и своевременного установления государственных потребностей зависят целенаправленное и эффективное распределение и использование финансовых ресурсов страны, а также результативность удовлетворения публичных интересов.

Что же касается самого определения понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», то в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе законодатель понимает под ней совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных

¹⁰http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/.

нужд. Однако ныне существующее легальное понятие «контрактная система в сфере закупок», думается, также не вполне соответствует сущности данного механизма, поскольку из него не ясно, какие именно действия осуществляют субъекты, а также четко не указаны составные элементы данной системы, что весьма нелогично, так как само понятие «система» означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство». Кроме того, приведенное в Законе определение является очень сложным для понимания из-за перечисления в нем всех субъектов, участвующих в реализации контрактной системы.

Относительно содержания контрактной системы в сфере закупок необходимо указать, что из определения понятия данной системы, приводимого в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе, можно сделать вывод, что данная система включает следующие основные элементы (см. рисунок 1.1)¹¹:

- субъекты контрактной системы в сфере закупок;
- осуществляемые данными субъектами действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
- единая информационная система (далее – ЕИС) как инструмент реализации контрактной системы в сфере закупок.

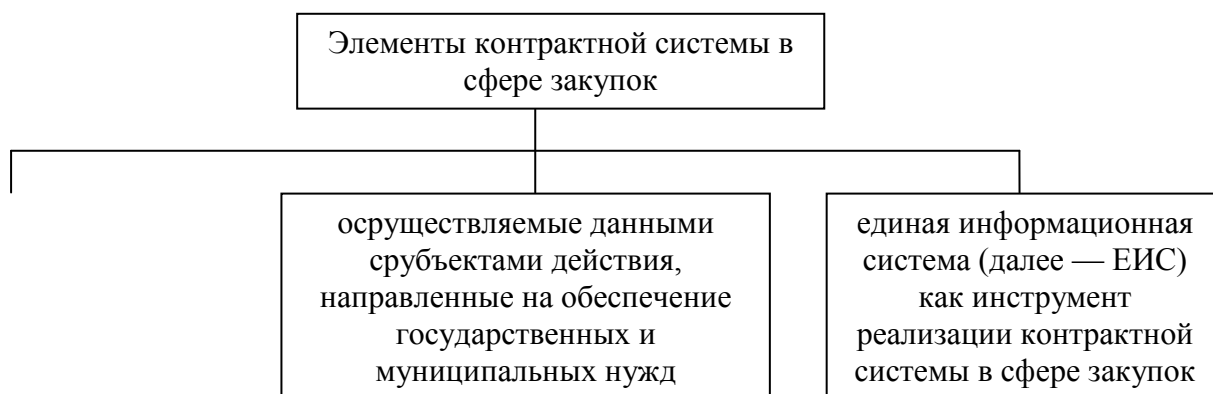


Рисунок 1.1 – Элементы контрактной системы в сфере закупок

В общей сложности, рынок государственных закупок можно представить в виде макроэкономической системы, включающей взаимодействие внутри

¹¹ Ковальский, В. В. Функционал контрактной службы заказчика: оптимальная структура, проверенная временем / В. В. Ковальский // Госзакупки.ру. - 2015. - № 12. - С. 30.

системы ее структурных элементов и являющейся составным механизмом единого народно-хозяйственного экономического поля государства.

Принципы контрактной системы – это основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность и главные направления государственной политики в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяющие функционирование контрактной системы в целом.

Статья 6 Закона № 44-ФЗ закрепляет следующие принципы контрактной системы¹²: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (рисунок 1.2).



Рисунок 1.2 – Принципы контрактной системы

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок является одним из основополагающих и выражается в безвозмездном и свободном доступе всех желающих к информации о закупках.

¹² Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. - М.: Сектор, 2017. - С. 58.

Реализуется этот принцип путем использования единой информационной системы, которая представляет собой совокупность имеющейся в базах данных информации и включает в себя всю информацию о закупке. Размещаемая информация должна быть полной и достоверной, то есть ее должно быть достаточно для принятия потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обоснованных и объективных решений относительно участия в закупках¹³.

Принцип обеспечения конкуренции подразумевает создание равных условий для всех участников закупок, чтобы любое заинтересованное лицо имело возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Данный принцип связан с нормами ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно в части содействия контрактной системы в сфере закупок поддержанию одинаковых условий для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в том числе участников проведения закупки. При этом ценовая и неценовая конкуренция между участниками закупок должна быть добросовестной, в целях выявления лучших условий для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Кроме того, заказчикам, их должностным лицам, комиссиям, а также участникам закупок запрещается совершать действия, которые не соответствуют требованиям Закона № 44-ФЗ, приводят к ограничению конкуренции и ограничивают число участников закупок. Также в ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на действия, которые могут привести или приводят к устранению, недопущению, ограничению конкуренции.

Еще один принцип контрактной системы в сфере закупок – это принцип профессионализма заказчика, предусматривающий осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики,

¹³ Гатаулина, Л. Ф. Актуальные вопросы конкуренции в сфере проведения торгов /Л. Ф. Гатаулина // Вестник Омской юридической академии. - 2017. - № 1(22). - С. 40.

специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования своих сотрудников, занятых в сфере закупок, в том числе путем обручения и переобучения по данной отрасли в соответствии с действующим законодательством РФ.

Таким образом, необходимость участия в осуществлении закупок профессионально подготовленных лиц фиксирует обязанность заказчика на всех стадиях закупки обеспечивать работу профессионалов. Также этот принцип находит свое отражение, например, в ч. 6 ст. 38 Закона № 44-ФЗ, которой предусмотрено, что контрактный управляющий, работники контрактной службы должны обладать дополнительным профессиональным образованием или иметь высшее образование в сфере закупок; частью 5 ст. 39 Закона № 44-ФЗ установлено, что в состав комиссии заказчиком включаются те, кто прошел повышение квалификации и профессиональную переподготовку в сфере закупок, а также лица, которые обладают необходимыми специальными знаниями касательно объекта закупки.

Следующий принцип – принцип стимулирования инноваций. Он предполагает, что при планировании и осуществлении закупок заказчики должны исходить из приоритета обеспечения государственных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. При этом в законе не определены понятия «инновационность» и «высокотехнологичность». Однако, Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» определил, что относится к инновационной и высокотехнологичной продукции. В соответствии с названным выше актом товар признается инновационным, если при его производстве используются впервые внедренные результаты научно-исследовательских,

опытно-конструкторских и технологических работ; потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами или, в отсутствие прямых аналогов, имеются качественно новые потребительские (функциональные) характеристики, в том числе повышающие конкурентоспособность товара, или новый способ применения товара, который позволяет расширить область его использования.

Высокотехнологичная продукция отличается тем, что должна создаваться предприятиями наукоемких отраслей, с использованием новейших образцов технологического оборудования, технологических процессов и технологий и с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала¹⁴.

Принцип единства подразумевает, что контрактная система основывается на единых принципах и подходах, позволяющих удовлетворять государственные потребности посредством планирования, осуществления закупок, мониторинга, аудита и контроля за их проведением. Несоблюдение данного принципа может также являться основанием для обжалования действий и решений уполномоченных лиц. И закрепленный законодателем принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. По общему правилу под результативностью необходимо понимать – степень достижения запланированных результатов, а под эффективностью – соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами. И соответственно суть этого принципа заключается в необходимости достижения лицами, ответственными за проведение закупок, результатов обеспечения государственных нужд, при планировании и осуществлении закупок. При этом указанные лица несут персональную ответственность за несоблюдение требований, установленных нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

¹⁴ Горнов, Е.А. Ущерб от коррупции в сфере государственных закупок /Е.А. Горнов // Научный журнал КубГАУ. - 2017. - № 104. - С.37-44.

В целом законодательное закрепление принципов контрактной системы – это положительное явление, возможно свидетельствующее о появлении предпосылок для создания самостоятельного правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Проанализируем этапы государственных закупок (рисунок 1.3):

- планирование, обоснование и нормирование;
- определение поставщика, заключение контракта;
- размещение;
- исполнение;
- мониторинг.

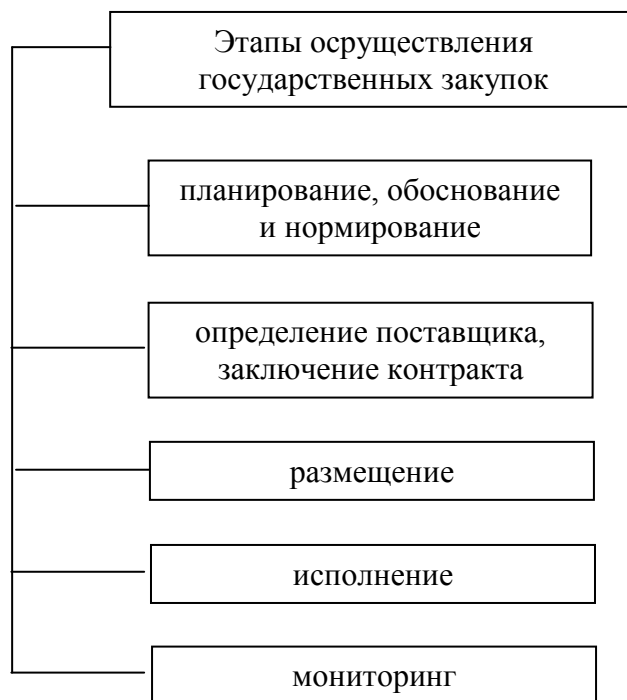


Рисунок 1.2 – Принципы контрактной системы

Закон предусматривает, что каждая государственная и муниципальная закупка должна быть запланирована. Заказчики обязаны будут утверждать два документа планирования: план закупок на срок действия соответствующего бюджета и план-график на год. В планах закупок будут указываться цели осуществления закупок, будут устанавливаться наименование и описание

объектов закупок, сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок, объемы финансового обеспечения, а также некоторые иные сведения. План закупок формируется в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством¹⁵.

Согласно планам закупок заказчики обязаны формировать планы-графики. Планы-графики будут основанием для осуществления закупок: заказчик будет вправе осуществить закупку, только если она включена в план-график. Планы закупок формируются на 1-3 года. Обоснование закупок осуществляется при формировании плана закупок и плана-графика и служит для установления соответствия планируемых закупок целям их осуществления. Закреплено всего три возможных цели госзакупок: достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами; исполнение международных обязательств Российской Федерации, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация (за исключением исполняемых в соответствии с государственными программами, перечисленными в предыдущем пункте); выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов (за исключением функций и полномочий, выполняемых в соответствии с

¹⁵ Иванова, В. О. Государственные закупки как стимул развития инновационной сферы / В.О. Иванова // Экономика. Управление. Право. - 2017. - №5 (41). - С. 55-57.

документами, перечисленными в предыдущих пунктах). В планах закупки необходимо будет обосновывать, каким именно образом объект госзакупки послужит достижению указанных целей. В планах-графиках будет обосновываться начальная (максимальная) цена контракта и способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Нормирование закупок по 44-ФЗ должно происходить следующим образом: на основании федеральных правовых актов каждая бюджетная структура утверждает собственные правила нормирования в сфере закупок. Эти правила публикуются на официальном сайте закупок; руководствуясь собственными нормами, заказчики составляют план закупок и также публикуют этот план в открытом доступе. В соответствии с принятым положением, определяющим порядок нормирования при госзакупках, государственные и муниципальные структуры должны придерживаться следующих основных правил: все затраты могут рассчитываться, только исходя из объемов бюджетного финансирования для конкретного субъекта; кодировка затрат должна выполняться в соответствии с кодами бюджетной классификации; нормативы рассчитываются исходя из основных показателей деятельности той или иной структуры (численность сотрудников, сроки службы основных фондов, остатки материальных запасов, территориальное расположение).

Законом предусмотрены способы определения поставщиков: открытый конкурс, закрытый конкурс, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, запрос котировок, закупка у единственного поставщика, конкурс с ограниченным участием, закрытый конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый двухэтапный конкурс, запрос предложений.

Законом № 44-ФЗ определены следующие сроки заключения контракта с победителем конкурса: контракт заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе (при проведении закрытого конкурса – с даты подписания протокола).

Законом № 44-ФЗ определен фиксированный срок для подписания победителем закупки контракта – 15 дней с даты получения проекта контракта от заказчика¹⁶. Сроки для заключения контракта могут быть продлены, но не более чем на 30 дней, в случае наличия, принятых с судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта.

Исполнение контракта включает в себя следующий комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем):

- приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Поставщик (подрядчик, исполнитель) в соответствии с условиями контракта обязан своевременно предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств, в том числе о сложностях, возникающих при исполнении контракта, а также к установленному контрактом сроку обязан предоставить заказчику результаты поставки товара, выполнения работы или оказания услуги,

¹⁶ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

предусмотренные контрактом, при этом заказчик обязан обеспечить приемку поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги.

Заказчик вправе не отказывать в приемке результатов отдельного этапа исполнения контракта либо поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в случае выявления несоответствия этих результатов либо этих товара, работы, услуги условиям контракта, если выявленное несоответствие не препятствует приемке этих результатов либо этих товара, работы, услуги и устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе устанавливать порядок размещения соответственно в региональных и муниципальных информационных системах отчетов о результатах отдельного этапа исполнения контракта, осуществления поставки товара, выполнения работы или оказания услуги (в том числе перечни дополнительной информации). Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

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

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

Таким образом, государственная контрактная система представляет собой совокупность законов и мер по обеспечению федерального государственного заказа, а именно: планирование закупок, прогнозирование закупок товаров, работ и услуг в рамках федерального государственного заказа, определение государственными заказчиками вариантов снабжения в рамках федерального государственного заказа, подачу заявок на поставки товара, работы, услуги, юридическое подведение итогов подачи заявки, осуществление и оценка полученного государственного контракта.

1.2 Нормативно-законодательная база контрактной системы в сфере государственных закупок в РФ

В последние несколько лет в России сформировалась довольно обширная нормативно-законодательная база по регулированию процессов, связанных с проведением для государственных нужд закупок. В число нормативно-правовых актов входят в немалом количестве документы, действующие во всех уровнях власти – от государственной до муниципальной и регулирующие отношения гражданско-правовой сферы государственной закупки, определяющие прерогативы и обязательства сторон, структуру и формы составляемых юридических документов во время различных этапов размещения заказов, определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, заключения и исполнения контрактов.

С использованием нормативно-правовой базы в сфере закупок складываются экономические отношения у значительного сегмента участвующих субъектов при проведении государственных и муниципальных закупок и определении поставщиков на этапах размещения заказов, определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, заключения контрактов и их исполнения.

Учитывая имеющийся место недостаток в механизме при проведении государственной закупки и имеющуюся потребность в дальнейшем развитии

системы государственного заказа, с начала 2014 года вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым положено начало пятого этапа развития системы государственных закупок в Российской Федерации¹⁷.

Исследуя структуру Закона № 44-ФЗ, состоящего из 114 статей следует отметить, что он имеет последовательную логику изложения, предусматривающую раскрытие цели принятия закона, направленного на повышение отдачи и результатов при осуществлении закупок товара, работы или услуги, гласности и прозрачности проведения таких закупок¹⁸.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности проведения любых закупок и дополнительные требования, предусмотренные в конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом конкурсе или аукционе. Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности проведения любых закупок и дополнительные требования, предусмотренные в конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом конкурсе или аукционе. В Законе № 44-ФЗ определены случаи, когда заказчик будет осуществлять закупки посредством электронного аукциона на основании перечней, устанавливаемых Правительством Российской Федерации либо высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 59 Закона № 44-ФЗ). Еще одним значимым моментом для всех способов закупки (кроме аукционов) является введение критериев, устанавливаемых в особых случаях Правительством Российской Федерации: квалификация участников, наличие финансовых, трудовых ресурсов, производственной базы, техники и прочих материальных активов для

¹⁷ Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

¹⁸ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

осуществления контракта; качество, функциональность и экологические параметры объекта закупок.

Данные требования позволят заказчику наконец-то отклонять заявки на участие в закупках непрофессионалов, фирм-однодневок, коммерческих посредников и недобросовестных организаций.

Безусловным отличием Закона № 44-ФЗ является введение системы обязательного планирования закупок (планы закупок, планы-графики), обоснование закупок, общественное обсуждение закупок, что даст проектно изыскательским и строительным организациям возможность участвовать в индикативном планировании, заранее распределять свои производительные силы на несколько лет вперед, привлекая субподрядные организации.

Статьей 37 Закона № 44-ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона. Установлен предельный уровень снижения начальной (максимальной) цены контракта (Н(М)Ц) – 25 % и более. В этом случае участник закупки должен представить обеспечение по исполнению контракта в сумме, превышающей в полтора раза объем обеспечения по исполнению контракта, установленный документацией по проведению конкурса либо аукциона, и информацию, подтверждающую его добросовестность.

Закон № 44-ФЗ дает такие права, как участие в общественном обсуждении закупок (ст. 20), национальным объединениям – в общественном контроле за соблюдением требований нормативно-правовых актов (ст. 102). В Законе № 44-ФЗ много отсылочных норм, предусматривающих установление в будущем иных дополнительных требований, а также положений, имеющих неоднозначную трактовку. Например, в части 3 статьи 33 установлен запрет на включение в документацию о закупке квалификационных требований к участнику закупки, в в. ч. имеющийся у него опыт работы, его деловую репутацию, наличие у него производственной мощности, техники и оборудования, персонала, денежных средств и иных ресурсов, кроме предусмотренных настоящим Федеральным законом случаев по установлению для участника закупок данных требований.

В качестве еще одного примера: согласно ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ устанавливается твердая цена контракта в течение всего срока его исполнения, при этом в определенных Правительством Российской Федерации случаях устанавливаются ориентиры по значениям цены контракта или формула цены и максимальное ограничение в цене контракта, установленное непосредственно заказывающей стороной и отраженное в документах по закупке.

Таким образом, концепция Закона № 44-ФЗ в определенной мере базируется на опыте зарубежных стран, использующих технологии управления обеспечения государственных заказов и различные подходы к планированию, организации определения поставщиков и исполнению государственных контрактов (мониторинга цен, создания каталога товаров, работ и услуг, процедур оценки результатов исполнения контрактов, базы данных типовых контрактов, формирования единой информационной системы, общественного контроля).

Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ обязывает заказчика разработать и утвердить положение о закупках в соответствии с нормами закона.

Отметим самые важные пункты ФЗ-223 о закупках на 2017 год (рисунок 1.4)¹⁹:

- все закупки должны быть спланированы, а соответствующий документ размещен на едином портале zakupki.gov.ru²⁰;
- закупочная документация размещается в свободном доступе в единой информационной системе;
- при выборе победителя, заказчик должен руководствоваться только положением о закупках, составленным в соответствии с законом 223–ФЗ;
- существует отдельный реестр недобросовестных поставщиков по 223–ФЗ.

¹⁹ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 30 (часть I). – Ст. 4571.

²⁰ Игнатов, В. Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие / В. Г. Игнатов. - Ростов н/Д.: Март: Феникс, 2014. - С. 54.

По Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ организатор закупки может самостоятельно выбрать любые конкурентные способы, но обязательно включить в положение о торгах аукцион и конкурс. Торги, на которые не распространяется действие данного закона перечислены в ч. 4, ст. 1 закона (купля-продажа ценных бумаг и валюты, военные закупки).

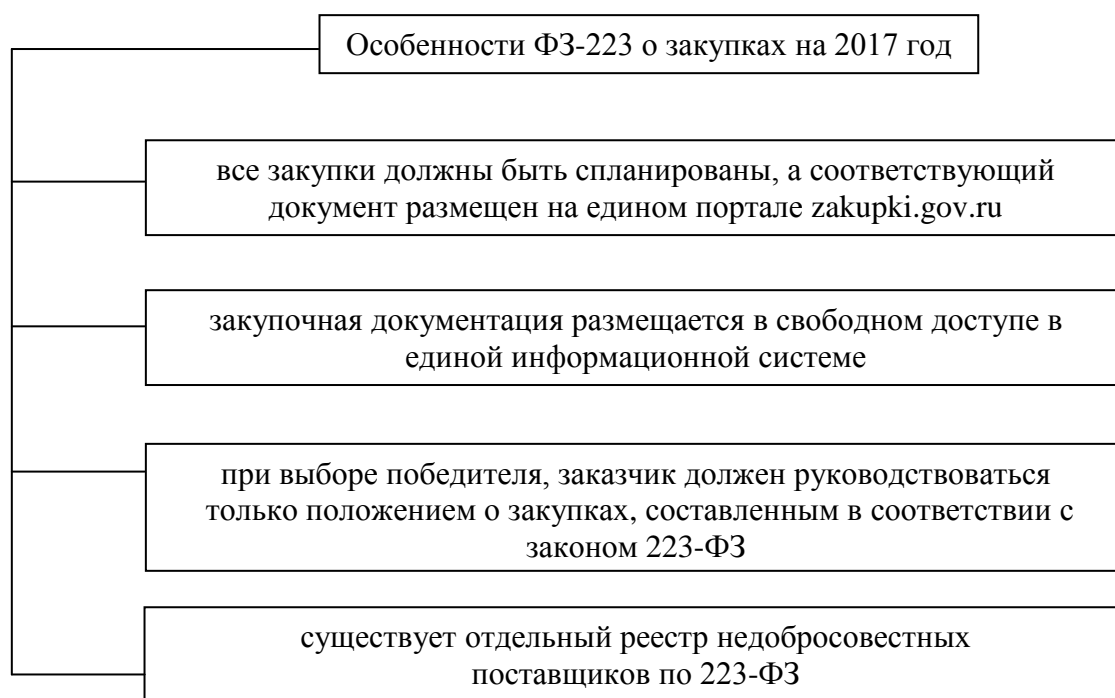


Рисунок 1.4 – Особенности ФЗ-223 о закупках на 2017 год

Рассмотрим какие юридические лица могут выступать в качестве Заказчика по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ. В данный список входят организации, подходящие под следующие определения:

- компании, удерживающие естественную монополию в сфере своей деятельности;
- автономные учреждения – бюджетные, обладающие большими правами, чем другие;
- государственные компании и корпорации, в том числе унитарные;

– коммунальные организации в сфере электро-, газо-, водо- и теплоснабжения и утилизации бытовых отходов;

– хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля государственного участия превышает 50 %.

С 1 января 2017 года вступили в силу следующие изменения в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ: ограничение закупок импорта; изменение порядка закупок государственными и муниципальными унитарными предприятиями; введение новой формы наказания Заказчиков. Рассмотрим их подробнее.

Ограничение закупок импорта. Согласно вступившим в силу изменениям по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ с 01.01.2017, Заказчики должны будут включать в документацию требование о том, что Участники обязаны декларировать в заявке страну происхождения товаров.

Заказчики при закупках должны будут отдавать предпочтение товарам российского происхождения и работам, которые выполняют исполнители из России.

Кроме того, Заказчикам в документацию нужно будет включить такое условие, если Участник не укажет страну происхождения товара, его заявку не отклонят, но Заказчик будет рассматривать ее как содержащую иностранные товары.

С 1 января 2017 года участники по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ, продукция которых происходит из России, будут иметь преимущество перед аналогами из других стран. Размер преференции определен как 15 % от цены договора, данное правило распространяется исключительно на закупки по 223-ФЗ не касаясь процедур по 44-ФЗ. Правила устанавливаются для всех видов закупок, кроме закупок у единственного поставщика.

Таким образом, в связи с изменениями от 01.01.2017 г. государственный заказчик в документации по Федеральному закону «О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ обязан указывать (рисунок 1.5)²¹:

- требование декларации страны, из которой происходит продукция, являющаяся предметом закупки;
- прописанное положение о том, что Участник конкурсной процедуры несет ответственность за достоверность предоставляемых им сведений о происхождении товара и других его свойствах;
- информацию о НМЦК за одну единицу продукции (или произведенных работ).

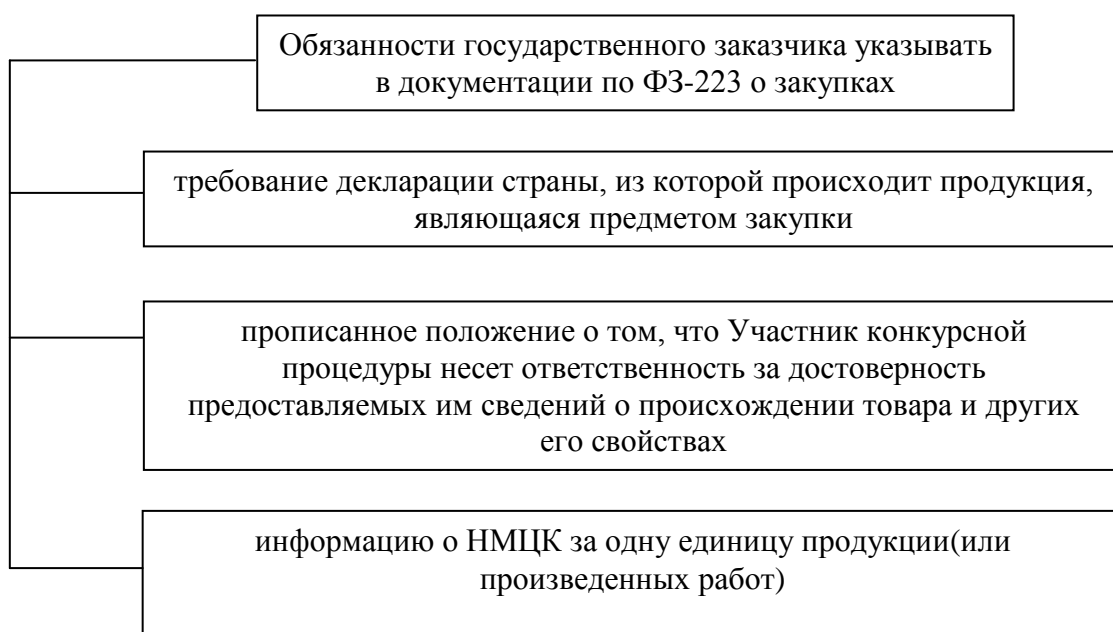


Рисунок 1.5 – Обязанности государственного заказчика указывать в документации по ФЗ-223 о закупках

ГУП и МУП выходят из-под Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия с 1 января 2017 года выходят из-под действия Федерального закона «О закупках товаров, работ,

²¹ Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. - М.: Сектор, 2017. - С. 68.

услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ и переходят на закупки по № 44-ФЗ.

Унитарные предприятия в 2017 году смогут применять Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ только для закупок: за счет безвозмездных грантов; в роли Исполнителя по контракту.

Эти условия будут работать только, если у предприятия есть Положение о закупках. Под действие Закона № 44-ФЗ решили не переводить ФГУП, которые имеют существенное значение в вопросах обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, обороноспособности и безопасности государства

Перечень исключения состоит из 64 позиций. В него включили отдельные: ФГУП – средства массовой информации; ядерные организации госкорпорации «Росатом» и ФГУП «Атомфлот»; предприятия ФСБ, Управделами Президента и Минобороны России; научно-технические центры, производственные объединения и НИИ. Введение новой формы наказания Заказчиков с 2017 года. За нарушения закупок у МСП учреждение переведут на контрактную систему.

1 января 2017 года закон ввел новую форму наказания для заказчиков, не выполняющих объемы закупок у МСП. Если в течение 2017 года учреждение не выполнит нормы закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства или разместит в ЕИС недостоверный отчет о таких закупках, оно с 1 февраля 2018 года потеряет право работать по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ. И до окончания календарного года применяли 44-ФЗ. Также, с 1 января 2017 г. заказчики-банки с активами более 2 млрд. руб. обязаны проводить закупки у МСП и составлять отчет по этим закупкам. В соответствии с ч. 8 ст. 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ правительство РФ может устанавливать правила участия субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в закупке. В том числе, может предусмотреть обязательный минимальный годовой объем

закупки у МСП, порядок расчета этого лимита, а также формат годового отчета о закупке у МСП и требования к его содержанию.

Таким образом, вся существующая система государственных закупок представляет собой следующие основные сферы применения: планирование закупок; выявление поставщиков, заключение с ними гражданско-правовых договоров; контроль над исполнением контрактов; постоянный мониторинг и аудит в сфере закупок; контроль над соблюдением определенных законов, норм, правил, установок и т. д.

Все закупки регулируют два федеральных закона: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ регулирует следующие отношения и сделки:

- планирование закупок любого рода, предметом которых могут быть товары, услуги и т.д.;
- процедура определения исполнителя заказа(поставщика или подрядчика);
- заключение контрактов по итогам закупки;
- контроль исполнения условий заключенных договоров, мониторинг и аудит;
- контроль за соблюдением всех нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Другими словами, все, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд. Это может быть закупка оборудования для органов власти, реализация социальных проектов, строительные работы и т.д. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ регламентирует невозможность следующих отношений: сотрудничество с

иностранными коммерческими предприятиями; закупка товаров для лиц, подлежащих государственной защите; закупка драгоценных металлов или камней; закупка через некоторых посредников

В таблице 1.1. представим сравнительный анализ анализируемых законов.

Таблица 1.1 – Сравнительный анализ Федеральных законов «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ

Критерий сравнения	ФЗ № 44	ФЗ № 223
Сфера регулирования	любые закупки со стороны госзаказчиков федерального и регионального уровня; полное описание процедуры торгов, нарушение которой может привести к занесению компании в РНП *	только общие особенности процедуры; при использовании этого закона заказчик обязан самостоятельно разработать внутренний регламент(Положение), на основе которого будут проводиться госзакупки
Заказчики	бюджетные учреждения(федеральный и муниципальный уровень)	разные: учреждения, принадлежащие государству наполовину и более; компании, которые занимаются бизнесом с регулируемыми тарифами(например, поставка электроэнергии); естественные монополии (крупные компании – РЖД, Роснефть, Газпром и др.); государственные учреждения, которые приобретают нужные товары/услуги в том числе с использованием внебюджетных денег (за счет собственной коммерческой деятельности, получения грантов и т.п.)
Поставщики	любые лица – частные граждане, ИП и компании любых форм собственности	
Виды торгов (процедур)**	разные: электронный аукцион; конкурс с ограничением участия; открытый конкурс; запрос предложений; многоэтапный конкурс; закрытая форма конкурсов; аукцион в закрытой форме; запрос котировок; закрытый конкурс с ограничением участия.	
Торговые площадки	перечень ограничен 6 электронными сервисами (регистрация бесплатная): Сбербанк-АСТ, Заказ РФ, ММВБ, Росэлторг, Российский аукционный дом, РТС-Тендер.	довольно большой перечень – около 170 сервисов (как бесплатные, так и платные); при этом участники свободны в выборе площадки – они могут действовать по своему усмотрению

Окончание таблицы 1.1

Критерий сравнения	ФЗ № 44	ФЗ № 223
Сроки подачи заявки	аукцион объявляется минимум за 7 дней до того момента, как предполагается прекратить прием заявок; если же цена контракта более 3 млн рублей – то минимум за 15 дней	заказчик сам вправе выбирать сроки, причем они должны быть прописаны в соответствующем Положении – с этим документом участникам следует ознакомиться заблаговременно
Виды отчетов заказчика	только об исполнении самого договора, общей сумме закупок	разные: все подписанные договоры; договоры с единственной компанией; договоры по закупкам, которые связаны с гостайной.
Обеспечение обязательств по договору ***	государственное учреждение может установить стоимость обеспечения от 0% до 30% (если общая сумма не более 50 млн р) и от 5% до 30% при превышении этого значения	обеспечение необязательно – в каждом случае заказчик может действовать по собственному усмотрению
Изменение и расторжение договоров	детально прописываются в самом договоре; при этом существенные условия не подлежат изменению	стороны также прописывают условия расторжения/изменения в тексте документа; при этом они могут самостоятельно определять их в соответствии с Положением заказчика
Подача жалобы на действия со стороны заказчика	подаются в местное отделение антимонопольной службы; рассматриваются на общих основаниях в течение 5 рабочих дней	также подаются в местное отделение антимонопольной службы, однако сроки рассмотрения прописываются в договоре отдельно; также при определении сроков и порядка рассмотрения ФАС руководствуется действующим гражданским законодательством
<p>* Реестр недобросовестных поставщиков ** Согласно ФЗ 44 можно совершать закупки еще одним способом – приобретая товары/услуги у единственного поставщика (ФЗ 223 такой возможности не предусматривает). *** Участники могут выбирать разные виды обеспечения по своему усмотрению – внесение предоплаты, гарантия со стороны банковского учреждения и др.</p>		

На территории Российской Федерации в настоящее время все закупки для государственных нужд осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ, и все эти закупки проводятся в виде публичных конкурентных процедур с обязательным объявлением в официальных источниках уведомлений об их проведении. Годовые, среднесрочные (на 3-5 лет), а также долгосрочные перспективы закупочной деятельности формируются в

документ, именуемый «план закупок», или «программа закупок». Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ определяет закупки товаров работ услуг отдельными видами юридических лиц, к которым отнесены: организации, деятельность которых относится к регулируемым видам (связаны со сферой электроснабжения, водоснабжения и другими); предприятия, которые более чем на 50 % принадлежат государству; естественные монополисты (предприятия, добывающие и обрабатывающие газ или нефть); организации, которые финансируются из бюджета, в том случае, когда они планируют оплатить закупку внебюджетными средствами (полученными грантами, собственной прибылью). Исполнителем (поставщиком) считается любое юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ регулирует не только сроки обязательного проведения закупок у малых фирм, но и качество, и количество заключенных сделок. Основной вид закупок – открытый конкурс – регламентируется гражданским законодательством. Это публичная процедура, и она же является наиболее «строгой» для закупщиков. Поскольку отказаться от проведения такой закупки после наступления срока, когда до намеченной даты вскрытия конвертов с предложениями участников осталось менее 5 дней, нельзя.

1.3 Способы определения поставщиков в сфере государственных закупок

На сегодняшний день выбор способа определения поставщика зависит, в первую очередь, от сферы, характера и условия осуществления самой закупки. В данном случае под условиями понимаются в том числе: финансовые условия, наличие требований о режиме государственной тайны.

Исчерпывающий перечень способов определения поставщиков при осуществлении государственным или муниципальным заказчиком закупок для собственных нужд определен ст. 24 Закона № 44 (рисунок 1.6). Отличие представленных способов определения поставщиков можно выделить путем сопоставления признаков способов определения поставщиков²².



Рисунок 1.6 – Способы определения поставщиков

Осуществление закупки у единственного поставщика. Закупка у единственного поставщика подразумевает способ определения поставщика, при котором контракт заключается с заранее определенным Заказчиком лицом. Условия применения данного способа закупки установлены в ст. 93 Закона о контрактной системе. Закон определяет 43 случая осуществления закупки с использованием данного способа. Типовой характер совершаемой закупки у единственного поставщика:

²² Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. - 2018. - № 5. - С. 31-40.

- проведение закупки у субъектов естественных монополий (нефтегазовая отрасль, ЖД транспорт и т.д.);
- проведение закупки в пределах 100 тыс. руб. в рамках одной или взаимосвязанных сделок;
- поставки для военных нужд (как правило, поставка вооружения и военной техники);
- проведение закупки по итогам другой закупки, которая признана в силу определенных причин несостоявшейся.

Аукцион (электронный аукцион). Аукцион подразумевает порядок выбора поставщика, когда победителем закупки признается лицо, предложившее наименьшую цену закупки. Разница между аукционом и электронным аукционом заключается в том, что при проведении электронного аукциона осуществляется при посредничестве оператора электронной площадки, на которой размещается информация о проведении аукциона.

Электронный аукцион необходимо провести в случае, когда заказчик не проводит оценку предложений участников в части качества товаров (квалификация участника, опыт работы), а закупку товаров (работ, услуг) у единственного поставщика или через запрос котировок законом не разрешено.

Электронным аукционом не могут определяться поставщики в случаях, когда законом установлено проведение закупки в закрытой форме (ч. 2 ст. 84 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ).

Типовой характер совершаемой закупки аукционом и электронным аукционом для заказчика установлена обязанность по проведению электронного аукциона в случае закупки товаров (работ, услуг), включенных в перечень, определенный Правительством РФ (ч. 2 ст. 59 Закона о контрактной системе).

Конкурс – это способ выбора поставщика, когда победителем закупки признается участник, предложивший наилучшие условия закупки.

Открытый конкурс является основным способом определения поставщика (ч. 2 ст. 48 Закона о контрактной системе). Его, как правило, проводят в том случае, когда наибольшее значение имеет не стоимость закупаемых товаров (работ, услуг), а их качественные и квалификационные характеристики участника закупки.

Ограничения на проведение открытого конкурса²³:

– закупка осуществляется путем проведения конкурса с ограниченным участием:

– приобретается товар(работа, услуга), поставка(выполнение, оказание) которой из-за их технической и технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера смогут выполнить только лица, обладающие необходимым уровнем квалификации;

– закупаются работы по сохранению объектов культурного наследия народов России, реставрируются музейные предметы и музейные коллекции, документы из Архивного фонда Российской Федерации, особо ценные и редкие документы, входящие в состав библиотечных фондов, и других работ в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 56 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ;

– закупку товара (работы, услуги), можно проводить только через электронный аукцион (часть 2 ст. 59 Закона контрактной системы);

– заказчику следует применить закрытый способ выбора поставщика (часть 2 ст. 84 Закона контрактной системы). Заказчиком всегда осуществляется закупка через проведение открытого конкурса, кроме предусмотренных ст. 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 Закона о контрактной системе случаев.

Конкурсом с ограниченным участием называется конкурс, когда его победителя определяют из прошедших предквалификационный отбор количества

²³ Смотрицкая, И.И., Черных С.И. От государственного заказа к общественным закупкам / И.И. Смотрицкая // Общество и экономика. - 2015. - № 9. - С.90-92.

участников закупок. Закупки, осуществляемые путем проведения конкурса с ограниченным участием:

- приобретается товар (работа, услуга), поставка (выполнение, оказание) которой из-за их технической и технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера смогут выполнить только лица, обладающие необходимым уровнем квалификации;

- закупаются работы по сохранению объектов культурного наследия народов России, реставрируются музейные предметы и музейные коллекции, документы из Архивного фонда Российской Федерации, особо ценные и редкие документы, входящие в состав библиотечных фондов, и других работ в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 56 Закона о контрактной системе.

Двухэтапным конкурсом называется конкурс, победителем которого признан участник такого конкурса, при проведении двух этапов обозначенного конкурса (в т. ч. прошел предквалификационный отбор первого этапе при установлении дополнительных условий участникам обозначенного конкурса) и предложил наилучшие условия по исполнению контракта по сумме результатов двух этапов обозначенного конкурса. Заказчику необходимо проводить двухэтапный конкурс согласно части 2 ст. 57 Закона о контрактной системе в случае одновременного соблюдения ниже представленных условий:

- конкурс обеспечивает заключение контракта по проведению научного исследования, проектной работы, эксперимента, изыскания, по поставке инновационного и высокотехнологичного продукта, энергосервисный контракт, кроме того при создании произведений литературы или искусства, исполнении (как результат интеллектуальной деятельности);

- в случае уточнения признаков объекта закупки требуется проведение среди участников закупки обсуждения данного вопроса.

Запрос котировок - это способ выбора поставщика, когда победитель закупки стало лицо, предложившее наименьшую цену.

Отличие данного способа от аукциона состоит в том, что при определении победителя учитываются данные, поданные участником закупки, в ответ на запрос котировок, а не в процессе проводимых торгов с шагом уменьшения цены по лоты, как это происходит в случае проведения аукциона. Запрос котировок выбирается заказчиком в качестве предпочтительного способа выбора поставщика в независимости от перечня товаров, работ, услуг, в случае необходимости оперативного проведения небольшой по цене закупки. Выбор запроса котировок не может применяться для определения поставщиков в случаях, когда законом установлено проведение закупки в закрытой форме. (ч. 2 ст. 84 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ)²⁴.

Запрос котировок следует проводить в случаях, одновременного соблюдения таких условий (части 2 ст. 72 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ):

- сумма начальной (максимальной) стоимости контракта не выше 500 тыс. руб.;

- в годовом объеме закупок через запрос котировок не превышен порог: 10 % совокупного годового объема закупок заказчика;

- 100 млн. руб. в год.

Ограничения, касающиеся размера начальной (максимальной) цены контракта и годового объема закупок, можно не учитывать в случаях проведения запросов котировок относительно осуществления заказчиком деятельности в иностранном государстве (п. 1 ч. 2 ст. 75 44-ФЗ).

Вне зависимости от цены контракта заказчики вправе осуществлять путем проведения запроса котировок следующие закупки: закупка продовольствия;

²⁴ Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики: Монография / Под ред. д.э.н. И.И. Смотрицкой. М.: Институт экономики РАН, 2014. - С. 95.

средства, необходимые для оказания скорой, в т. ч. скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме; лекарственные средства; топливо, которое необходимо для нормального жизнеобеспечения граждан, в случаях, установленных ст. 76 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. Запрос котировок следует проводить в случаях по оказанию гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Запрос предложений – это способ определения поставщика, при котором победителем закупки становится лицо, направившее итоговое предложение, лучше всего соответствующее установленным заказчиком запросам о товаре, работе или услуге.

Запрос предложений проводится в тех случаях, когда для Заказчика имеют значение как качественные показатели, так и стоимость закупаемых товаров (работ, услуг). Запрос предложений для определения поставщиков применяется в случаях, установленных Законом (ч. 2 ст. 83 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ). В остальных случаях применением данного способа закупки не допускается. Запрос предложений проводится в следующих случаях (ч. 2 ст. 83 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ):

- при заключении контракта на поставку спортивного инвентаря и оборудования, спортивной экипировки;

- при заключении с иностранной организацией федеральным органом исполнительной власти контракта на лечение гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами;

– осуществление товара (работы, услуги) в отношении которого был расторгнут государственный контракт в соответствии с ч. 9 ст. 95 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ;

– закупка лекарственных препаратов;

– признание не состоявшимся вторичного конкурса электронного аукциона в соответствии с ч. 4 ст. 55 и ч. 4 ст. 71 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ;

– закупка изделий народного промысла;

– привлечение специалистов для защиты интересов РФ в случае подачи исков в международные судебные органы.

Закрытым способом определения поставщиков считается закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, когда согласно положениям ст. 85 и 86 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ информацию о закупках сообщают заказчику через направление приглашения о принятии участия в закрытом способе определения поставщиков, документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, Законом о контрактной системе, и смогут осуществить поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок, в случаях установленных Законом. Так как такие закупки проводятся в закрытой форме, в большинстве своем, из-за содержащихся в документации сведений, составляющих государственную тайну, то к участию в закрытых конкурсах допускаются только те участники, которые соответствуют требованиям по допуску к работе со сведениями, составляющими государственную тайну (наличие лицензий ФСБ). Закрытые способы определения поставщиков применяются в следующих случаях (ч. 2 ст. 84 Федерального закона № 44):

- сведения по нуждам закупки составляют государственную тайну;
- осуществление закупки товара, работы, услуги, сведения о котором содержат государственную тайну, когда данные сведения указаны в документации о закупке или в проекте контракта;
- заключаются контракты на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов(включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим лицам или юридическим лицам либо принимаемых заказчиками от физических лиц или юридических лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств;
- закупки услуг, относящихся к категории уборки помещения, услуги водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов.

Таким образом, способы определения поставщиков в государственных закупках делятся на конкурентные и закупки у единственного поставщика. К конкурентным способам определения поставщиков относятся конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы(аукцион в электронной форме(электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Выводы по разделу один

Государственная контрактная система представляет собой совокупность законов и мер по обеспечению федерального государственного заказа, а именно:

планирование закупок, прогнозирование закупок товаров, работ и услуг в рамках федерального государственного заказа, определение государственными заказчиками вариантов снабжения в рамках федерального государственного заказа, подачу заявок на поставки товара, работы, услуги, юридическое подведение итогов подачи заявки, осуществление и оценка полученного государственного контракта.

Вся существующая система государственных закупок представляет собой следующие основные сферы применения: планирование закупок; выявление поставщиков, заключение с ними гражданско-правовых договоров; контроль над исполнением контрактов; постоянный мониторинг и аудит в сфере закупок; контроль над соблюдением определенных законов, норм, правил, установок и т. д. Все закупки регулируют два федеральных закона: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ.

Способы определения поставщиков в государственных закупках делятся на конкурентные и закупки у единственного поставщика. К конкурентным способам определения поставщиков относятся конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. Данный перечень является исчерпывающим.

2 АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

2.1 Организация государственных закупок в РФ

Проект контракта разрабатывает заказчик. В его основе – определение объемов работ и составление технического задания.

Однако представители заказчика зачастую не могут установить точные объемы (из-за того что не являются специалистами в данной области) и определяют их «на глаз».

Когда победитель конкурсов и аукционов вникает в задание, он с удивлением узнает, что реальные объемы существенно отличаются от указанных в смете, причем они могут оказаться как больше, так и меньше.

Когда заказ размещается путем проведения торгов, проект контракта прикладывается к конкурсной (аукционной) документации и документации о конкурсе (аукционе).

Рассмотрим механизм организации и осуществления государственных закупок на примере электронных торгов, поскольку в свете развития электронных технологий и совершенствования законодательства РФ (в сфере снижения затрат на государственные закупки) большая часть заказов размещается на электронных торговых площадках.

На первом этапе проверяются первые части заявок участников, на втором – оцениваются вторые части заявок и анализируются учредительные документы участников размещения заказа.

Несоответствие установленным требованиям означает выбытие участника из «турнира». Однако вместе с победой не заканчивается история взаимоотношений заказчика и исполнителя госконтракта.

Напротив, они вступают в ответственную фазу исполнения гражданско-правовых обязательств.

Наглядное изображение механизма организации и проведения торгов представлено на рисунке 2.1



Рисунок 2.1 – Механизм организации и проведения госзакупок

Данная схема иллюстрирует механизм проведения госзакупок в электронной форме. К критериям эффективности данного процесса можно отнести:

- 1) повышение скорости;
- 2) повышение мобильности;
- 3) снижение трудозатрат;
- 4) экономичность;

5) повышение надежности.

Повышение скорости проведения торгов в первую очередь конечно связано с переходом системы государственных закупок в электронный вид. Процедура торгов происходит гораздо быстрее, нет необходимости дожидаться бумажного варианта публикации результатов торгов и так далее.

Повышение мобильности произошло достаточно ощутимо. Это объясняется тем, что теперь ни заказчику, ни исполнителю заказа нет необходимости дожидаться по месту работы информации по торгам. Теперь они это могут делать с любого места, где есть доступ в сеть интернет. Это так же очень положительно сказалось на доступности к торгам организаций, отдаленных от места нахождения заказчика.

Снижению трудозатрат в первую очередь способствовало избавление от ведения бумажного документооборота. Теперь нет необходимости постоянно перемещать кипы бумажных отчетов и тому подобное, теперь все хранится в электронном виде, что безусловно облегчило труд работников государственных закупок.

Экономичность так же связана с переходом на электронный документооборот, происходит экономия на бумаге, принтерах, расходных материалах к ним и их обслуживании.

Что касается повышение надежности, то это конечно спорный вопрос. В целом теперь вся документация хранится в электронном виде, что исключает возможность случайной потери документов, но присутствует риск взлома системы киберпреступниками, что повлечет за собой серьезные последствия. К тому же не редко происходит сбой в ЕИС госзакупок, и ее временная неработоспособность.

Но на сколько система эффективна, если сравнивать с ведением и сопровождением торгов в бумажных печатных изданиях, то да система в электронном виде гораздо быстрее, эффективнее, экономичнее, и менее трудозатратна. Если сравнивать с другими современными электронными

системами, то работа единого сайта госзакупок в целом эффективна. Если не считать периодические перебои в работе сайта, но это в большей степени связано с постоянным совершенствованием сайта, и периодическими его изменениями, с 2016 года была введена ЕИС (единая информационная система), которая заменила единый сайт госзакупок, в связи с этим можно сделать вывод что система постоянно совершенствуется, и мы считаем что со временем работа ЕИС будет отлажена, и проблем возникать не должно.

В целом же можно смело утверждать, что переход системы госзакупок в электронную форму достаточно оправдан, это позволяет экономить средства и снижать трудозатраты, и ускорять сам процесс закупок, делать его более мобильным и быстрым, а это очень важные показатели в данной работе. И это вполне объяснимо, так как в век цифровых технологий, все больше отраслей переходят на электронный документооборот, и это неизбежный процесс, в котором все же больше преимуществ чем недостатков. Со временем планируется перевести систему госзакупок полностью в электронный вид, что скорей всего произойдет в недалеком будущем, и тогда уже можно будет сделать более конкретные выводы об эффективности системы.

Анализ применения Федерального Закона № 44-ФЗ показал:

- система госзакупок улучшилась не для всех участников этого процесса, а преимущественно для государства;
- новая система значительно усложнила процесс закупок для госзаказчика, и сделала ее для него более рискованной;
- новой системе не удалось повысить качество закупаемой продукции, оно наоборот снизилось;
- снизился уровень коррупции среди госзаказчиков;
- повысился уровень коррупции среди исполнителей госзаказа, так же участились случаи разного рода мошенничества;
- обострилась кадровая проблема, особенно у малых организаций;

- значительно возрос уровень нагрузки и ответственности контрактных служащих;
- получен эффект «мнимой» экономии бюджетных средств;
- частые случаи срыва контракта по разным причинам.

Итак, исходя из информации, полученной при проведении анализа проблем применения нового Федерального Закона № 44-ФЗ, мы делаем выводы, что система госзакупок функционирующая в таком виде, создает множество проблем и неразберихи как среди госзаказчиков так и среди исполнителей госзаказа.

Таким образом можно сказать, что система не функционирует на приемлемом уровне, для ее корректной и продуктивной работы требуется ряд мероприятий необходимых для ее совершенствования.

Эти мероприятия могут иметь разный характер, это может быть как принятие каких либо нормативных актов, дополнение самого законодательства, либо внесение изменений в уже существующие статьи закона.

Конечно, пока нельзя сказать что закон плохо функционирует хотя бы потому, что он еще не заработал в полную силу, так как внедрение закона запланировано постепенно в период с 2014 по 2017гг.

Возможно, что после вступления в силу всех статей закона, и началом его полноценной работы ситуация с госзакупками изменится в лучшую сторону, но на данном этапе работы системы, существуют проблемы требующие скорейшего решения.

При этом проблемы госзакупок нужно решать комплексно, так как в большинстве случаев они взаимосвязаны, и одна вытекает из другой, то есть невозможно решить одну проблему оставив при этом нерешенной другую.

Отсюда следует, что нужно заниматься совершенствованием госзакупок во всех направлениях, анализируя все недочеты и жалобы участников госзакупок, тем самым отладив работу целого механизма, так необходимого для благополучного развития государства как госзаказчика.

Далее мы постараемся проанализировать основные проблемы закона, и предложить мероприятия способные помочь справиться с недостатками новой системы, а так же оценить эффективность предложенных мер.

В соответствии с действующими нормами права и требованиями организации функционирования государственных и муниципальных органов выделяются три модели системы государственных закупок (рисунок 2.1)²⁵:

- централизованная;
- децентрализованная;
- смешанная/гибридная.

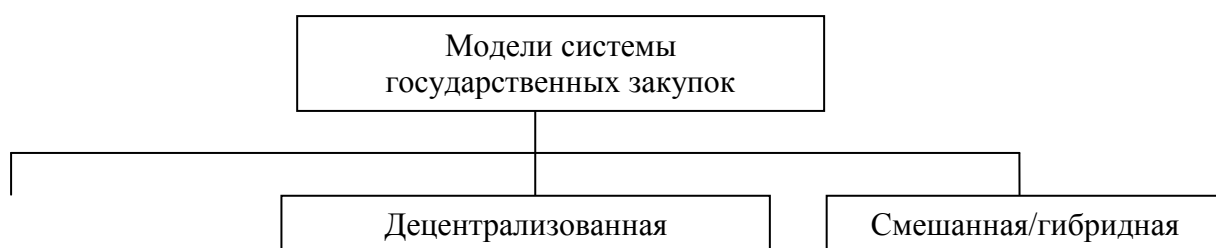


Рисунок 2.1 – Элементы контрактной системы в сфере закупок

Централизация управления – сосредоточение управления в одном центре, в одних руках, в одном месте; создание иерархической структуры управления, в которой преобладают вертикальные связи, при этом верхние уровни обладают определяющими полномочиями в принятии решений, а сами эти решения строго обязательны для нижних уровней.

Децентрализация – передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих.

При централизованной модели создается централизованный закупочный орган определяется номенклатура, объем продукции и круг заказчиков, для которых закупается продукция (рисунок 2.2).

²⁵ Хафизова, И. П. Развитие системы повышения квалификации муниципальных служащих // Молодой ученый. - 2016. - №12. - С. 1508-1511.

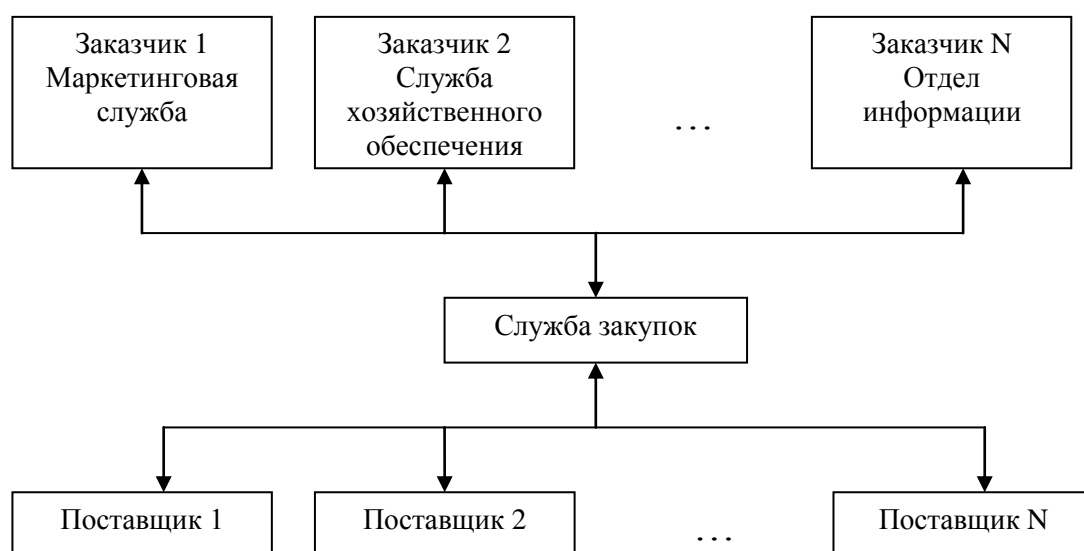


Рисунок 2.2 – Централизованная модель построения государственных закупок

В рамках отраслевого ведомства возможна распределительная централизация. В пользу использования централизованных способов осуществления государственных закупок свидетельствуют: существенное уменьшение стоимости государственного договора; сокращение расходов на организацию и проведение государственных закупок; увеличение покупательной способности центральных органов управления; усиление контроля за качеством товаров и услуг, соблюдением стандартов, сохранением окружающей среды; улучшение управления государственными договорами, лучшее выполнение поставщиками своих обязательств относительно послепродажного обслуживания; уменьшение расходов на подготовку персонала и сокращение численности управленцев, которые занимаются закупочной деятельностью; более простая система сбора информации о состоянии государственных закупок.

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели.

В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ.

В 2017 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 тыс. извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн. руб., что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2017 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2017 году было заключено около 939 000 контрактов общим объемом около 1,7 трлн. руб. Данные о таких контрактах в разбивке по уровню организации заказчика отражены на рисунке 2.3²⁶.

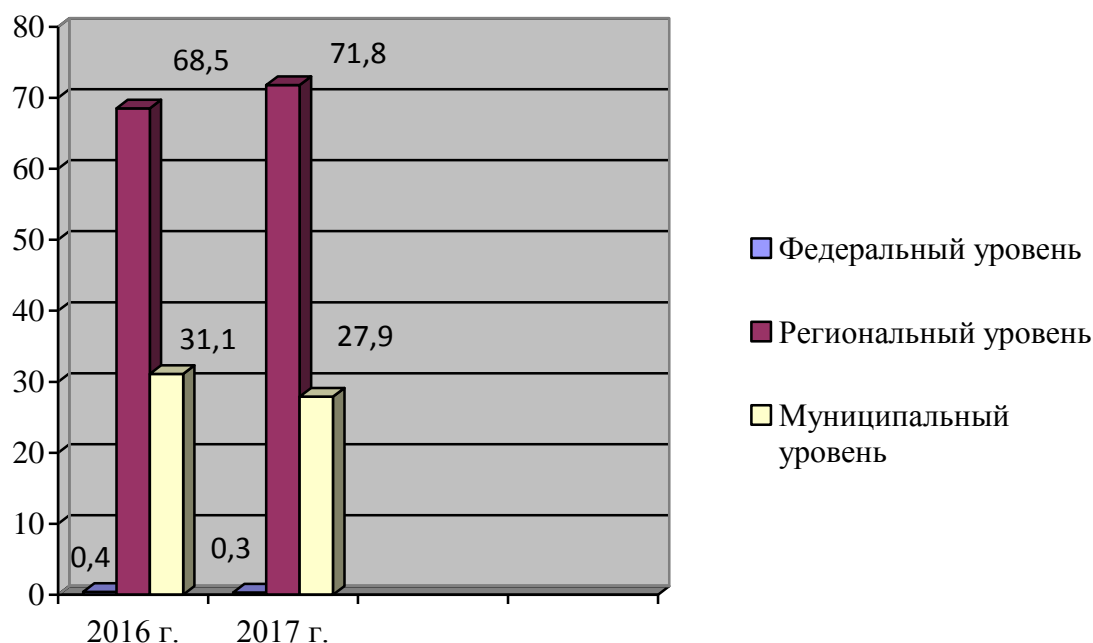


Рисунок 2.3 – Общий объем контрактов по результатам централизованных закупок в Российской Федерации за 2017 год

²⁶ Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. - 2018. - № 5. - С. 31-40.

Таким образом, около 32 % средств, направленных в 2017 году на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, расходуются в рамках централизованных закупок, осуществленных уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями.

Децентрализованная модель предусматривает, что закупка осуществляется непосредственно распорядителями государственных средств. В этой модели каждый государственный заказчик самостоятельно размещает заказы на закупку в рамках своей деятельности (рисунок 2.4). К достоинствам децентрализованной модели размещения заказа можно отнести: знание специфики местных рынков и поставщиков; возможность экономии на транспортных и иных, связанных с этим расходах; максимальная близость к конечным получателям продукции и возможность учета их потребностей; гибкость и оперативность в принятии решений и проведении закупок.

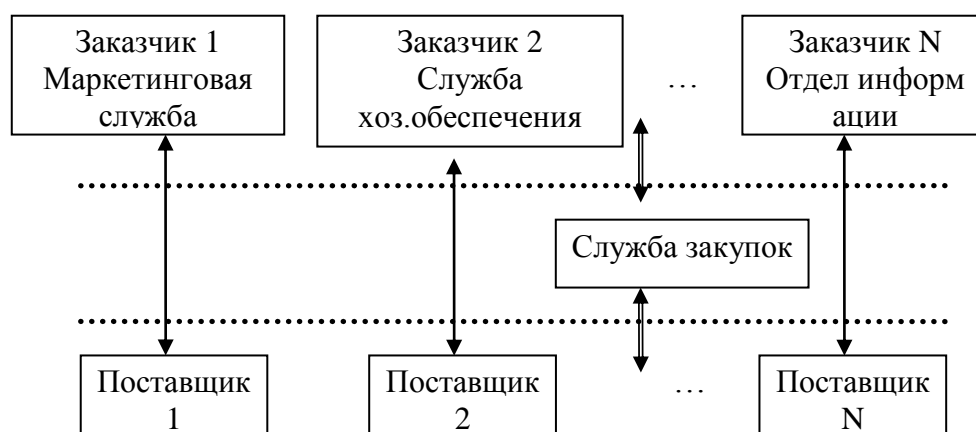


Рисунок 2.4 – Децентрализованная модель размещения госзаказа

Недостатками децентрализованной модели размещения заказа являются: возможность доминирования поставщиков в процессе закупок; отсутствие координации закупок и более высокие расходы на осуществление закупок (в целом по ведомству, региону); необходимость содержания специалистов по закупкам у каждого заказчика и сложность поддержания высокого уровня их квалификации, соответствия этическим нормам и стандартам; дублирование

функций закупающих подразделений заказчиков; отсутствие эффекта экономии от масштаба (в том числе больших оптовых скидок).

Децентрализация закупок, то есть когда в субъекте не создано ни уполномоченного органа, ни уполномоченного учреждения, заказчики самостоятельно осуществляют закупки, существует в: Кабардино-Балкарской Республике; Республике Марий Эл; Ставропольском крае; Астраханской области; Курганской области; Ростовской области; Сахалинской области; Челябинской области; Еврейской автономной области. При этом речь идет об отсутствии в указанных субъектах РФ общей или частичной централизации. Ведомственная централизация не анализировалась. Также следует отметить, что, например, в Челябинской области, несмотря на отказ с 2014 г. от централизации закупок, деятельность заказчиков по осуществлению закупок тем не менее координирует Главное контрольное управление Челябинской области. Данный орган власти является не только контрольным органом в сфере закупок, а также органом, осуществляющим государственный финансовый контроль, но и органом, ответственным за:

- реализацию государственной политики в сфере закупок для обеспечения нужд Челябинской области;

- обеспечение взаимодействия с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, с органами государственной власти Челябинской области в целях выработки согласованных решений при реализации государственной политики в сфере закупок;

- осуществление деятельности по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд Челябинской области. В рамках данной функции Главное контрольное управление Челябинской области: разрабатывает и утверждает методические материалы и рекомендации, необходимые для функционирования контрактной системы в сфере закупок, в том числе типовые формы документов, используемые при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей); консультирует

заказчиков, участников закупок по вопросам в сфере закупок; организует и проводит региональные конференции, семинары, круглые столы в сфере закупок; участвует в дополнительном профессиональном образовании специалистов в сфере закупок.

Помимо прочего, главное контрольное управление Челябинской области осуществляет мониторинг закупок для обеспечения нужд Челябинской области; осуществляет взаимодействие с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц по вопросам осуществления общественного контроля в сфере закупок; участвует в разработке проектов законов Челябинской области и иных нормативных правовых актов Челябинской области по вопросам закупок; подготавливает аналитические, справочные, информационные материалы на заседание Правительства Челябинской области, областные совещания при губернаторе Челябинской области по вопросам в сфере закупок и т.д. Иными словами Главное контрольное управление Челябинской области выполняет большинство функций, которые обычно присущи уполномоченным органам, несмотря на полную децентрализацию закупок.

В Сахалинской области, несмотря на отсутствие общей и частичной централизации, определен орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (Министерство экономического развития Сахалинской области), который осуществляет функции по обеспечению (во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок) реализации государственной политики в сфере закупок для обеспечения нужд Сахалинской области, организации мониторинга закупок для обеспечения нужд Сахалинской области, а также по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд Сахалинской области. То есть можно сделать вывод о том, что в большинстве субъектов РФ (почти во всех) закупки централизованы, а при отсутствии централизации – все равно координируются тем или иным органом власти.

На практике в чистом виде централизованная и децентрализованная системы встречаются крайне редко. Обычно при построении системы размещения заказов частично используют оба подхода. Смешанная модель предусматривает применение централизованной и децентрализованной моделей одновременно. Смешанная модель построения системы государственных закупок дает возможность с максимальной гибкостью организовывать данный процесс, реализуя как стратегически важные программы, в том числе инновационного развития, так и текущие задачи обеспечения жизнедеятельности предприятий и организации бюджетного сектора (рисунок 2.5).

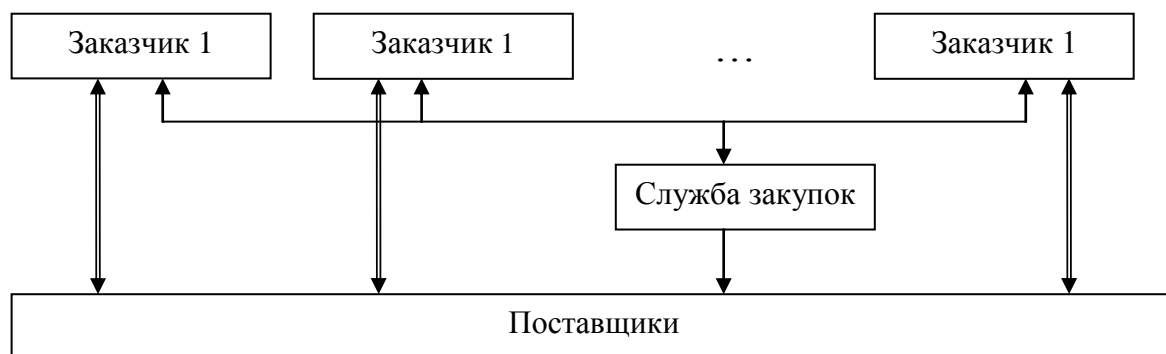


Рисунок 2.5 – Смешанная модель размещения госзаказа

К достоинствам смешанной модели размещения заказа можно отнести: возможность консолидации спроса при необходимости; эффективное использование ресурсов, в частности, путем концентрации профессионалов для проведения наиболее сложных и значимых закупок; гибкость; использование структурных преимуществ и накопленных в организации знаний и опыта; повышение квалификации персонала путем его перемещения между центральным и региональными отделениями, отдельными направлениями; мониторинг и контроль для обеспечения соответствия законодательству и профессиональным стандартам; применение единых четко установленных типовых процедур и типовой документации.

Недостатками смешанной модели размещения заказа являются: возможное отсутствие ясности, какие именно закупки должны осуществляться централизованно, а какие на уровне конкретных заказчиков (получателей продукции); затруднен оперативный контроль за соблюдением законодательства, в том числе по достижению предельных сумм применения процедур (котировки, простые закупки); отсутствие или более низкая профессиональная квалификация кадров в подразделениях заказчиков (получателей продукции); необходимость создания соответствующих систем координации деятельности, обеспечения управленческой прозрачности и повышения эффективности; необходимость более четкого разграничения обязанностей специализированного закупочного подразделения и заказчиков (получателей продукции); дублирование работы персонала специализированного закупочного подразделения и заказчиков (получателей продукции), приводящее к снижению эффективности. В Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ не определено, какую из моделей контрактной системы следует использовать в нашей стране – централизованную, децентрализованную или смешанную. Есть только ссылка на опыт применения контрактной системы в некоторых странах. Однако закон декларирует преимущественно централизованную модель управления закупками как путем создания уполномоченных органов на всех уровнях власти, так и централизуя закупочные функции на уровне организации – создавая контрактные службы²⁷.

В целях централизации закупок могут быть созданы федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление процедур закупок для заказчиков, либо в указанных целях осуществление процедур закупок для заказчиков может быть возложено на один или несколько

²⁷ Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. - 2018. - № 5. - С. 31-40.

органов из числа существующих. Такие органы реализуют функции по осуществлению закупок для заказчиков, определённые решениями о создании таких органов или наделении их такими полномочиями, за исключением подписания контрактов. При этом контракты подписываются соответствующими заказчиками. Порядок взаимодействия таких органов и заказчиков должен устанавливаться решениями о создании таких органов или о наделении их соответствующими полномочиями.

Таким образом, существует 3 распространённые модели организации государственных закупок: централизованная, децентрализованная, смешанная. Каждая из моделей определяет роль и место закупающего подразделения в общей иерархической лестнице организации – государственного заказчика. В своих действиях регионы имеют возможность выбора одной из трёх систем.

Не смотря на то, что за основу контрактной системы России как раз и был принят опыт контрактной системы США, они имеют существенные различия.

Значительным и принципиальным отличием двух систем является то, что в США контрактная система является централизованной, в России – децентрализованной. В обеих системах безусловно есть свой минусы и плюсы, но как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надёжной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Однако главным преимуществом централизованной системы является низкий уровень коррупции. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию госзакупок за других.

Так же стоит отметить, что функцию контролирующих органов выполняют специальные подразделения в виде контрактных офицеров, имеющих свой орган федерального значения, в России же эта функция возложена на ФАС, у которой и так работы было достаточно. Очень важным отличием так же является то, что в контрактной системе США госзаказчик не ищет мнимой экономии связанной с ценой контракта, напротив, он заключает контракты с целью получения минимальных издержек, и с минимальным ущербом экономике в целом. В нашей

же системе цена является приоритетным показателем, не смотря на возможный ущерб в перспективе из-за таких контрактов.

Конечно, есть примеры эффективной децентрализованной системы государственных закупок, например в Германии, но опять же там уровень развития системы государственных закупок и экономики в целом гораздо выше, наше же система только проходит путь своего становления, этот процесс длительный, и требует постоянного мониторинга и совершенствования.

В России используется модель централизованного управления государственными закупками.

Практически во всех субъектах РФ закупки централизованы по принципу общей централизации.

Централизации подлежат закупки не всех, а только определенной части заказчиков – органов исполнительной власти, казенных и бюджетных учреждений.

При этом в интересах нескольких органов исполнительной власти, казенных учреждений допускается возможность централизации не только функций по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), но и функций по планированию закупок, заключению контрактов, их исполнению. Частичная централизация менее распространена в субъектах РФ, но все же примеры имеются.

Так, в Республике Адыгея министерство финансов определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) только для исполнительных органов, казенных и бюджетных учреждений.

По пути частичной централизации также пошли в Республике Карелия, Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Камчатском крае, Красноярском крае, Хабаровском крае, Вологодской области, Новгородской области, Омской области, Саратовской области, Ненецком автономном округе. Ведомственная централизация, в которой предусматривается возможность

конкретного ведомства централизовать закупки своих территориальных органов и подведомственных учреждений.

В Сахалинской области министерство социальной защиты определяет конкурентными способами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения деятельности подведомственных казенных, бюджетных и автономных учреждений; Управление делами губернатора и Правительства Сахалинской области определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения деятельности областного казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Сахалинской области»; Министерство здравоохранения Сахалинской области - для государственных учреждений здравоохранения Сахалинской области путем проведения конкурсов, аукционов, запросов предложений при начальной (максимальной) цене контракта (лота) свыше 1 млн. руб.

При этом, как уже отмечалось выше, в Сахалинской области отсутствует общая и частичная централизация.

Система государственных закупок Сахалинской области признана одной из самых прозрачных в России. Работа профильного министерства и заказчиков в сфере бюджетных закупок в условиях постоянно меняющегося федерального законодательства, необходимости решения поставленных руководством страны задач по экономии бюджетных средств, разработке и реализации антикоррупционных мер в сфере размещения заказов, принятии дополнительных мер по повышению эффективности государственных закупок, позволившая улучшить основные показатели, характеризующие рост эффективности и прозрачности деятельности государственных и муниципальных заказчиков.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что в большей степени свое распространение получила общая централизация. Соответствующие уполномоченные органы просто сохранили свой прежний объем полномочий в части определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. В отдельных случаях существует частичная централизация.

К субъектам взаимодействия на рынке государственных заказов относится как государственный сектор, где в качестве хозяйствующих субъектов выступают государственные и муниципальные исполнительные органы власти, так и предпринимательский сектор и физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей. Экономические отношения при размещении заказов со стороны государства представлены следующими хозяйствующими субъектами: государственными и муниципальными заказчиками, уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, являющимися получателями бюджетных средств. На рисунке 2.6 представлены государственные и муниципальные заказчики применительно к уровням управления в Российской Федерации.



Рисунок 2.6 – Состав государственных и муниципальных заказчиков по уровням управления в системе государственных закупок

К государственным и муниципальным заказчикам относятся:

- государственные органы РФ, государственные органы субъектов РФ, в том числе органы государственной власти;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- органы местного самоуправления;
- бюджетные учреждения;
- казенные учреждения;
- иные получатели бюджетных средств.

Все вышеруказанные субъекты рынка государственных закупок обеспечивают взаимосвязь и взаимодействие государства и корпоративных финансов в механизме финансирования государственного заказа. Они вступают в определенные экономические отношения, имея при этом разнонаправленные цели. Разрешение сложившихся противоречий и согласование целей обеспечивается путем формирования в системе общественных институтов взаимодействия государства, бизнеса, общества, т.е. путем обеспечения в процессе институционализации современных механизмов и использования действенных финансовых инструментов при взаимном согласовании интересов всех ранее перечисленных субъектов, и определения характера их взаимосвязи, а именно:

- государство принимает на себя обязанность систематической корректировки созданных ранее институционально-правовых основ функционирования финансового механизма на рынке государственных закупок в сторону повышения прозрачности в сфере закупок и снижения коррупции;

- региональные органы власти и муниципальные органы самоуправления должны проводить политику протекционизма в отношении местных производителей путем применения административных барьеров в рамках правового поля в отношении участия в закупочных процедурах бизнесструктур из других регионов, основываясь при этом на максимизации налоговых доходов

муниципального бюджета и руководствуясь обязательностью сохранения рабочих мест.

В целом механизм взаимодействия государства и бизнеса как основных элементов формируемой институциональной среды в сфере государственного заказа в условиях рыночных отношений является необходимой предпосылкой для увеличения производства общественно необходимых благ. Механизм включает нормативно-правовые акты, поведенческие модели хозяйствующих субъектов и публичные институты, максимально обеспечивающие взаимодействие этих основных элементов в условиях равновесия рыночных интересов участников. Элементы в системе государственных закупок, характер их взаимодействия и виды представлены в разработанной автором модели (рисунок 2.7).

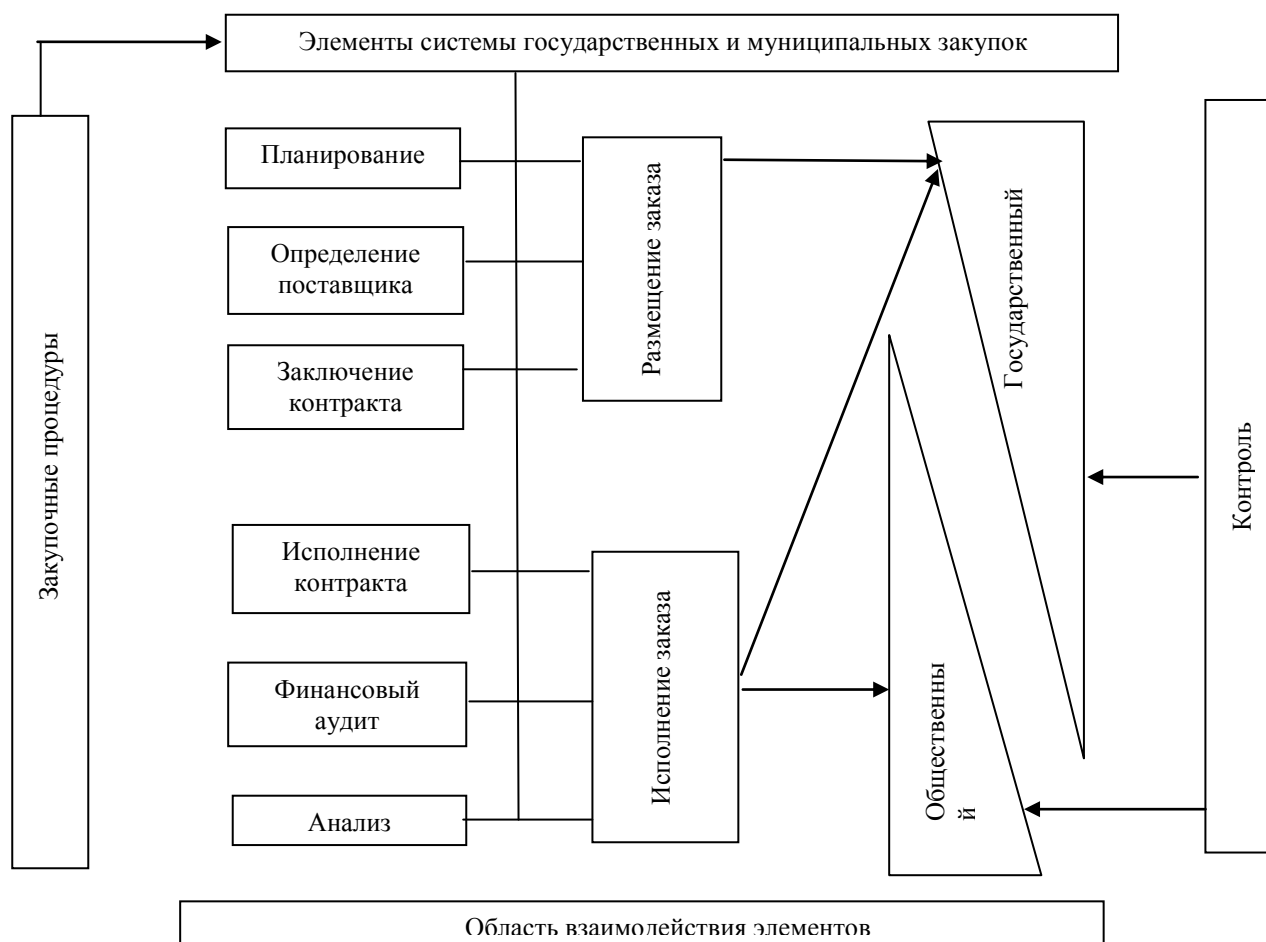


Рисунок 2.7 – Модель взаимосвязей элементов в системе государственных и муниципальных закупок

Механизм финансирования включает этапы размещения и исполнения государственных закупок.

На всех этапах предлагается осуществлять мониторинг эффективности финансового распределения бюджетных средств на основе использования таких инструментов, как финансовое планирование закупок, формирование стартовой закупочной (максимальной) цены и установление контрактной цены, использования типовых контрактов и библиотеки контрактов, ведение претензионной работы и проверки обеспечения контрактов, формирования закупочных комиссий, использования во взаимосвязи методов государственного и общественного контроля в сфере распределения государственных финансов и др., позволяющих сформировать эффективный механизм финансирования государственных закупок в России.

Систематизация взаимосвязей элементов дает возможность хозяйствующим субъектам максимально удовлетворять свои экономические интересы в ходе закупочной деятельности, а государству – наиболее эффективно распределять свои ресурсы, позволяет сэкономить бюджетные средства и при этом расширить спектр предоставляемых населению качественных услуг.

Во многом именно рационально построенный механизм финансирования закупочной деятельности способствует решению государственной задачи наиболее полного удовлетворения государственных нужд при всемерной экономии бюджетных средств.

2.2 Оценка эффективности государственных закупок

С целью оценки эффективности государственных закупок сначала сведем все данные по конкурсам, электронным аукционам, запросам котировок в таблицы

для удобства представления информации и построим диаграммы по основным показателям (таблица 2.1)²⁸.

Таблица 2.1 – Конкурсы, проведенные за 2015-2017 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2015	2016	2017		2015-2016	2016-2017
Проведено открытых конкурсов, единиц	35 974	35 779	33 532	107 985	-0,54	-6,28
Общая стоимость проведенных процедур по результатам конкурсов, млн. руб.	984 329	908 563	826 896	2 719 788	-7,69	-8,98
Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов, млн. руб.	6 243	5 803	5 645	18 591	-7,05	-2,72
Количество участников, чел.	13 691	12 774	12 108	44 473	-6,69	-5,21
Количество победителей, чел.	12 890	12 575	11 983	42 448	-2,44	-4,71

Отразим динамику каждого показателя на диаграмме и охарактеризуем полученные результаты (рисунок 2.8).

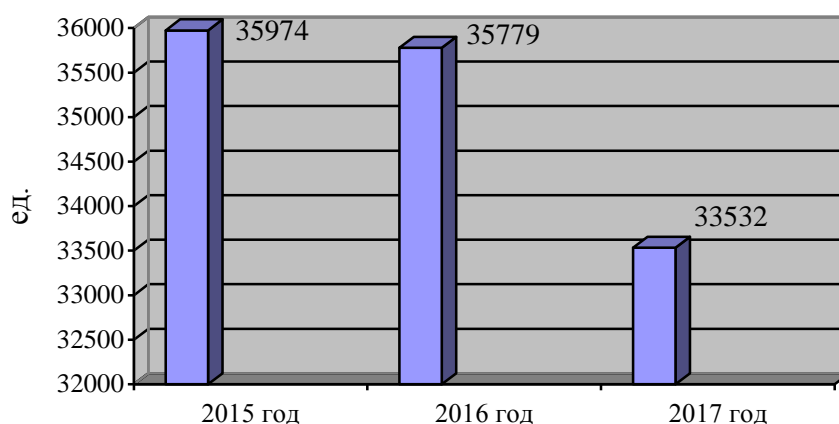


Рисунок 2.8 – Количество проведенных конкурсов за 2015–2017 года, единиц

Из рисунка 2.8 видим, что количество конкурсов с каждым годом сокращается. Количество проведенных конкурсов значительно отстает по годам от количества проведенных аукционов в электронной форме.

²⁸ Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. - 2018. - № 5. - С. 31-40.

Данную тенденцию можно объяснить тем, что конкурс является самой долгой и трудозатратной процедурой среди имеющихся, также этим будет объясняться и другая отрицательная динамика, которую отобразим на рисунке 2.9.

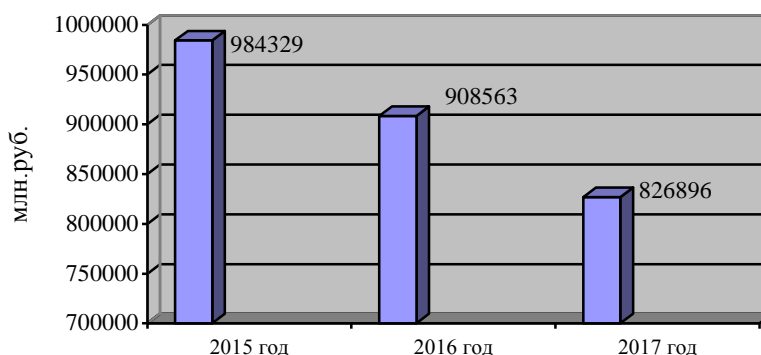


Рисунок 2.9 – Динамика общей стоимости проведенных процедур по результатам конкурсов за 2015–2017 года, млн. руб.

Общая стоимость проведенных конкурсов снижалась вместе с количеством проведенных процедур.

Если в 2015 году общая стоимость проведенных конкурсов была 984 329 млн. руб., то уже в 2017 году она снизилась до 826 896 млн. руб. Если количество проведенных процедур уменьшалось более плавно, то тут видно стремительное падение стоимости процедур.

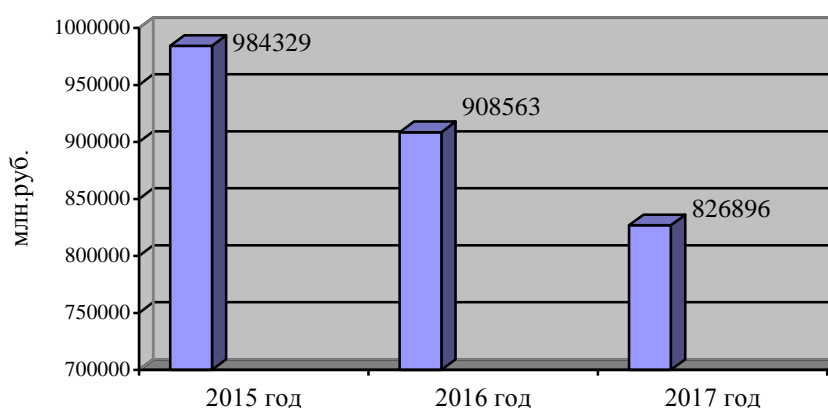


Рисунок 2.10 – Экономия бюджетных средств по результатам конкурсов за 2015–2017 года, млн. руб.

Динамика данного показателя снижается вместе с общей стоимостью проведенных конкурсов.

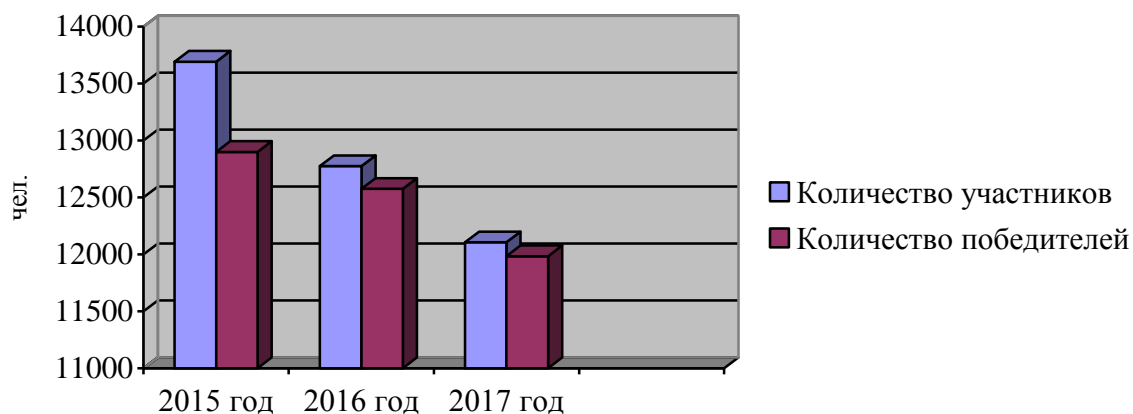


Рисунок 2.11 – Динамика количества участников и победителей конкурсов за 2015-2017 года, человек

Вследствие того, что количество проведенных конкурсов с каждым годом снижалось, снижались также и другие показатели, связанные с проведением конкурсов (таблица 2.2)²⁹.

Таблица 2.2 – Открытые аукционы в электронной форме, проведенные за 2015-2017 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2015	2016	2017		2016-2015	2017-2016
Проведено аукционов в электронной форме, единиц	1566784	1733771	1838655	5139210	10,66	6,05
Общая стоимость проведенных процедур по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	2145786	2706485	3127585	7979856	26,13	15,56
Экономия бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	2347	2675	2890	7912	13,98	8,04
Количество участников, чел.	18790	22347	24560	65697	18,93	9,90
Количество победителей, чел.	15674	17895	19876	53445	14,17	11,07

²⁹ Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики: Монография / Под ред. д.э.н. И.И. Смотрицкой. М.: Институт экономики РАН, 2018. - С. 56.

Отообразим динамику каждого показателя на диаграмме, чтобы иметь более наглядное представление.

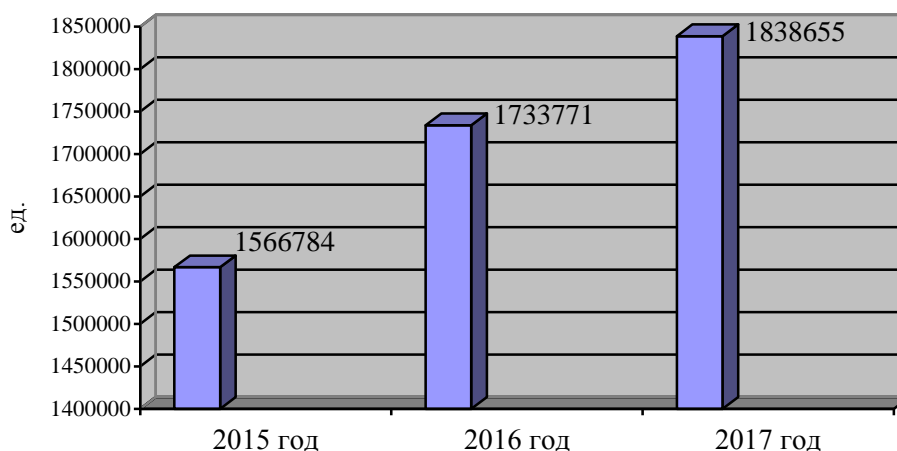


Рисунок 2.12 – Количество аукционов в электронной форме за 2015-2017 года, единиц

Количество электронных аукционов во все годы было большим. Объясняется это тем, что аукцион в электронной форме является одним из наиболее простых и доступных процедур.

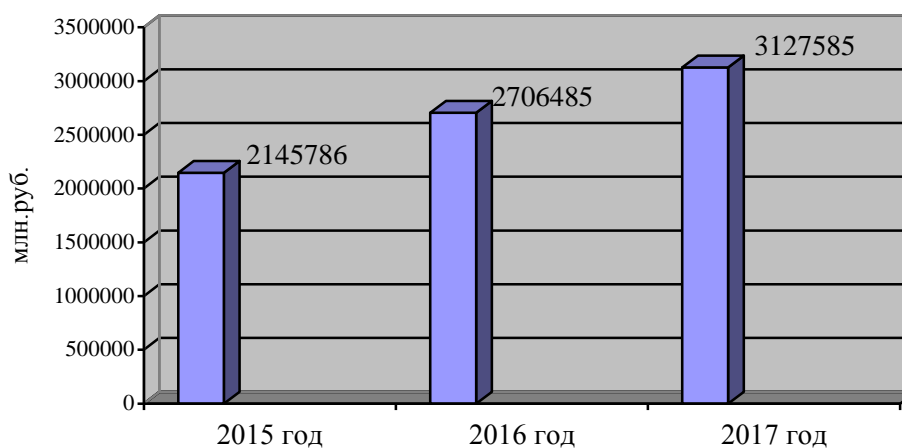


Рисунок 2.13 – Динамика общей стоимости аукционов в электронной форме за 2015-2017 года, млн. руб.

В ценовом выражении динамика электронных аукционов примерно такая же, что и в количественном. В 2016 наблюдаем рост до 2 706 485 млн. руб., а в 2017

году стоимость проведенных электронных аукционов превысила уровень не только 2016 года, но и 2015 года и составила 3 127 585 млн. руб.

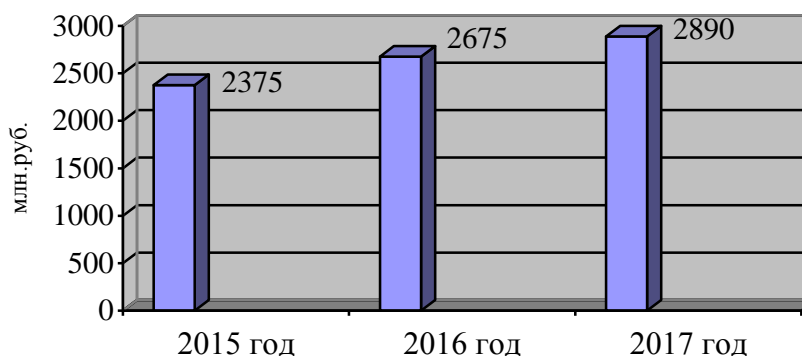


Рисунок 2.14 – Динамика экономии бюджетных средств по результатам электронных аукционов за 2015-2017 года, млн. руб.

Наибольшая экономия бюджетных средств была в 2017 году (почти 2 900 млн. руб.), что является неплохим показателем. Следовательно, эти деньги были направлены на приоритетные направления развития государственных закупок. Хочется отметить, что экономия бюджетных средств выросла вместе со стоимостью и количеством электронных аукционов.

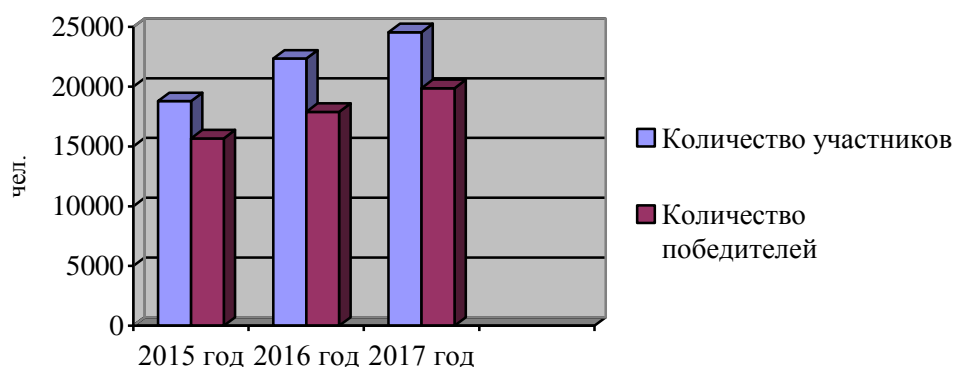


Рисунок 2.15 – Количество участников и победителей в электронных аукционах за 2015-2017 года, человек

Динамика количества участников также динамику роста, как и количество проведенных аукционов в электронной форме. В 2016 году количество

участников и победителей в электронных аукционах увеличилась по сравнению с 2015 годом и составило 22 347 человек и 17 895 человек соответственно, а в 2017 году идет резкое увеличение участников и победителей по сравнению с 2015 годом вследствие увеличения числа процедур. Несмотря на большое количество участников в электронных аукционах, количество победителей меньше. Это можно объяснить высоким количеством отклоненных заявок вследствие различных нарушений со стороны поставщиков.

Таблица 2.3 – Запросы котировок, проведенные за 2015-2017 года

Показатель	Год			Итого	Темп прироста, %	
	2015	2016	2017		2016-2015	2017-2016
Проведено запросов котировок, единиц	421709	456778	453974	1332461	8,31	-0,61
Общая стоимость проведенных процедур по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	53458	56615	55896	165969	5,91	-1,27
Экономия бюджетных средств по результатам аукционов в электронной форме, млн. руб.	348	390	355	1093	12,07	-8,97
Количество участников, чел.	2439	2886	2607	7932	18,33	-9,67
Количество победителей, чел.	1695	2198	1876	5769	29,67	-14,65

Отообразим динамику каждого показателя на диаграмме, чтобы иметь более наглядное представление. (рисунки 2.16-2.19)

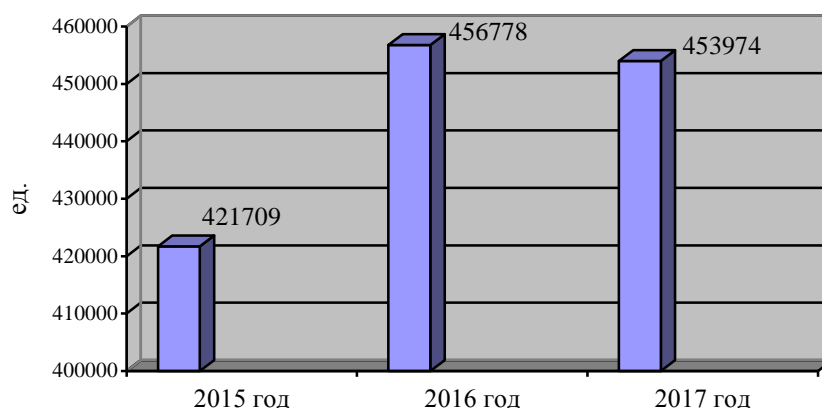


Рисунок 2.16 – Общее количество проведенных запросов котировок за 2015-2017 года, единиц

2016 год для запроса котировок стал пиком. В 2016 году было проведено больше котировок, чем в 2015 году на 35 069 ед. (см. рисунок 2.16)

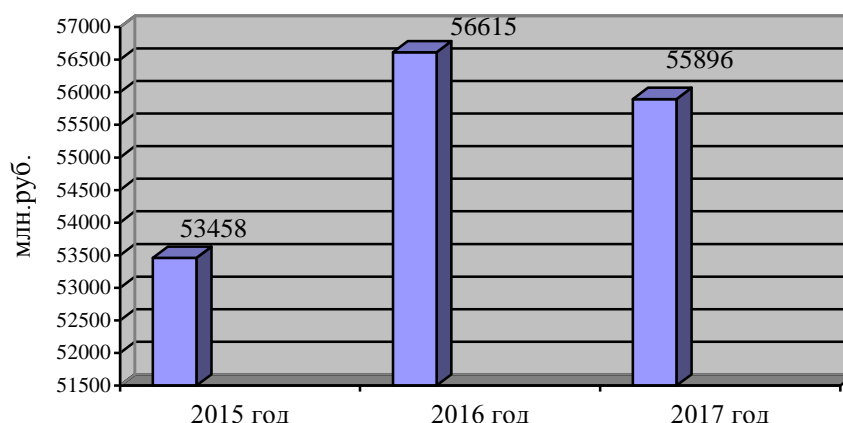


Рисунок 2.17 – Общая стоимость проведенных процедур по результатам запросов котировок за 2015-2017 года, млн. руб.

Стоимость запросов котировок невелика, в 2016 году (в свой пик) она составила всего 56615 млн. руб. Это можно объяснить тем, что запрос котировок проводится на небольшие суммы. Данная процедура является самой быстротечной, этим и объясняется большое количество данных процедур, а так же их невысокая общая стоимость. (рисунок 2.17)

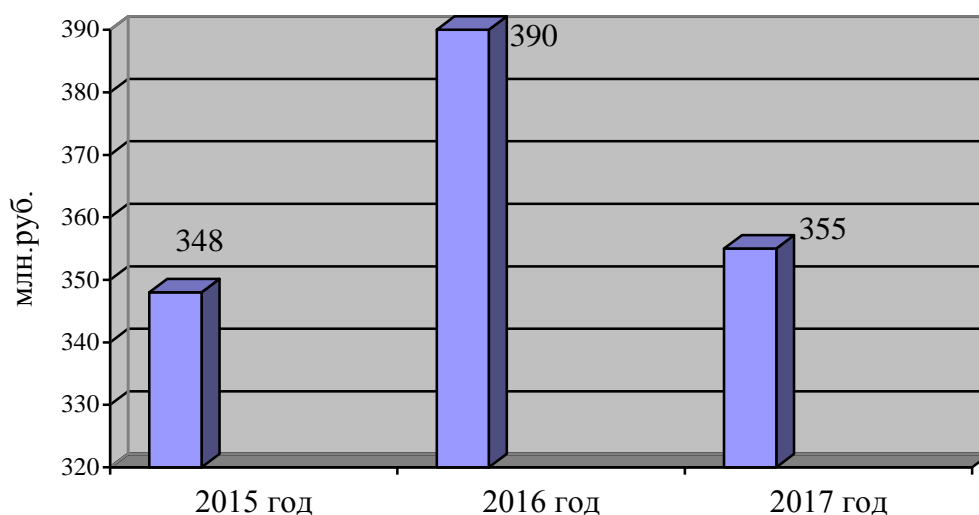


Рисунок 2.18 – Экономия бюджетных средств по результатам запросов котировок за 2015-2017 года, млн. руб.

В среднем экономия бюджетных средств по результатам запросов котировок за три года равнялась 364 млн. руб. Динамика ее была на уровне 10 % в сравнении с предыдущим годом. (рисунок 2.18)

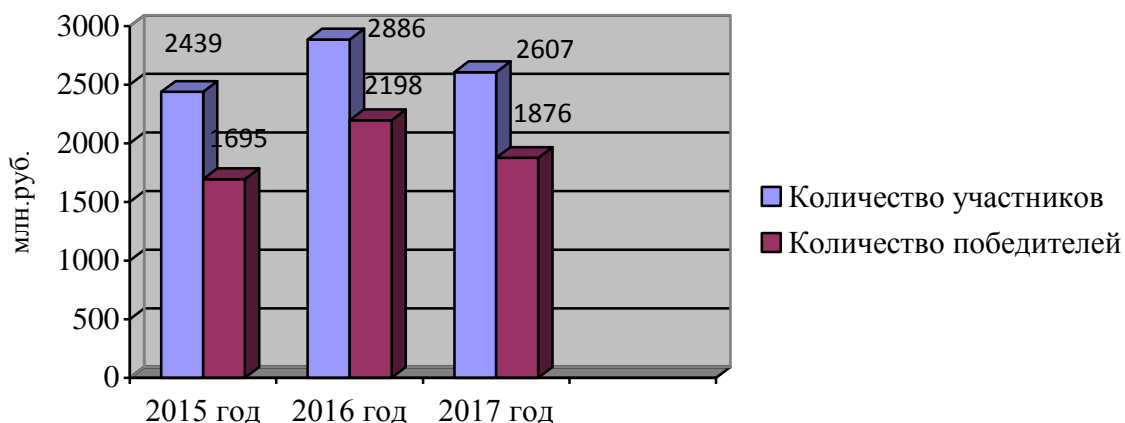


Рисунок 2.19 – Количество участников и победителей запроса котировок за 2015-2017 года, млн. руб.

Видно, что в 2015-2016 гг. количество участников в запросах котировок имеет динамику к увеличению и тем более конкурсов. Здесь наглядно видим, что данный вид процедур пользуется огромной популярностью у поставщиков, и неудивительно, ведь в них могут принять участие даже индивидуальные предприниматели, так как виды продукции, закупаемые данным способом, а также их количество в силах поставить практически любой предприниматель. (рисунок 2.19)

Тенденция, которая присуща всем показателям в запросах котировок, прослеживается и в количестве победителей.

Таблица 2.4 – Закупки у единственного поставщика за 2015-2017 года

Показатель	Год			Итого
	2015	2016	2017	
Проведено закупок у единственного поставщика, единиц	768905	816239	867540	2452684
Общая стоимость закупок у единственного поставщика, млн. руб	896570	987096	998752	2882418

На рисунке 2.20 представлена динамика количества закупок у единственного поставщика за 2015-2017 года.

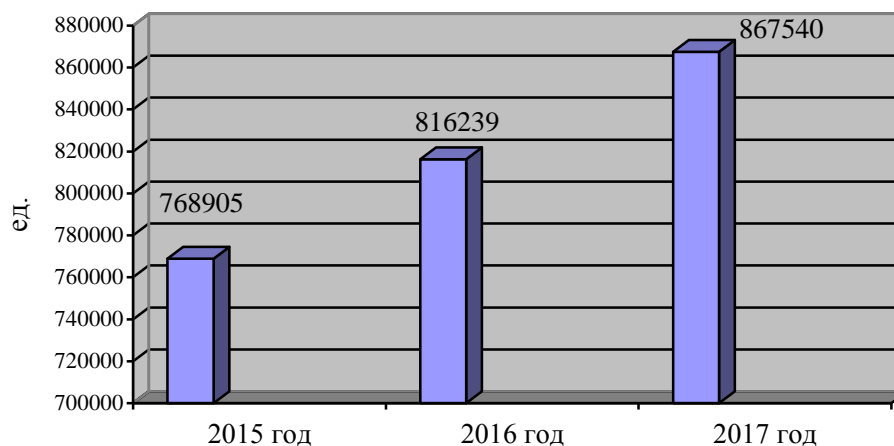


Рисунок 2.20 – Количество закупок у единственного поставщика за 2015-2017 года, единиц

За анализируемый период отмечается динамика увеличения количества заявок у единственного поставщика с 768 905 закупок в 2016 году до 867 540 закупок в 2017 году.

Таблица 2.5 – Количество процедур по результатам несостоявшихся торгов, запросов котировок за 2015-2017 года, в процентах

Год	Количество	Доля	Темпы прироста
2015	78514	3,28	0
2016	81960	3,42	4,39
2017	84236	3,22	2,78

Рассмотрим графически динамику несостоявшихся процедур.

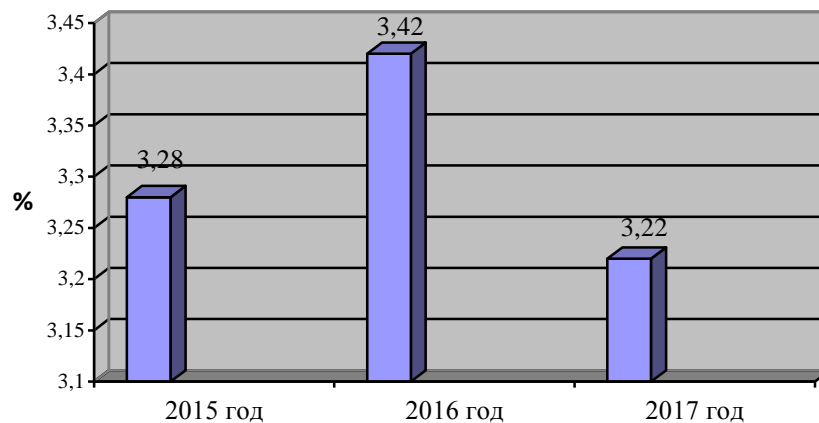


Рисунок 2.21 – Доля процедур по результатам несостоявшихся процедур за 2015-2017 года, в процентах

Из рисунка 2.21 видно, что доля несостоявшихся процедур в 2015–2017 годы невелика, что является хорошим показателем профессионализма как заказчиков, так и поставщиков.

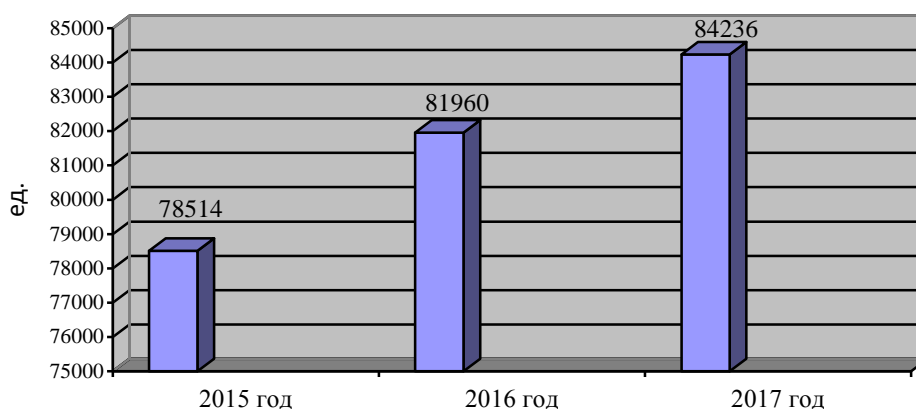


Рисунок 2.22 – Количество несостоявшихся процедур за 2015-2017 года, единиц

По рисунку 2.22 можно сделать вывод о количестве несостоявшихся процедур и их динамике. В 2015 году был самый низкий уровень несостоявшихся процедур, так как именно в этот год было проведено наименьшее количество процедур.

В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с главой 6 Закона № 44-ФЗ.

Таблица 2.6 – Жалобы, поступившие от поставщиков за 2015-2017 года

Показатель	Период, год		
	2015	2016	2017
Подано жалоб	50481	69883	84373
Возвращено заявителям	9856	12919	15056
Отозвано заявителем	4895	6063	6845
Признано обоснованными (в том числе частично)	19874	21781	27960
Выдано предписаний	13896	15870	22946

В 2016 году в ФАС России поступило 69 883 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. По сравнению с 2015 годом количество поступивших жалоб возросло в 1,2 раза.

В 2017 году в ФАС России поступило 84 373 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. Относительно аналогичного периода 2016 г. количество поступивших жалоб возросло на 20,7 %.

Из поступивших жалоб 20 088 поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения федеральных нужд; 39 267 – для нужд субъектов Российской Федерации; 25 018 - для муниципальных нужд. На основании ч. 11 ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ 15 058 жалоб (18 % от общего количества поступивших жалоб) возвращены заявителям, на основании части 15 статьи 105

Федерального закона № 44-ФЗ 6 845 жалоб (8 % от общего количества поступивших жалоб) отозваны заявителями.

В результате рассмотрения обоснованными (в том числе частично) признаны 27 960 жалоб (45 % рассмотренных жалоб), выдано 22 946 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о

контрактной системе в сфере закупок. Ежегодно растет не только количество жалоб поставщиков в УФАС, но и растет количество обоснованных, и необоснованных жалоб. Из этого можно сделать выводы: растет количество проведенных процедур закупок и уровень компетенций участников размещения заказов.

Таким образом, проанализировали и отобразили динамику основных показателей оценки эффективности государственных закупок Российской Федерации за 2015–2017 гг.

2.3 Проблемы формирования государственной контрактной системы в сфере государственных закупок

В общем виде проблемы формирования государственной контрактной системы в сфере государственных закупок можно представить на рисунке 2.22.

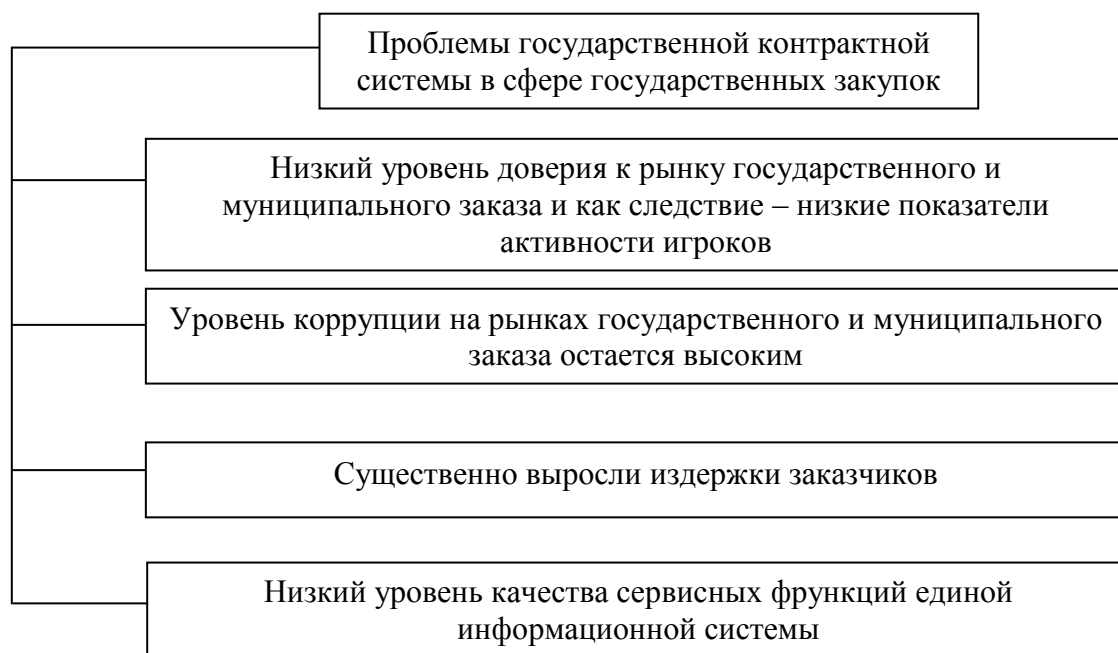


Рисунок 2.22 – Проблемы государственной контрактной системы в сфере государственных закупок

Проведенный анализ позволил выявить на этапе планирования нарушения законодательства о контрактной системе, допускаемые при формировании планов-графиков, в том числе:

- установлен размер обеспечения заявки или контракта с нарушением требований законодательства;

- в графе «Срок исполнения контракта» не указываются сроки исполнения этапов, при этом, как минимум, в случаях многолетних контрактов этапы исполнения имеют место;

- не выполнено требование о сквозной нумерации закупок (лотов);

- отсутствуют итоговые параметры плана-графика (объем закупок у СМП, объемы закупок, планируемые в текущем году, совокупный объем закупок);

- имеет место нарушение сроков внесения изменений в план-график в части несоблюдения срока, длительностью не менее, чем десять дней до размещения извещения;

- отсутствует информация об итоговых объемах отдельных категорий закупок, например, закупка услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку;

- зачастую ошибочно указываются одинаковые значения по позициям плана-графика «объемы закупок, планируемые в текущем году» и «совокупный годовой объем закупок», хотя, как правило, в состав данных показателей входят различные составляющие и, следовательно, должны быть указаны разные значения;

- в плане-графике на 2017 год содержится информация о закупках 2016 года;

- не указаны основания для внесения изменений в план-график или основания не соответствуют основаниям для изменения плана-графика, предусмотренным законодательством о контрактной системе.

Большинство из выявленных нарушений могут быть предотвращены посредством единой информационной системы, при условии, что будут предусмотрены контрольные функции системы при формировании заказчиками

документов планирования. Так, например, при указании года в графе «Срок размещения заказа», год размещения заказа должен проставляться автоматически в зависимости от года, на который формируется план-график. При отсутствии оснований для внесения изменений, соответствующих основаниям система технически должна не допускать размещения соответствующей информации, также и в части соблюдения требований о сроках для внесения изменений, которые необходимо выполнить до размещения извещения о соответствующей закупке.

Кроме того, анализ правоприменительной практики планирования позволяет сделать вывод о том, что большинство заказчиков не в состоянии подготовить качественно план-график в срок не позднее одного календарного месяца после принятия закона о бюджете. В этой связи следует рассмотреть вопрос об увеличении срока подготовки рассматриваемого документа.

Следует отметить, что с переходом к планированию по новым правилам задача заказчиков по подготовке документов планирования еще более осложнится, так как, во-первых, помимо плана-графика возникает необходимость формирования плана закупок, а во-вторых, по каждой позиции плана закупок и плана-графика закупок необходимо будет готовить обоснование. Порядок обоснования закупок в настоящее время определен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 г. № 555 (порядок обоснования). Анализируя положения названного документа, сложно обозначить цели и задачи, которые будут решены благодаря формированию и размещению в единой информационной системе таких обоснований. В обосновании закупок плана закупок три из шести содержательных разделов дублируют соответствующие положения плана закупок (идентификационный код закупки, наименование объекта закупки, наименование мероприятия государственной программы или программы субъекта РФ, муниципальной программы/ наименование функции, полномочия органа власти). Кроме того, в рамках обоснования необходимо приводить реквизиты акта, в том числе, полное наименование, утвержденных нормативных правовых (правовых)

актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных заказчиков (далее соответственно - нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты). В связи с тем, что соответствующие акты, устанавливающие нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты, как правило, не изменяются от закупки к закупке, представляется целесообразным посредством единой информационной системы организовать удобный для пользователя поиск соответствующих актов (тем более, что эти акты размещаются в обязательном порядке в единой информационной системе), исключив обязанность заказчика дополнительно дублировать соответствующую информацию в обоснованиях.

Таким образом, единственным содержательным разделом обоснования при формировании плана закупок выступает «Обоснование соответствия объекта и (или) объектов закупки мероприятию государственной (муниципальной) программы, функциям, полномочиям и (или) международному договору Российской Федерации», в котором указывается вклад закупки в достижение результата мероприятия программы или непрограммного направления. С учетом того обстоятельства, что в плане закупок содержится информация об укрупненных закупках, содержащих в себе общую информацию о различных лотах (контрактах), возможно предположить, что на практике в данном разделе будут приводиться исключительно формальные обоснования.

В обосновании закупок плана-графика четыре из девяти содержательных разделов дублируют положения плана-графика. Безусловно, порядок формирования соответствующих обоснований при планировании требует дополнительных разъяснений со стороны регулятора. Так, например, возникают вопросы, какое обоснование должен приводить заказчик в части способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), учитывая то обстоятельство, что условия применения того или иного способа четко определены Федеральным законом № 44-ФЗ. Последнее относится и к обоснованию применения

дополнительных требований к участникам закупки, в случае, если обоснованию подлежит сам факт установления таких требований, так как заказчик не вправе самостоятельно в случаях, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, установить такие требования. Ожидается, что в соответствующих разделах заказчики ограничатся формальным приведением ссылок на нормы Федерального закона № 44-ФЗ и (или) подзаконных актов. В связи с тем обстоятельством, что решения заказчика в отношении применяемого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также установления дополнительных требований к участникам закупки, предопределены законодательством о контрактной системе в сфере закупок, положение о включении соответствующих разделов в обоснование закупки представляется избыточным, приводящим к необоснованному увеличению трудозатрат, связанных с планированием³⁰.

На этапе закупки следует обратить внимание на необходимость обоснования закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно положениям части 3 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) обоснованию подлежат (в документально оформленном отчете): невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цена контракта и иные существенные условия контракта. При этом требования об обосновании не распространяются на случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренные пунктами 1, 2, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 19 - 21, 24 - 26, 28, 29, 33, 36, 42, 44, 45 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. После вступления в силу статьи 18 Федерального закона № 44-ФЗ (с 1 января 2017 года) у заказчиков возникает обязанность готовить обоснования и в отношении вышеперечисленных случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Такая

³⁰ Гафарова, Г.Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве / Г.Р. Гафарова// Юридический мир. - 2018. - № 9. - С. 151-156.

ситуация выглядит не вполне логичной, когда в виду отсутствия целесообразности подготовки соответствующих обоснований данные случаи закупки признаются случаями-исключениями, не предполагающими необходимости обоснования при заключении контракта, но при этом в ходе подготовки документов планирования такое обоснование остается необходимым. Так, например, заказчику необходимо будет обосновывать цену контракта, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части контрактов на оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению(присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ и другие. Учитывая, что цены таких контрактов не определяются заказчиком и указанные услуги невозможно закупить конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя), подготовка обоснования соответствующей закупки не имеет никакого смысла. В соответствии с порядком обоснования к исключениям отнесены только случаи закупки «малого объема» (в соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93), заключение контракта на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку, а также с участием в проведении фестивалей, концертов, представлений и подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий, а также заключение контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами. Перечисленные закупки будут обосновываться в разрезе годового объема таких закупок. В чем будет состоять обоснование объема закупок «малого объема» не понятно, так как в случаях, когда заказчик не превышает при таких закупках лимиты, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ, его решение является обоснованным. Проверить же «обоснованность» закупок «малого объема» любое заинтересованное лицо имеет возможность

исходя из информации, приведенной в плане-графике заказчика, самостоятельно без изучения дополнительных обоснований. Подводя итог вышесказанному и принимая во внимание то обстоятельство, что в 2017 году заказчикам следует подготовить документы планирования по новым правилам, в том числе, формировать обоснования таких закупок, актуальной является работа по экспертному обсуждению положений предложенного порядка и его корректировке в целях обеспечения эффективного использования такого механизма как обоснование закупок и исключения необоснованного увеличения трудозатрат, связанных с планированием закупочной деятельности³¹.

Также следует отметить, что появившиеся новые процедуры являются сравнительно результативными, поскольку в более чем половине случаев (при двухэтапном конкурсе - в подавляющем большинстве случаев) приводят к заключению контракта. При этом обращает на себя внимание тот факт, что при исследовании исполненных контрактов выявлена существенная доля расторгнутых контрактов к их общему количеству при проведении конкурса с ограниченным участием (более 41 %), что свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры с точки зрения закупки тех объектов, которые зафиксированы в нормативном акте.

Этот момент привлекает к себе внимание также в связи с тем обстоятельством, что из всех новых процедур по КОУ достигается минимальная экономия в части снижения НМЦК (1,5%) и выявлен минимальный уровень конкуренции в части подаваемых заявок. Такая совокупность негативных факторов свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры определения поставщика.

Одной из наиболее значимых проблем, стоящих на пути удовлетворения государственных и муниципальных потребностей в товарах, работах, услугах необходимого качества, является демпинг при осуществлении закупок.

³¹ Гатаулина, Л. Ф. Актуальные вопросы конкуренции в сфере проведения торгов /Л. Ф. Гатаулина // Вестник Омской юридической академии. - 2017. - № 1(22). - С. 40.

Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры, призванные снизить риски заключения контракта с поставщиком (исполнителем, подрядчиком), одержавшим победу за счет демпингового предложения и не имеющим возможности по предлагаемой цене поставить товары, выполнить работы или оказать услуги в полном соответствии с условиями контракта. Следует отметить, что антидемпинговые меры в рамках контрактной системы предусмотрены только в отношении конкурсов и аукциона и не могут применяться в отношении других конкурентных способов определения поставщика(подрядчика, исполнителя) (запрос предложений и запрос котировок). В случае проведения конкурса и аукциона на сумму 15 млн. руб. и менее, участник закупки, сделавший демпинговое предложение, самостоятельно выбирает удобный вариант антидемпинговых мер, которые для указанных случаев закупки заключаются в предоставлении участником обеспечения исполнения контракта, увеличенного в полтора раза, или информации, подтверждающей добросовестность участника закупки. К информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относится информация, содержащаяся в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

При этом Федеральным законом № 44-ФЗ не определено требование о том, что контракты, сведения о которых согласно части 3 статьи 37 Федерального закона № 44-ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки. Случаи, когда заказчик учитывает «аналогичность условиям закупки» информации, предоставляемой участниками в качестве подтверждения своей добросовестности, квалифицируются как случаи нарушения требований законодательства о контрактной системе.

Таким образом, рассматриваемая норма не представляет гарантий заказчику относительно возможностей для полного и своевременного исполнения участником условий контракта, заключаемого по результатам закупки. Кроме

того, участник, представивший информацию, подтверждающую добросовестность участника закупки, может иметь значительное количество контрактов, исполненных с применением к такому участнику неустоек (штрафов, пеней). Однако это обстоятельство в рамках антидемпинговых мер заказчиком не может быть учтено. В связи с вышеуказанным, в подавляющем большинстве случаев осуществления закупок на сумму пятнадцать миллионов рублей и менее предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ меры не подтверждают возможность участника закупки качественно и своевременно исполнить контракт по предлагаемой цене. В случае закупки продукции товаров, работ, услуг, которые относятся к категории «доверительных благ», меры борьбы с недобросовестными участниками закупки должны быть максимально жесткие, так как, в случае таких закупок, заказчики, которые не удовлетворены качеством поставленной продукции, фактически не имеют возможности обосновать свои претензии в отношении качества исполнения контракта и, следовательно, обеспечивать надлежащее исполнение контракта или прекратить исполнение контракта с недобросовестным поставщиком. Примером такой продукции могут служить образовательные услуги, требования к качеству которых и, следовательно, оценку качества которых невозможно формализовать. Как следствие, заказчики, которые не удовлетворены качеством оказанных услуг, фактически не имеют возможности обосновать свои претензии в отношении качества исполнения контракта и, следовательно, обеспечивать надлежащее исполнение контракта или прекратить исполнение контракта с недобросовестным поставщиком.

Сложившиеся обстоятельства могут привести к следующим последствиям: организации, обеспечивающие более высокое качество образовательных услуг за счет привлечения наиболее востребованных, квалифицированных экспертов, за счет качественного методического обеспечения, материально-технического обеспечения образовательного процесса, либо будут вытеснены с рынка государственного и муниципального заказа либо будут вынуждены существенно

сокращать свои издержки, связанные с исполнением контрактов, что, не сможет ни отразиться на качестве предлагаемых образовательных услуг, и, следовательно на уровне квалификации работников заказчика, отправляемых на обучение. Таким образом, на сегодняшний день в соответствии с положениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возможные антидемпинговые меры не учитывают особенности объекта закупки. Исключением являются случаи приобретения двух категорий продукции: закупки в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг (ч. 7 ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ) и закупки товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо) (ч. 9 ст.37 Федерального закона № 44-ФЗ).

Существенный интерес для совершенствования работы ЕИС КС представляют собой свободные ответы респондентов, которые высказывали следующие замечания к работе ЕИС и предложения по ее оптимизации:

В части планирования в ЕИС КС:

- не предусмотрен функционал «подсветки» - в какие конкретно позиции плана внесены изменения и даты их внесения;
- недоработана функция создания сведений по образцу;
- очень неудобное расположение строк (пунктов) закупок, неудобная кнопка «треугольник», абсолютно ненужная информация выводится в строках планов графиков в случае изменения планов графиков;
- в реестре закупок высвечиваются все закупки по всем годам, необходимо их разделить за каждый год отдельно, так же как в реестре контрактов;
- неудобное отображение печатной формы документа, что затрудняет проверку введенной информации;

– невозможно создать позицию плана закупок на основе уже имеющейся закупки (чтобы повторно не вводить КБК, ОКВЭД, ОКДП);

В части публикации извещения и документации о закупках: не доработано создание извещения по образцу; нет возможности автоматически заполнять сведения о заказчике, которые неизменны; необходимо вручную вводить процент преференции согласно Приказу Министерства экономического развития № 155; после публикации невозможно найти и распечатать извещение.

В части публикации протоколов, формируемых по результатам работы комиссии по осуществлению закупок: были случаи не отображения протоколов аукционов по первым частям заявок; постоянные ошибки при загрузке сканированной копии или оригинала документа в электронном виде, пусть и пользуемся этой функцией редко т.к. размещаем протоколы в основном через площадку.

В части публикации отчетов / сведений об исполнении контрактов: дублирование предоставления отчетности, создание отчета дублирует уже существующие действия заказчика, такие, как перевод контракта в стадию «исполнение завершено»; неактуальные отчеты не перемещаются в архив, а продолжают накапливаться; некорректная загрузка файлов, ошибки и постоянные «вылеты» из личного кабинета; при публикации отчета об исполнении этапа контракта информация не интегрируется с предыдущими отчетами об исполнении этапов данного контракта; трудоемкость заполнения в части документов, подтверждающих исполнение контракта.

В части работы с поисковыми инструментами ЕИС: нет возможности ставить слова-исключения (например, в случае, если поиск ведется по ремонту (помещений), но при этом не интересуется ремонт(автомобилей)); частое отсутствие информации по связи с планом-графиком.

В части работы с реестром договоров (по 223-ФЗ): отсутствует возможность сортировки договоров по исполненным и не исполненным; предмет договора можно увидеть, только войдя во вкладку «сведения».

В части работы с реестром контрактов (по 44-ФЗ): в случае, если при заключении контракта объем подлежащих выполнению работ оказанию услуг невозможно определить, в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке заказчик указывает цену запасных частей или каждой запасной части к технике, оборудованию, цену единицы работы или услуги. Данная функция имеется в разделе ЕИС при формировании извещения. Однако при формировании информации о контракте, в реестре контрактов ЕИС, данная возможность отсутствует; отсутствие возможности выгрузить весь реестр контрактов, выгружается постранично; некорректная работа система поиска по контрактам с единственными поставщиками, зачастую, контракт можно найти, только отфильтровав по сумме; отсутствие столбца «Поставщик, подрядчик, исполнитель» на странице «реестр контрактов»; печатная форма реестра контрактов выводится по листам, в то время как необходимо сделать по видам процедуры (подготовка, исполнение, заключение, расторжение); часть информации не отображается при распечатке реестра контрактов; предмет контракта можно увидеть, только войдя в карточку контракта; система выдает ошибку о несоответствии наименований заказчика и поставщика базе ЕГРЮЛ, при этом заполнить поля автоматически на основе этой базы нельзя.

В части работы с реестром банковских гарантий: отсутствует возможность поиска банковских гарантий, выданных для вашей организации, медленная работа реестра, обновление реестра (банковская гарантия есть, а в реестре ее еще нет).

В части работы с реестром недобросовестных поставщиков: отсутствие возможности поиска по учредителям; частые случаи неработоспособности реестра.

В части интеграции между разными разделами личного кабинета пользователя ЕИС: выполнение одной операции по несколько раз, например, при закрытии контракта и публикации отчета сведения о поставщике могли бы заполняться автоматически, ссылка на документы тоже должна проставляться из закрытого контракта; невозможность вернуться в личный кабинет из реестра контрактов,

переход с открытием в новой вкладке (со временем оперативная память офисного компьютера забивается полностью вкладками ЕИС); отсутствие единого реестра или системы для отслеживания процедуры «от» и «до»; отсутствие возможности перейти из «реестра контрактов» в «Отчеты заказчика»; отсутствие связи отчета об исполнении отдельного этапа контракта и информацией об исполнении, расторжении контракта.

Особого внимания заслуживает кадровая проблема. Учитывая то, что в законе № 44-ФЗ прописаны требования к профессиональной подготовки сотрудников контрактной службы, либо контрактного управляющего, то соответственно большое количество людей должно пройти переподготовку в соответствии с требованиями нового закона, что невозможно сделать в кратчайшие сроки. Очевидно, что переподготовка специалистов займет достаточно большое количество времени, что в свою очередь отразится на качестве госзакупок в настоящее время.

Соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, сотрудники контрактной службы и члены закупочных комиссий должны проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации в сфере закупок. Единственным требованием для учебного центра, предлагающего подобное обучение, является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности.

При этом какие-либо требования к учебным программам и квалификации преподавателей отсутствуют, а законодательство об образовании позволяет ограничить обучение всего 16 учебными часами.

До сих пор не приняты профессиональные стандарты для специалистов, связанных с закупочной деятельностью.

Так же хотелось бы отметить, чтобы качественно заработала контрактная система в России, в любом случае потребует значительного количества обученных специалистов.

Не случайно, профессионализм заказчика закреплён в перечне принципов в ст. 9 Закона 44-ФЗ.

Тем не менее, учитывая, что в настоящее время в России существует всего лишь порядка до 70 учебных центров имеющих лицензию, обладающих опытом и проводящих обучение в области закупок, обеспечить качественную подготовку требуемого количества вряд ли представляется возможным, тем не менее нельзя игнорировать уровень профессиональной подготовки или недостаточное внимание к постоянному повышению квалификации всех задействованных специалистов, иначе это приведет к тому, что контрактная система просто не заработает на качественном уровне.

Причины нехватки квалифицированных кадров: отсутствие единых программ обучения контрактных служащих; отсутствие мотивации.

Проблемы контрактной системы и их негативные последствия представим на рисунке 2.23.



Рисунок 2.23 – Проблемы контрактной системы и их негативные последствия

Таким образом, проблемы формирования государственной контрактной системы заключаются в следующем:

Низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие - низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким. Низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах и невысокому уровню конкуренции, который, в свою очередь, дает сигнал предпринимателям о низком качестве рынка и бесперспективности участия в торгах. Подтверждение недоверия рынка к государственному и муниципальному заказу – в крайне низких значениях показателя среднего количества участников на торгах: за последнее десятилетие это среднее значение колеблется в пределах 2-2,5 участников. При этом принятие Федерального закона № 44-ФЗ не изменило ситуацию. Участники закупки часто подают сразу две заявки: одну от себя, другую – от «дружественной» организации, так как в том случае, если заявка будет одна, необходимо проходить дополнительное согласование в ФАСе (в части конкурсов и запросов предложений). Поэтому реальное значение показателя еще меньше.

Уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ. Причины возникновения коррупции: отсутствие инспектирования или двойственность обязанностей; государственных служащих; конфликт интересов, способствующий предвзятой оценке участников; дублируемость обязанностей государственных служащих и вмешательство лиц высших чинов.

Существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков (84,2 %) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует больших затрат. Большинство респондентов указали на заметный (в 2 и более раза) рост соответствующих трудозатрат. Прежде всего, эти затраты были связаны с необходимостью подготовки большего объема документов на стадии планирования закупок и обоснования цен, а также с взаимодействием с регулирующими органами (например, при согласовании закупок у единственного поставщика по итогам конкурентных процедур, признанных несостоявшимися).

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

Выводы по разделу два

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели.

В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (руполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ.

В 2017 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 000 извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн. руб., что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2017 году было заключено около 939 000 контрактов общим объемом около 1,7 трлн. руб

На основании оценки эффективности государственных закупок во второй главе выпускной квалификационной работы была проанализирована и отображена динамика основных показателей оценки эффективности государственных закупок Российской Федерации за 2015–2017 гг.

Проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы:

- низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким;

- уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ;

- существенно выросли издержки заказчиков. Осуществление закупок по новым правилам с 2015 г. требует больших затрат;

- низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

3.1 Рекомендации по формированию контрактной системы в сфере государственных закупок

В пункте 2.3 настоящей работы мы рассмотрели недостатки действующей системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и пришли к выводу, что предложенные в рамках внедрения контрактной системы новации требуют доработки.

Таким образом, проблемы контрактной системы и возможные пути их решения можно представить в виде рисунка 3.1.

Так, для повышения эффективности закупок необходимо дополнить процесс закупок последней, но самой важной стадией – оценкой результатов исполнения контрактов. Именно на этой стадии можно установить правильность запланированных заказчиком средств, проведенных закупочных процедур и порядка исполнения контракта. Для этого необходимо установить порядок оценки эффективности закупок и ответственность должностных лиц заказчика за каждую проведенную ими неэффективную закупку. Кроме того, для предотвращения неэффективного расходования бюджетных средств и осуществления консультативных и технических функций в рамках отдельных этапов закупок необходимо дополнить штат государственных и муниципальных заказчиков техническими представителями с опытом работы в технических сферах. Причем это должны быть государственные и муниципальные служащие, наделенные обязанностями и ответственностью за проведение закупочных процедур. Реализация таких мер позволит не только приблизить недавно сформированную закупочную систему РФ к стандартам заключения и исполнения контрактов успешно развивающихся зарубежных стран, но и избежать неэффективных

расходов бюджетов всех уровней за счет повышения ответственности и профессионализма заказчиков.

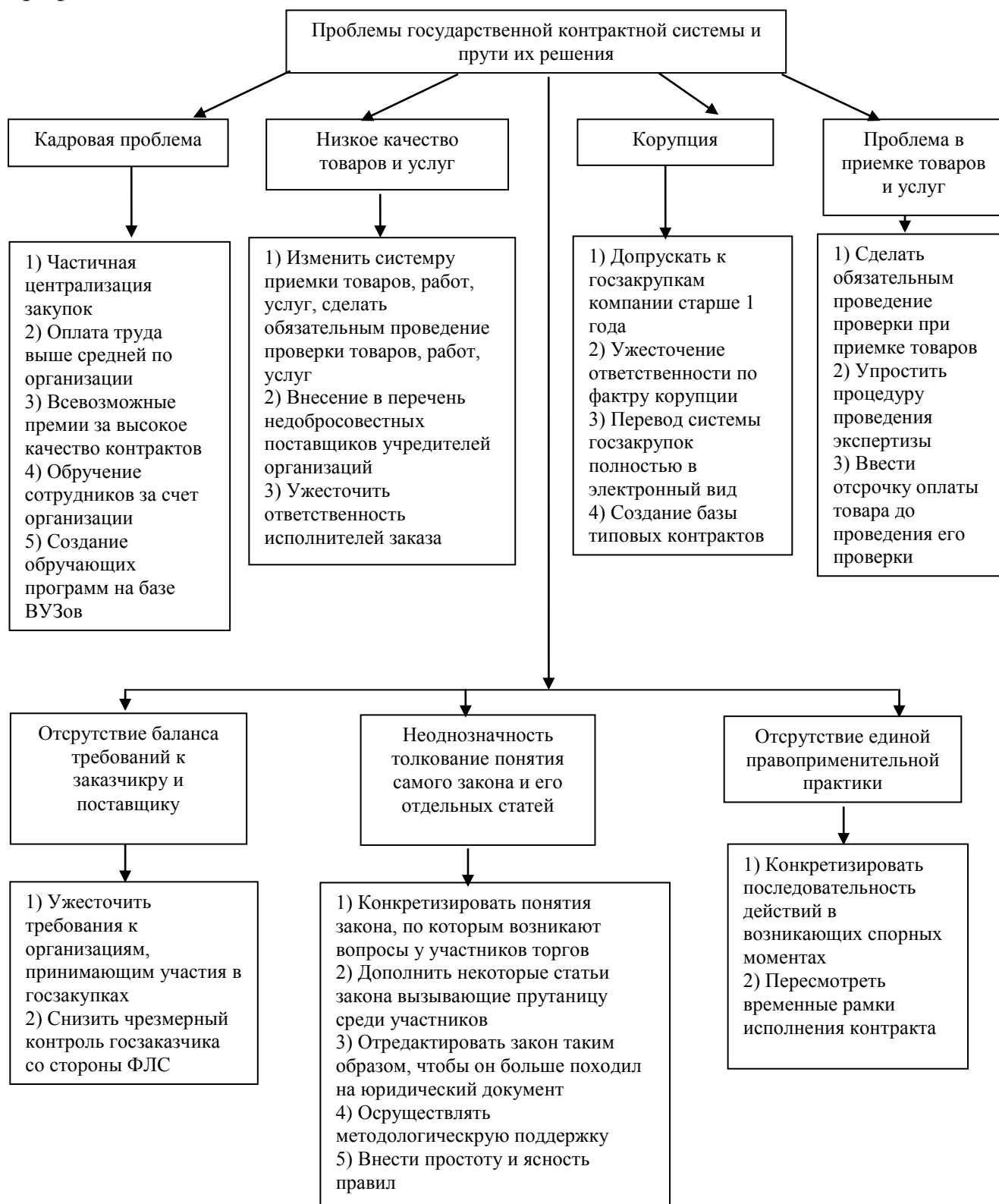


Рисунок 3.1 – Проблемы контрактной системы и возможные пути их решения

На современном этапе развития системы государственных закупок растут проблемы, связанные с эффективностью использования государственных и муниципальных финансов, качества производимых благ на рынке государственных услуг. Распоряжением Правительства РФ в декабре 2013 года была утверждена Программа повышения управления государственными и муниципальными финансами до 2018 года, так как существующая модель экономического механизма государственного регулирования не обеспечивает на практике воспроизводство нружных экономических и социальных эффектов. Без эффективного, грамотного и ответственного управления государственными финансами невозможно реализовывать государственные задачи в социальной сфере, обеспечение обороноспособности и безопасности страны³².

Таким образом, основной проблемой организации государственных закупок является неэффективное и неэкономное расходование бюджетных средств при проведении государственных закупок. Должностные лица, нарушая закон, закупают дорогостоящее оборудование, мебель, иные товары по завышенным ценам. Одна из причин существующего положения – недостаточная проработанность нормативной и методической базы по государственным заказам в части формирования заказов. Необходимо разработать меры ответственности к должностных лиц, принимающие не отвечающие государственным и муниципальным интересам, решения в отношении ассортимента, количества (объема) товаров (работ, услуг) и лимита бюджетного финансирования. Необходимо повысить заинтересованность сотрудников заказчиков в эффективном размещении заказов, а также непосредственно самих заказчиков.

Таким образом, необходимо перераспределять средства, сэкономленные государственными (муниципальными) заказчиками при проведении закупок, на иные статьи расходов (не обязательно на премирование сотрудников) в зависимости от потребностей заказчиков.

³² Смотрицкая, И.И., Черных С.И. От государственного заказа к общественным закупкам / И.И. Смотрицкая // Общество и экономика. - 2015. - № 9. - С.90-92.

Заинтересованность с помощью поощрения должностных лиц будет наиболее эффективным способом экономии бюджетных средств. С этой целью для должностных лиц, размещающих заказ, необходимо проработать и внедрить иной, отличающийся от прежнего вид премии – премия за работу по размещению заказов, размер которой может быть установлен от 1 до 5 % от суммы сэкономленных бюджетных средств и в зависимости от вида закупаемых товаров, работ или услуг. Сэкономленные бюджетные средства следует направлять на удовлетворение других нужд заказчика.

Нецелесообразное расходование бюджетных средств приводит к следующей проблеме – проблеме определения начальной (максимальной) цены контракта.

Многие специалисты отмечают, что при отсутствии методики определения начальной (максимальной) цены контракта заказчик зачастую сталкивается с демпингом цен, с непонятно как рассчитанной «экономией», что, в большинстве случаев, приводит к неисполнению или ненадлежащему исполнению контракта поставщиком. Из-за отсутствия законодательно установленных четких критериев ценообразования затруднена проверка целесообразности установления цены контракта и при размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

На практике в качестве начальной цены контрактов заказчики часто указывают количество денежных средств, выделенных им на закупку данного вида продукции, что не свидетельствует об экономии.

Закон № 44-ФЗ допускает установление порядка формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок лишь на отдельные виды товаров, работ, услуг.

Правительство Российской Федерации уполномочено на установление закрытого перечня источников информации о ценах товаров, работ, услуг (ч. 19 и 20 ст. 22 Закона № 44-ФЗ).

Одним из вариантов решения проблемы, связанной с необоснованным завышением цен, является дальнейшее расширение перечня товаров, работ, услуг, поставляемых (выполняемых, оказываемых) по государственному заказу, цены на которые регулировались бы государством.

Одним из критериев для включения в данный перечень может являться особая значимость материальных и нематериальных благ, используемых для удовлетворения соответствующих потребностей государства, отдельных социальных групп, общества в целом.

Также представляется необходимым разработка методических рекомендаций определения начальной (максимальной) цены контракта, в соответствии с которой будет формироваться информация на сайте³³.

Возможность принимать участие всех желающих в аукционах на выполнение работ по строительству, независимо от наличия опыта и квалификации, приводит к отрицательным последствиям, что говорит о том, что доступ к государственным средствам получают те организации, которые, в первую очередь, заинтересованные, в деньгах, но не в качественной реализации государственного заказа. Чтобы искоренить отрицательные последствия в данном вопросе, необходимо ввести дополнительные требования к участникам аукционов. А, именно, необходимо установить требования к квалификации участников закупок. Переход на подачу заявок в электронной форме означает автоматическое направление заявок заказчику, формирование протоколов оценки заявок их рассмотрения по этапам, рассылку информации о полученных ими баллах и лучшей оценке по результатам рассмотрения заявок в личные кабинеты участников закупки, автоматическое ранжирование ценовых предложений и формирование итогового протокола по результатам определения поставщика. Только два этапа электронных процедур будут осуществляться членами комиссий в «ручном» режиме экспертная оценка предложений по

³³ Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. - 2018. - № 5. - С. 31-40.

качеству и оценка квалификации участника. Переход на электронный уровень имеет ряд положительных моментов, в частности, исключение возможности сговора между заказчиками и участниками закупки, а также участников закупок между собой. Кроме того, введение электронных процедур позволит существенно сократить временные и финансовые затраты участников закупок. Следует отметить, что переход на электронные конкурсы позволит сэкономить 6,5-7 %.

Также рекомендуется не указывать место происхождения товара, как основное требование к информации, содержащейся в заявке на участие в электронном аукционе, а указывать страну происхождения товара. В результате предоставления недостоверных сведений о товарах, работах, услугах, а также иной информации, рекомендуется отстранять участников от участия в электронном аукционе после этапа рассмотрения первых частей заявок. Введение ограничений по сроку оплаты контрактов будет способствовать расширению участников малого бизнеса и социально-ориентированных некоммерческих организаций в государственных и муниципальных закупках, а также станет дополнительным механизмом поддержки со стороны государства. Также, следует сказать, что эти условия контракта повысят финансовую дисциплину заказчиков и позволят сократить возможные коррупционные риски со стороны недобросовестных заказчиков.

Рекомендуется для ускорения работы заказчиков отменить необходимость согласования с Управлением в сфере закупок заключения контракта с единственным поставщиком, в случае если запрос котировок признан несостоявшимся. Такие изменения дадут возможность исключить необоснованное затягивание сроков для заказчиков, а также для самого Управления.

Еще одна проблема в сфере государственных закупок – участие в проведении государственных заказов недобросовестных участников.

Так, согласно п. 4 ст. 3 Закона № 44-ФЗ участник закупки – это любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Поэтому для обеспечения защиты имущественных интересов публично-правовых образований следует законодательно установить минимальные квалификационные требования ко всем поставщикам продукции для государственных нужд вне зависимости от способа размещения заказов.

С данной проблемой связана другая проблема – проблема умышленного занижения цены участниками государственных закупок.

Недобросовестные поставщики без особых проблем могут одержать победу на торгах, если предлагают цены, ниже рыночных или даже ниже себестоимости. Таких поставщиков интересует только получение аванса без исполнения контракта³⁴.

Необходимо ввести институт минимальной цены контракта, ниже которой участники размещения заказа не вправе указывать цену своего предложения при проведении закупок. Минимальная цена контракта должна включать в себя себестоимость продукции, являющейся предметом закупки, также она должна быть минимумом, обеспечивающим возмещение затрат поставщика на исполнение контракта, и одновременно гарантией для субъектов рынка от необоснованного демпинга со стороны одного или нескольких его участников. В тоже время минимальная цена не должна включать в себя прибыль, на получение которой рассчитывает поставщик. Минимальная цена контракта может быть одним из инструментов по повышению эффективности государственных (муниципальных) закупок, а также способом борьбы с «конкурсным рейдерством». В связи с этим необходимо ввести институт минимальной цены

³⁴ Романов, С.С. Эволюция системы государственных закупок в России / С.С. Романов // Социально-экономические явления и процессы. - 2014. - № 9. - С. 70-77.

контракта (договора) в законодательство о размещении публичных заказов, а также разработать методику определения минимальной цены контракта (договора). Институт минимальной цены позволит устранить нарушения прав добросовестных поставщиков и обеспечить исполнение контракта.

В рамках контрактной системы недостаточно развит целостный подход к затратам и результатам в сфере государственных закупок. В этой связи многие проблемы анализа и необходимости повышения эффективности государственных закупок требуют более глубоких изменений и нововведений, сбалансированных взвешенной оценкой их «необходимости и возможности» эффективности на основе использования комплексной суммарной оценки стоимости владения закупаемой продукцией и ее полезности для хозяйственной системы.

Перспективы развития контрактной системы связаны с развитием инновационной функции закупок. Именно внутренний спрос является локомотивом российской экономики, поэтому государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции ряда отраслей хозяйственной системы, должно использовать государственный спрос как инструмент стимулирования для модернизации и инновационного обновления российской экономики. Но, на современном этапе развития экономики, отсутствует системный подход к организации закупок инновационной и технически сложной продукции. Для развития инновационной составляющей государственных закупок, следует разграничить и четко регламентировать, путем создания соответствующей нормативно-правовой базы государственных закупок, существующих на рынке инновационных продуктов и государственного заказа на разработку инновационной продукции. Основная проблема, возникающая при закупке инновационной продукции на рынке, связана с отсутствием точных и подробных критериев, которые позволили бы отнести продукты к инновационным. Одной из основных проблем на современном этапе является формирование заказчиком требований к закупаемой инновационной продукции, а также ключевым фактором специфики инновационных закупок в Российской

Федерации. Для того, чтобы провести четкую идентификацию потребностей заказчика в тех или иных новых инновационных качествах продукта требуются исследования рынка. Решение данной проблемы видится в основных направлениях, а именно:

- установление высоких квалификационных требований к персоналу заказчика;
- привлечение независимых экспертов к формированию конкурсной документации и оценке предложений потенциальных поставщиков;
- передача на аутсорсинг функции по исследованию рынка и в исключительных случаях - по организации всей закупки;
- выбор соответствующих способов размещения заказа, позволяющих уточнить требования к закупаемой продукции непосредственно в процессе закупки запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры.

Заказы на инновационную продукцию имеют особую специфику, которая заключается в том, что предмет заключаемого государственного контракта выступают работы, по результатам которых будет создан новый инновационный продукт.

В данной связи возникает ряд проблем, так как получение результата с заранее заданными характеристиками носит вероятностный характер. Также, в большинстве случаев, риски недополучения требуемого результата носят объективный характер и не связаны с недобросовестным поведением или низкой квалификацией исполнителя. Данное обстоятельство связано с необходимостью установления определенных требований к процедуре планирования и оценки рисков, содержанию конкурсной документации, государственного контракта и оценочных критериев как на этапе оценки и сопоставления предложений потенциальных исполнителей (подрядчиков), так и на этапе оценки исполнения заказа. Также следует отметить, что при проведении закупок готовой продукции, требования к ней формулируются в терминах технических характеристик продукта. Установленные технические характеристики предусматривают и

определенные технические решения, следовательно, и ограничивают участников конкурса в возможности предлагать какие-либо альтернативные предложения, что при заказах на разработку инновационной продукции может быть неприемлемо, так как основной целью конкурса в данном случае является сам поиск инноваций. С учетом рассмотренного ранее мирового опыта можно предложить следующие механизмы для решения данной проблемы в российской экономике:

- установить «более мягкие» требования к конкурсной документации, оставляющих заказчику возможность выбора идей, концепций, научно-технических и технологических подходов;

- использовать способы размещения заказа, которые позволяют заказчику уточнять требования к предмету заказа в результате рассмотрения предложений потенциальных исполнителей – запрос предложений, двухэтапный (многоэтапный) конкурс, конкурентные переговоры;

- привлекать экспертное сообщество к формулированию потребностей заказчика, планировать государственный заказ, разрабатывать конкурсную документацию и техническое задание, оценивать предложения потенциальных исполнителей с учетом возможных рисков.

Исходной точкой планирования государственных закупок должна стать их одновременная и сплоченная согласованность с бюджетным процессом и бюджетными программами. Государственные закупки должны стать основным финансовым инструментом выполнения бюджетных программ, а наилучшие технические спецификации принятых предложений способны обеспечить результативность внедряемых программ.

В свою очередь, степень эффективности осуществленных государственных закупок должна стать одним из важнейших факторов обеспечения комплексной эффективности реализации государственных программ, так как экономия государственных средств при конкурсных закупках позволит их использовать в следующих бюджетных периодах для закупки новых видов товаров, работ и услуг. Вместе с тем сами закупки смогут обеспечить эффект катализатора,

относительно увеличения производственных мощностей предприятий и организаций.

Одной из проблем реализации принципа профессионализма заказчика является низкая заинтересованность квалифицированных кадров в работе в контрактных службах заказчиков и на должностях контрактных управляющих, поскольку, несмотря на установленную законодательством ответственность (в том числе, уголовную и административную), а также требования к прохождению профессиональной переподготовки, на сегодняшний день работа в контрактной службе заказчика остается малопrestiжным низкоквалифицированным трудом.

С учетом специфики закупочной деятельности, утверждения Министерством труда и социальной защиты соответствующих профессиональных стандартов, а также обязательных требований Закона о контрактной системе к образованию сотрудников контрактной службы и контрактных управляющих следует согласиться с тем, что необходимо дополнить соответствующими должностями «Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих» и «Общероссийский классификатор ОК 016-94 профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР)»³⁵. Подобные изменения позволят значительно повысить престиж профессиональной деятельности в сфере закупок и сделают прозрачными перспективы профессионального роста. Требуется рассмотрения и вопрос введения в Закон о контрактной системе требований о квалификационном отборе исполнителей и подрядчиков (или их сотрудников) в неконкурсных процедурах закупки, поскольку действующая редакция Закона о контрактной системе, как справедливо отмечает Л. Ф. Гатарулина, оставляет слишком большой простор для института так называемого «посредничества», когда участником закупки является лицо, находящееся в договорных отношениях с фактическим исполнителем (подрядчиком).

³⁵ Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. - М.: Сектор, 2017. - С. 57.

Ни одна система не может хорошо функционировать без квалифицированных, мотивированных к работе кадров. В 44-ФЗ мы видим, что законодатель уделил кадрам целую статью закона, в которой прописал: «Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации». То есть законодатель возлагает на государственные организации право принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц. При этом не указывается ни в каких образовательных учреждениях должны проходить обучения должностные лица, ни каким требованиям должны соответствовать эти учреждения, ни за какие средства они должны проходить это обучение, то есть все остается на усмотрение самой организации.

Необходимо четко прописать требования к образованию контрактных служащих, создать перечень образовательных учреждений способных обучать специалистов данной области, четко определить на какие средства должно проходить обучение этих специалистов (а лучше заранее закладывать данные средства при планировании бюджета организации). При этом это только необходимые меры для того, чтобы не было путаницы и неопределенности, как у руководителей организации, так и у самих контрактных служащих. Однако для того чтобы решить кадровую проблему этого недостаточно.

Еще одним необходимым фактором решения кадровой проблемы должно стать повышение престижа должности контрактных служащих. Контрактными служащими назначаются лица из числа сотрудников организации, зачастую против их желания, так как никто не готов за ту же оплату труда брать на себя большую ответственность, в том числе и материальную, в случае со штрафными санкциями. Очевидно, что у работников нет стимула выполнять

свою работу качественно, он будет выполнять свою работу с минимальными для него рисками, и не в угоду качеству закупаемого товара. Ведь качество закупаемых товаров во многом зависит от грамотно составленного технического задания, способного не допустить к участию в торгах предпринимателей с товарами низкого качества и более низкой ценой соответственно. Более 50 % всех торгов проводится способом электронного аукциона, так как этот способ менее трудоемок и менее рискованный для заказчика, в котором определяющим критерием является цена контракта, так и получается, что качество закупаемых по госконтракту товаров, мягко говоря, не соответствует ожиданиям.

В итоге получается, что до тех пор, пока государство будет относиться к контрактным служащим с явной недооценкой их значимости, система госзакупок не сможет выйти на достаточно высокий уровень. В связи с этим, необходимо привлекать к работе на должность контрактного служащего не приказом начальства, а какими-то определенными стимулами. В частности, необходимо сделать уровень заработной платы контрактных служащих как минимум вдвое выше, чем средняя заработная плата по организации. Плюс денежные поощрения за проведение контракта с отличным результатом, и так далее. Все это создаст стимул работников организации бороться за это место, соответственно на эту должность будут отбираться лучшие сотрудники, способные и желающие пройти дополнительное обучение.

И, тем не менее, невозможно по всей стране, во всех бюджетных организациях нанять профессионалов своего дела. Это невозможно хотя бы потому, что учитывая территориальную масштабность РФ, в ней присутствует множество муниципальных образований, удаленных от крупных населенных пунктов, и в которые довольно сложно привлечь хороших специалистов по понятным причинам. В связи с этим считаем, что необходимо создавать частичную централизацию госзакупок, то есть создавать на базе крупных учреждений определенные центры, занимающиеся профильными госзакупками для нужд

более малых организаций, не способных на должном уровне самостоятельно проводить закупки.

Ввиду сложности и многоплановости закупочного процесса представляется заслуживающим внимания предложение о создании государственными заказчиками отдельного подразделения по организации закупок, в состав которого будут включены: отдел планирования и мониторинга закупок, отдел по организации проведения закупок, сектор работы с контрактами, сектор работы с контролирующими органами. Подобная структура позволит гарантировать эффективность распределения обязанностей между специалистами контрактной службы.

В данной связи представляется недопустимой ситуация, существующая, например, во многих учреждениях образования или здравоохранения, где работа с госзакупками ложится на плечи неспециалистов, задействованных в других производственных секторах. Представляется возможным предусмотреть на уровне закона, либо путем делегирования такими учреждениями соответствующих полномочий учредителям, передачу проведения закупок отдельному подразделению органа государственной власти или местного самоуправления, обладающему необходимым кадровым ресурсом.

Таким образом, основными мероприятиями по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы является ограничение срока оплаты контрактов СМП и СО НКО; установление четких критериев ценообразования; законодательно установить квалификационные требования ко всем поставщикам продукции для государственных нужд вне зависимости от способа размещения заказов; повышение квалификации должностных лиц, размещающих государственные заказы; повышение мотивации (ввести новый вид обязательной премии для должностных лиц, размещающих государственные заказы, в размере от 1 до 5% от суммы сэкономленных бюджетных средств в зависимости от вида закупаемых товаров, работ или услуг; проведение конкурса «Лучший государственный

служащий»; разработка положения о мотивации; Награждение именинников, ежемесячное вручением благодарственных писем; внедрение в практику выплат единовременного денежного вознаграждения по результатам эффективного выполнения разовых и иных поручений служащими на основе мотивированных ходатайств руководителей структурных подразделений или иных должностных лиц; внедрение в практику выплат ежемесячной доплаты за ученую степень, соответствующую направлению деятельности служащего в области государственных закупок).

Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования.

3.2 Возможные пути решения проблем в контрактной системе

Подводя итоги вышесказанного, можно сделать вывод, что проблемы формирования государственной контрактной системы в сфере государственных закупок решить вполне возможно, необходимо только грамотно продумать механизмы, способные изменить систему в лучшую сторону.

Очень важная задача, которую необходимо решить в целях совершенствования механизма государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, это проблема коррупции. Данная проблема является очень серьезной, по данным экспертов, ежегодный ущерб от коррупции в госзакупках составляет от 15 до 20 % от всего объема госконтрактов за год.

Изучение международного опыта управления процессом противодействия коррупции в различных сферах экономики показало, что борьба с этим негативным явлением, грозящим экономической и финансовой стабильности страны, требует от органов исполнительной власти совершенствования существующих и формирования новых механизмов управления.

В процессе исследования данного вопроса нами выделены возможные критерии, дающие возможные проявления коррупционной направленности, которые могут найти отражение на различных стадиях размещения государственного заказа, что для наглядности представлены в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Проявление коррупционной составляющей на стадии размещения государственного заказа

Этапы размещения государственного заказа	Проявление коррупционной составляющей со стороны заказчиков
Определение начальной (максимальной) цены контракта при изучении рыночной конъюнктуры	– при расчете начальной (максимальной) цены контракта использование завышенных коммерческих (ценовых) предложений поставщиков; – формирование начальной (максимальной) цены контракта без учета ценовых предложений производителей товаров; индексирование договоров прошлых лет
Разработка конкурсных и аукционных документации при размещении торгов, а также спецификации при проведении запроса котировок	– составление технического задания под конкретного поставщика, т.е. включение в документацию или спецификацию требований, ограничивающих участие поставщиков; – указание требований к товарам в различных частях документации по торгам; – при проведении торгов на подрядные работы внесение изменений в проектную документацию путем изменения отдельных характеристик товаров с целью усложнения процесса подготовки заявки на участие в торгах; – отсутствие четкой инструкции о порядке заполнения заявки; – объединение в одном лоте товаров (работ, услуг), функционально и технологически не связанных между собой
Размещение извещения на закупку	– наличие умышленных орфографических ошибок, опечаток, а также использование латинских символов в названии предметов закупки, затрудняющих поиск закупки на официальном сайте
Заключение контракта (договора) по результатам проведения процедур размещения заказа	– изменения условий при заключении контракта; – необоснованный запрос документов и сведений при заключении контракта; – неправомерный отказ от заключения контракта
Исполнение контракта (договора)	– установление заказчиком необоснованно жестких требований по контракту, вплоть до вмешательства в хозяйственную деятельность поставщика; – предоставление необходимых материалов для исполнения заказа со стороны заказчика с затягиванием сроков; – установление дополнительных условий исполнения контракта, не оговоренных изначально при его заключении; – предъявление непредусмотренных контрактом претензий по объему и срокам гарантий

Основными критериями коррупционной составляющей размещения государственного заказа можно выделить четыре вида ущерба от коррупционных

действий в процессе размещения государственного заказа: финансовые, материальные, качественные и институциональные потери.

Финансовые потери возникают в результате заключения сделок на невыгодных для государства финансовых условиях, таких как: завышение цен закупаемой продукции по сравнению с рыночными ценами, включение в условия государственных контрактов предоплаты, отсутствие возможных скидок и льгот и т.п.

Материальные потери возникают в результате завышения или занижения объема поставляемых товаров, выполняемых работ, оказанных услуг в сопоставлении с официально предусмотренным их количеством, а также приобретения продукции в личных целях чиновников. Качественные потери возникают при заключении сделок с нарушением качества поставляемых товаров, требований технических условий, худшими условиями гарантийного обслуживания.

Институциональные потери возникают в результате ухудшения инвестиционного климата в стране, появления нестабильности экономической и финансовой системы страны, нарушения принципов свободной конкуренции.

Все выделенные виды коррупции в сфере публичных закупок способствуют неправомерному расходованию государственных средств и нарушению свободной экономической конкуренции, при этом, поллучая огласку, порождают недоверие со стороны граждан к государственным органам власти и подрывают нравственные устои общества.

Таким образом, обосновывается необходимость создания единой системы мер по противодействию коррупции в сфере публичных закупок исходя из основных принципов (прозрачность, конкуренция, эффективные меры предупреждения коррупции), установленных в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (далее – Конвенция ООН), а также закрепленных мер по противодействию коррупции в сфере публичных закупок (рисунок 3.3).



Рисунок 3.3 – Основные меры по противодействию коррупции в сфере государственных закупок

Продекларированные принципы и меры по противодействию коррупции в системе государственных заказов, установленные в Конвенции ООН, должны стать основой при разработке антикоррупционных стандартов в системе государственных закупок в России, при этом универсальный характер антикоррупционных стандартов в результате исследования базовых принципов противодействия коррупции дает возможность применения данных стандартов без учета установления ограничений всех особенностей сферы отношений.

Функционирование антикоррупционных стандартов обеспечивается, во-первых, при условии создания единых механизмов на законодательном уровне, во-вторых, при условии принятия локальных правил и стандартов в индивидуальном порядке, сочетание которых приводит к достижению наиболее эффективного результата. При этом по своему сущностному содержанию предлагаемые антикоррупционные стандарты закупочной деятельности представляют собой комплекс мер, направленных на минимизацию коррупционных рисков в системе публичных закупок.

Одним из гарантов антикоррупционных проявлений является информационная прозрачность – важнейший инструмент, обеспечивающий определенный уровень защиты от проявления коррупционных рисков, при этом включающий в себя несколько уровней информационной прозрачности. Во-первых, это достаточная согласованность и популяризация правовых актов, которые устанавливают единые правила размещения государственного заказа, во-вторых, наличие свободного доступа к информации, относящейся к этапам проведения закупки, при этом объем данной информации должен быть достаточным для осуществления независимого мониторинга и общественного контроля и иметь открытый характер сведений о результатах исполнения заключенных контрактов (договоров), в-третьих, достаточно прозрачные процедуры обжалования действий заказчиков при проведении закупочных процедур. (рисунок 3.4)

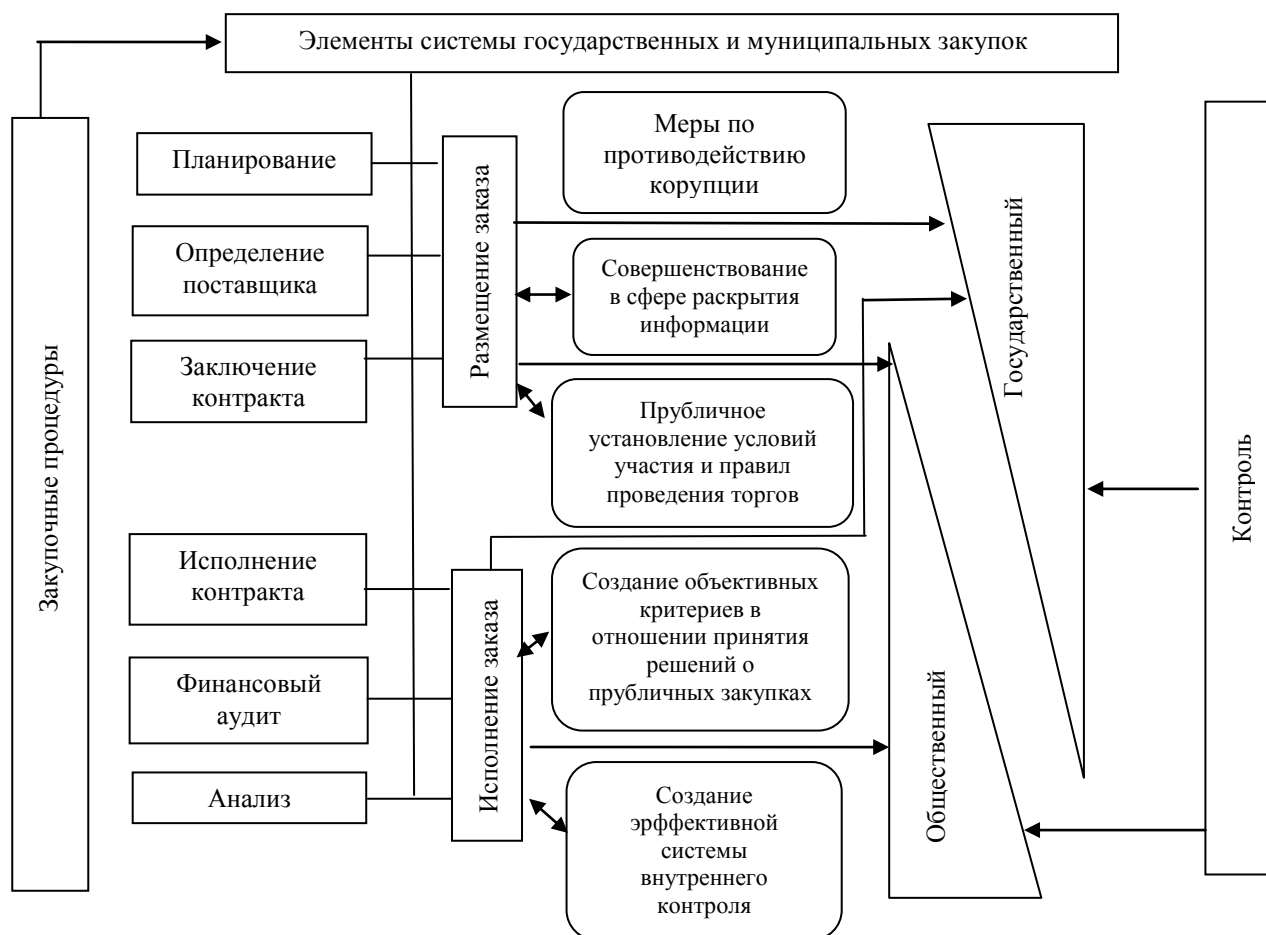


Рисунок 3.4 – Решение по противодействию коррупции

По результатам проведенного исследования, в целях обеспечения информационной прозрачности в системе публичных закупок России необходимо организовать размещение информации по реализации единого цикла формирования, размещение государственного заказа, исполнение государственных контрактов, мониторинга и аудита эффективности использования бюджетных средств на едином информационном ресурсе.

Вместе с тем необходимо раскрыть в данном исследовании эффективные регуляторы условий участия в закупках, которые включают в себя требования, устанавливаемые к участникам размещения заказов, требования, предъявляемые к товарам, работам, услугам, критерии оценки заявок. Таким образом, для создания эффективных регуляторов условий участия в закупках необходимо разработать комплекс мер, направленный на:

- проведение антикоррупционной экспертизы правоустанавливающих актов, регулирующих систему размещения государственного заказа;

- разработку типовых требований к участникам и к предмету размещаемого заказа, относящих вопросы утверждения данных требований к компетенции незаинтересованных органов заказчика;

- создание методики оценки заявок участников на предмет соответствия установленным требованиям, а также установку единых критериев формирования дополнительных требований квалификационного характера, исключающих дискриминацию хозяйствующих субъектов.

Параллельно с рассмотренными выше вопросами необходимо подробнее остановиться на разработке объективных критериев в отношении принятия решений о размещении государственного заказа. При этом данная процедура должна соответствовать принципам объективности и прозрачности сферы публичных закупок. Антикоррупционные стандарты в отношении процедур принятия решений в процессе размещения государственного заказа предполагают разработку следующих механизмов:

- создание системы планирования размещения государственного заказа и принятия решений о процедуре закупки в строгом соответствии с результатами планирования, исключающей возможность злоупотребления чиновников;
- отнесение вопросов, касающихся принятия решений о размещении государственного заказа, к компетенции независимого коллегиального органа;
- создание механизма обоснования потребностей, основанного на полномочиях и функциях бюджетополучателей, а также на анализе рынка и его основных участников, с учетом оценки существующих ресурсов заказчика;
- разработку механизмов урегулирования конфликта интересов лиц, участвующих в процессе планирования размещения государственного заказа;
- формирование информационной прозрачности принятых решений.

Создание эффективной и действенной системы внутреннего контроля на этапе исполнения заключенных по результатам размещения заказов контрактов (договоров) является основным гарантом антикоррупционных проявлений в системе размещения государственного заказа. Действующее в настоящее время российское законодательство практически не регулирует вопросы, связанные с осуществлением контроля исполнения заключенных государственных контрактов (договоров).

С целью создания эффективной системы внутреннего контроля на этапе исполнения заключенных по результатам размещения государственного заказа контрактов необходимо внедрение развернутого мониторинга исполнения контракта в соответствии с его условиями, применение независимой системы проверок в процессе исполнения заключенных договоров и организации открытой процедуры приема результатов исполнения контракта.

В рамках реформы действующей системы размещения государственного заказа предпринимаются действия по созданию системы контроля за результатами исполнения контрактов, однако положения законопроектов, регулирующих вопросы исполнения контракта и осуществление контроля,

содержат коррупциогенные факторы, что исключает эффективность правовых норм в будущем.

Необходимо отметить, что признание неэффективности действующего в настоящее время законодательства в сфере регулирования госзаказа, в том числе ввиду его коррупциогенности, послужило импульсом для начала реформы системы размещения государственного заказа, однако следует учитывать, что в действующем на сегодняшний день Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ остаются неразрешенными ключевые вопросы, связанные с противодействием и профилактикой коррупции.

В итоге хотелось бы отметить, что анализ антикоррупционных механизмов, направленных на эффективное использование бюджетных средств при размещении государственного заказа, показал, что добиться осязаемых показателей снижения коррупции возможно лишь при разработке комплексного подхода, включающего в себя сбалансированное использование широкого набора инструментов противодействия коррупции и системного их применения на всех этапах антикоррупционных процессов. Ограничиваясь отдельными областями воздействия или мерами, можно добиться кратковременного эффекта, при этом спустя некоторое время структура и механизмы извлечения незаконного коррупционного дохода могут измениться, перейдя в сегменты, которые в данный момент будут не покрыты инструментами контроля и противодействия.

Еще одна очень важная задача, которую необходимо решить, это качество приобретаемых товаров работ и услуг. На сегодняшний день, оно настолько неудовлетворительное, что часто возникают случаи, когда приходится повторно проводить конкурсные процедуры на закупку товаров, так как ранее поставленные товары были либо в бракованном состоянии, либо с настолько низким качеством, что их просто невозможно использовать. И такое встречается повсеместно, во многих бюджетных организациях. Конечно, такие случаи

могут происходить намеренно, с корыстной целью, но это уже относится к проблемам коррупции в госзакупках.

Но еще одним фактором оказываемым влияние на поставку некачественных товаров по госконтрактам, это недобросовестность и корыстные побуждения самих исполнителей госзаказа. Очень часто в торгах принимают участие компании заведомо неспособные исполнить госконтракт на должном уровне. Это происходит по нескольким причинам, такие компании не способны конкурировать на рынке, так как их товар низкого качества и не пользуется спросом даже с учетом низкой цены, но товар им реализовывать нужно, и для таких компаний госзаказ это отличная возможность продать его государственным компаниям. Тем более что контролирующие органы (в лице ФАС) на стороне таких компаний, так как один из принципов 44-ФЗ это обеспечение конкуренции и доступности к госзакупкам, поэтому ФАС следит за соблюдением закона, и очень часто удовлетворяет жалобы таких компаний на «неправомерные» действия госзаказчика. В таких случаях у госзаказчика остается один метод борьбы с такими компаниями, это обращение в суд, и занесение этих компаний в реестр недобросовестных поставщиков. Но этот метод так же не решает проблему, так как судебные процедуры занимают много времени и трудозатрат, и не все госзаказчики имеют желание и возможности заниматься этим, но даже если процедура будет пройдена, и такая компания будет занесена в реестр недобросовестных поставщиков, то это не дает гарантии что эта же компания опять не примет участие в торгах, но уже под другим названием, ведь в реестр недобросовестных поставщиков заносится только сама организация, а не ее учредитель. В связи с этим считаем, что это еще одна недоработка закона, которой очень часто пользуются недобросовестные компании. Считаем необходимым заносить в реестр недобросовестных поставщиков именно учредителей, компании которых нельзя допускать к участию в торгах.

Можно сделать вывод, что ни один закон не способен исключить факты возникновения коррупции, необходимо бороться с этим явлением комплексно.

Выводы по разделу три

Таким образом, в третьей главе выпускной квалификационной работы были предложены мероприятия по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы.

Очень важная задача, которую необходимо решить в целях совершенствования механизма государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, это проблему коррупции. Данная проблема является очень серьезной, по данным экспертов, ежегодный ущерб от коррупции в госзакупках составляет от 15 до 20 % от всего объема госконтрактов за год.

Еще одна очень важная задача, которую необходимо решить, это качество приобретаемых товаров работ и услуг. На сегодняшний день, оно настолько неудовлетворительное, что часто возникают случаи, когда приходится повторно проводить конкурсные процедуры на закупку товаров, так как ранее поставленные товары были либо в бракованном состоянии, либо с настолько низким качеством, что их просто невозможно использовать. И такое встречается повсеместно, во многих бюджетных организациях.

Но еще одним фактором оказываемым влияние на поставку некачественных товаров по госконтрактам, это недобросовестность и корыстные побуждения самих исполнителей госзаказа. Очень часто в торгах принимают участие компании заведомо неспособные исполнить госконтракт на должном уровне. Это происходит по нескольким причинам, во-первых эти компании не способны конкурировать на рынке, так как их товар низкого качества и не пользуется спросом даже с учетом низкой цены, но товар им реализовывать нужно, и для таких компаний госзаказ это отличная возможность продать его государственным компаниям. Тем более что контролирующие органы (в лице ФАС) на стороне таких компаний, так как один из принципов 44-ФЗ это обеспечение конкуренции и доступности к госзакупкам, поэтому ФАС следит за соблюдением закона, и очень часто удовлетворяет жалобы таких компаний на «неправомерные» действия

госзаказчика. В таких случаях у госзаказчика остается один метод борьбы с такими компаниями, это обращение в суд, и занесение этих компаний в реестр недобросовестных поставщиков. Считаем, что это еще одна недоработка закона, которой очень часто пользуются недобросовестные компании. Считаем необходимым заносить в реестр недобросовестных поставщиков именно учредителей, компании которых нельзя допускать к участию в торгах.

В целом можно сказать, что реформа системы государственных закупок в Российской Федерации проходит в верном направлении. Необходимо лишь постоянно следить за процессом исполнения государственных закупок, выявлять недостатки, проблемы, проводить работу над ошибками, вносить корректировки, и тогда нам безусловно удастся получить эффективную систему государственных закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная контрактная система представляет собой совокупность законов и мер по обеспечению федерального государственного заказа, а именно: планирование закупок, прогнозирование закупок товаров, работ и услуг в рамках федерального государственного заказа, определение государственными заказчиками вариантов снабжения в рамках федерального государственного заказа, подачу заявок на поставки товара, работы, услуги, юридическое подведение итогов подачи заявки, осуществление и оценка полученного государственного контракта.

Вся существующая система государственных закупок представляет собой следующие основные сферы применения: планирование закупок; выявление поставщиков, заключение с ними гражданско-правовых договоров; контроль над исполнением контрактов; постоянный мониторинг и аудит в сфере закупок; контроль над соблюдением определенных законов, норм, правил, установок и т. д. Все закупки регулируют два федеральных закона: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ.

Способы определения поставщиков в государственных закупках делятся на конкурентные и закупки у единственного поставщика. К конкурентным способам определения поставщиков относятся конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. Данный перечень является исчерпывающим.

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели. В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (руполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ. В 2017 году уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями было размещено более 695 000 извещений об осуществлении централизованных закупок общим объемом около 2,2 трлн. руб., что составляет 23 % от общего количества и 34,5 % от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении закупок. В рамках централизованных закупок в 2017 году было заключено около 939 000 контрактов общим объемом около 1,7 трлн. руб.

На основании оценки эффективности государственных закупок во второй главе выпускной квалификационной работы была проанализирована и отображена динамика основных показателей оценки эффективности государственных закупок Российской Федерации за 2014–2016 гг.

Проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ;

существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков (84,2 %) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2015 г. требует больших затрат; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы

Таким образом, в третьей главе выпускной квалификационной работы были предложены мероприятия по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы.

Очень важная задача, которую необходимо решить в целях совершенствования механизма государственных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, это проблему коррупции. Данная проблема является очень серьезной, по данным экспертов, ежегодный ущерб от коррупции в госзакупках составляет от 15 до 20 % от всего объема госконтрактов за год.

Еще одна очень важная задача, которую необходимо решить, это качество приобретаемых товаров работ и услуг. На сегодняшний день, оно настолько неудовлетворительное, что часто возникают случаи, когда приходится повторно проводить конкурсные процедуры на закупку товаров, так как ранее поставленные товары были либо в бракованном состоянии, либо с настолько низким качеством, что их просто невозможно использовать. И такое встречается повсеместно, во многих бюджетных организациях.

Но еще одним фактором оказываемым влияние на поставку некачественных товаров по госконтрактам, это недобросовестность и корыстные побуждения самих исполнителей госзаказа. Очень часто в торгах принимают участие компании заведомо неспособные исполнить госконтракт на должном уровне. Это происходит по нескольким причинам, во-первых эти компании не способны конкурировать на рынке, так как их товар низкого качества и не пользуется спросом даже с учетом низкой цены, но товар им реализовывать нужно, и для таких компаний госзаказ это отличная возможность продать его государственным компаниям. Тем более что контролирующие органы (в лице ФАС) на стороне таких компаний, так как один из принципов 44-ФЗ это обеспечение конкуренции

и доступности к госзакупкам, поэтому ФАС следит за соблюдением закона, и очень часто удовлетворяет жалобы таких компаний на «неправомерные» действия госзаказчика. В таких случаях у госзаказчика остается один метод борьбы с такими компаниями, это обращение в суд, и занесение этих компаний в реестр недобросовестных поставщиков. Считаем, что это еще одна недоработка закона, которой очень часто пользуются недобросовестные компании. Считаем необходимым заносить в реестр недобросовестных поставщиков именно учредителей, компании которых нельзя допускать к участию в торгах.

В целом можно сказать, что реформа системы государственных закупок в Российской Федерации проходит в верном направлении. Необходимо лишь постоянно следить за процессом исполнения государственных закупок, выявлять недостатки, проблемы, проводить работу над ошибками, вносить корректировки, и тогда нам безусловно удастся получить эффективную систему государственных закупок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [Текст] // Российская газета. 1993. – № 237. – 25 дек.
- 2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4532.
- 3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ [Текст] // Российская газета. - 2001. - декабрь.
- 4 Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. - 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- 5 Гражданский кодекс РФ. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. - 1996. – № 5. – Ст. 410.
- 6 Гражданский кодекс РФ. Часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. - 2001. – № 49. – Ст. 4552.
- 7 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. - 17.06.1996. - № 25. - Ст. 2954.
- 8 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля г. 1998 № 145-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.
- 9 О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 30 (часть I). – Ст. 4571.
- 10 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. –2013. – № 14. – Ст. 1652.

11 О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон: от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. –1994. – № 34. – Ст. 3540.

12 О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ [Текст] // Собр. законодательства РФ. –2012. – № 53. – Ст. 7600.

13 О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный закон от 02 декабря 1994 г. № 53-ФЗ [Текст] // Российская газета. -1994. – 15 декабря.

14 О техническом регулировании: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ [Текст] // Российская газета. – 2002. - декабрь.

15 О мерах по формированию Федеральной контрактной системы: Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 [Текст] // Российская газета. - № 182. - 14.08.1992.

16 Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 08.12.2011 № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. ст. 216.

17 Асанидзе, И.Т. Совершенствование системы закупок путем централизации размещения государственного заказа / И.Т. Асанидзе // Модернизация системы регулирования закупочного процесса. - 2014. - № 11. - С.34-38.

18 Богачов, В.П. Очерк истории развития государственных закупок в России / П. Богачов. - Тамбов: Грамота, 2014. - 129 с.

19 Беспарточный, Б. Д. Особенности системы управления персоналом государственной и муниципальной службы / Б. Д. Беспарточный // Известия ЮгоЗападного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. - 2015. - № 2 (15). - С. 138-146.

20 Бордунова, С.А. Правовые проблемы регулирования государственных и муниципальных заказов /С.А. Бордунова // Право и экономика. - 2012. - № 6. - С. 44-48.

- 21 Государственные и муниципальные закупки - 2017. Сборник докладов. М.: ИД «Юриспруденция», 2017. - 350 с.
- 22 Горнов, Е.А. Ущерб от коррупции в сфере государственных закупок /Е.А. Горнов // Наручный журнал КругГАУ. - 2017. - № 104. - С.37-44.
- 23 Гафарова, Г.Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве / Г.Р. Гафарова// Юридический мир. - 2018. - № 9. - С. 151-156.
- 24 Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. - М.: Сектор, 2017. - 325 с.
- 25 Гатарулина, Л. Ф. Актуальные вопросы конкуренции в сфере проведения торгов /Л. Ф. Гатарулина // Вестник Омской юридической академии. - 2017. - № 1(22). - С. 40.
- 26 Дерновая, А. О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.О. Дерновая // Ленинградский юридический журнал. - 2018. - № 1 (39). - С. 155.
- 27 Игнатов, В. Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие / В. Г. Игнатов. - Ростов н/Д.: Март: Феникс, 2014. - 382 с.
- 28 Иванова, В. О. Государственные закупки как стимул развития инновационной сферы / В.О. Иванова // Экономика. Управление. Право. - 2017. - №5 (41). - С. 55-57.
- 29 Иванова, В. О. Корреляционно-регрессионный анализ влияния государственных закупок на инновационное развитие / В.О. Иванова // Проблемы современной экономики. - 2014. - № 3 (47). - С.81-88.
- 30 Ковальский, В. В. Функционал контрактной службы заказчика: оптимальная структура, проверенная временем / В. В. Ковальский // Госзакупки.ру. - 2015. - № 12. - С. 30.

31 Касьянов, А. А. Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих Российской Федерации / А. А. Касьянов // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. - 2014. - № 10. - С. 143-145.

32 Курц, Н.А. Система государственного (муниципального) заказа и реформа бюджетных учреждений / Н. А. Курц // Хозяйство и право. Приложение. -2011. - № 2. - С.78-79.

33 Курц, Н.А. О проблемах правового регулирования и дальнейшего совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных заказов / Н. А. Курц // Право и экономика. - 2015. -№ 2. -С. 9

34 Казакевич, В. Госзакупки: тендерные требования / В. Казакевич // Конкуренция и право. - 2011. -№ 6. - С. 44-46.

35 Кичик, К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») / К.В. Кичик // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». - 2012. - № 1. - С. 72-77.

36 Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / К.В. Кичик. - М.: Юстицинформ, 2012. - 280 с.

37 Кривошеина, К.В. Человеческий потенциал России: проблемы критериальной оценки и дальнейшего развития // Проблемы теории и практики управления. - 2014. - № 4. - С.76-80.

38 Корендясов, В.В. Государственные закупки образовательных учреждений // Экономист. - 2014. - № 9. - С.12-15.

39 Курбанов, А.Х. Направления развития институционального регулирования государственных закупок // Известия Юго-Западного государственного университета. - 2017. -№ 2. - С. 65-68.

40 Матевосян, С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С.В. Матевосян / Финансовое право. - 2013. - № 8. - С.44-45.

41 Маркелов, К.Б. Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки / К.Б. Маркелов // Юрист. - 2018. - № 5. - С. 77-80.

42 Мартынова, М. А. Профессиональный подход к системе государственных и муниципальных закупок в Республике Саха (Якутия) / М. А. Мартынова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. - 2015. - № 16. - С. 140-145.

43 Овсянникова, Ю.Н. Коррупция в системе государственных закупок: проблемы и пути выхода / Ю.Н. Овсянникова // Теория и практика юридической наук. - 2013. - № 2. - С. 31-40.

44 Олейников, С.Ю. Современное состояние правового регулирования института государственных закупок в России / С.Ю. Олейников // Вестник Нижегородского государственного университета. - 2018. - № 5. - С. 31-40.

45 Петрова, А.Н. Государственные закупки: история, современность / А.Н. Петрова // Наука и жизнь. - 2013. - № 8. - С. 25-34.

46 Романов, С.С. Эволюция системы государственных закупок в России / С.С. Романов // Социально-экономические явления и процессы. - 2014. - № 9. - С. 70-77.

47 Руководство по закупкам / Под ред. Н. Димитри, Г. Пика, Дж. Спаньоло. М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2013. - 230 с.

48 Рожков, В.Г. Государственные закупки: эффективность и пути повышения // Вестник финансового университета / В.Г. Рожков. - 2014. - № 5. - С.67-69.

49 Смотрицкая, И.И., Черных С.И. От государственного заказа к общественным закупкам / И.И. Смотрицкая // Общество и экономика. - 2015. - № 9. - С.90-92.

50 Соломонов, Е. В. Субординационный механизм правового регулирования отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения публичных нужд / Е. В. Соломонов // Вестник Омской юридической академии. - 2018. - № 1(30). - С.28.

51 Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики: Монография / Под ред. д.э.н. И.И. Смотрицкой. М.: Институт экономики РАН, 2014. - 290 с.

52 Харфизова, И. П. Развитие системы повышения квалификации муниципальных служащих // Молодой ученый. - 2016. - №12. - С. 1508-1511.

53 Юрченко, Е.В. Система оценки эффективности управления в организациях, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации / Е.В. Юрченко // Материалы I Межрегиональной научно-практической конференции научно-педагогических работников. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2014. - 98 с.

