

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

ПРОЕКТ ПРОВЕРЕН

Рецензент

Руководитель ООО «Система 01»

_____ И.В. Сафиуллин

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ А.В. Прохоров

Оценка результативности закупочной деятельности бюджетных учреждений

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 38.04.04.2020.311203. ВКР

Руководитель проекта
доцент кафедры СОТ

_____ Н.К. Демина

2020 г.

Автор проекта

студент группы ДО–392

_____ С.Н. Солонинкин

2020 г.

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры СОТ

_____ Е.Н. Бородина

2020 г.

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Солонинкин С.Н. Оценка результативности закупочной деятельности бюджетных учреждений. – Челябинск: ЮУрГУ, 2020, ДО–392, 83 с., 14 ил., 7 табл., библиогр. список – 74 наим., 18 л. плакатов ф. А4.

Объектом выпускной квалификационной работы является оценка результативности закупочной деятельности в рамках контрактной системы.

Цель выпускной квалификационной работы – формулировка подходов к оценке результативности закупочной деятельности в рамках контрактной системы.

В выпускной квалификационной работе выявлены теоретические основы оценки эффективности закупочной деятельности бюджетных организаций, подходы к оценке эффективности закупочной деятельности в прикладных экономических науках, особенности организации закупочной деятельности в организациях общественного сектора экономики, специфика российского законодательства по регулированию системы государственного и муниципального заказа, оценка результативности закупочной деятельности федеральных бюджетных учреждений, оценка результативности проведения электронных аукционов, влияния доли закупок у единственного источника на общую результативность закупочной деятельности.

Результаты выпускной квалификационной работы в частности, механизм влияния государства на результативность закупочной деятельности имеет теоретическую и практическую значимость.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	9
1.1 Оценка эффективности закупочной деятельности в прикладных экономических науках.....	9
1.2 Особенности организации закупочной деятельности в организациях общественного сектора экономики.....	13
1.3 Специфика российского законодательства по регулированию системы государственного и муниципального заказа.....	23
2 ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЗАКУПОК С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ КОНКУРЕНТНЫХ ПРОЦЕДУР И БЕЗ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ.....	45
2.1 Анализ результативности осуществления закупок у единственного поставщика.....	45
2.2 Оценка проведения электронных аукционов	54
3 ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ.....	60
3.1 Основания и условия закупки у единственного поставщика вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций.....	60
3.2 Влияния доли закупок у единственного источника на общую результативность закупочной деятельности при чрезвычайных ситуациях	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	76
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	78

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Современная экономическая система структурирована на частный сектор, государственный сектор и смешанный, доля государственного сектора различается по странам, во всех организациях, функционирующих в рамках государственного сектора процессы хозяйственной деятельности имеют существенные отличия от бизнес-процессов частной компании. Одной из существенных особенностей обладает процесс закупочной деятельности и размещения заказов в случае, если заказчик имеет бюджетное финансирование. Вопросы организации системы размещения государственного заказа на протяжении десятилетий остаются актуальными, так как доля общественного сектора в экономике имеет тенденцию к увеличению. Проблемы размещения государственного заказа тесно связаны с вопросами эффективности бюджетных расходов, следовательно, обуславливают целесообразность поиска решений в данной области.

Степень разработанности проблемы. Существенный анализ проблем государственного регулирования закупочной деятельности внесли российские и зарубежные ученые.

Объект выпускной квалификационной работы – оценка результативности закупочной деятельности в рамках контрактной системы.

Предмет выпускной квалификационной работы – оценка результативности закупочной деятельности бюджетных учреждений.

Цель выпускной квалификационной работы – формулировка подходов к оценке результативности закупочной деятельности в рамках контрактной системы.

Задачи выпускной квалификационной работы:

- теоретические основы оценки эффективности закупочной деятельности бюджетных организаций;
- подходы к оценке эффективности закупочной деятельности в прикладных экономических науках;
- особенности организации закупочной деятельности в организациях общественного сектора экономики;
- специфика российского законодательства по регулированию системы государственного и муниципального заказа;
- осуществление закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- общие положения об осуществлении закупок у единственного поставщика;
- результат проведения электронных аукционов;
- оценка результативности закупочной деятельности федеральных бюджетных учреждений;
- основания и условия закупки у единственного поставщика вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций;
- влияния доли закупок у единственного источника на общую результативность закупочной деятельности при чрезвычайных ситуациях.

Теоретической и методологической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых по экономике общественного сектора, логистике, методике анализа системы размещения заказа.

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

Информационной базой выпускной квалификационной работы являются данные Федеральной службы государственной статистики РФ, территориального органа Федеральной службы государственной статистики РФ, данные единой информационной системы в сфере закупок.

Научная новизна выпускной квалификационной работы состоит в развитии теоретических положений государственного регулирования закупочной деятельности и разработке рекомендаций по методике оценки результативности деятельности федеральных бюджетных учреждений, в частности:

- 1) на основании оценки результативности проведения электронных аукционов;
- 2) на основании влияния доли закупок у единственного источника на общую результативность закупочной деятельности.

Результаты выпускной квалификационной работы, в частности, механизм оценки результативности закупочной деятельности, имеет **теоретическую и практическую значимость**.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1 Оценка эффективности закупочной деятельности в прикладных и экономических науках

Главной целью является увеличение эффективности и повышение результатов от работы по обеспечению потребностей государства, регионов и муниципалитетов. Чтобы реализовать эту цель, следует построить деятельность на обеспечении открытости, прозрачности сведений о контрактах на закупки, на сохранении конкурентной борьбы, на профессиональных качествах заказчиков, на предоставлении стимулов для инновационного развития, на единстве контрактной системы закупок, на ответственности за эффективное обеспечение потребностей государства, регионов и муниципалитетов; результативности закупок. Эти принципы являются основой использования серьёзного научно-методического подхода к госзакупкам в России.

В последнее время госзакупки превратились в отдельный предмет для проведения диссертационных исследований. Отдельно следует отметить труды А.Н. Ладягина «Международные тендеры в современных мирохозяйственных отношениях»; В. Никифоровой «Государственные закупки как фактор развития регионального комплекса»; Н.Н. Ефремовой «Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике»; И.И. Смотрицкой «Трансформация системы государственных закупок в российской экономике»; В.Ю. Котельникова «Институциональная модернизация государственных закупок как инструмент обеспечения экономической безопасности России».

Проведение анализа монографий, диссертаций («Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом», Е.В. Балацкий, А.Б. Гусев, Н.А. Екимова; «Закупки товаров и энергосервисных нужд: правовое регулирование», Л.В. Андреева; «Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданскоправовых санкций», А.В. Делякина; «Развитие механизма взаимодействия предпринимательских структур при использовании госзаказа», Л.Л. Лозенко и т.д.) подтверждает, что нет достаточной теоретической базы развития процесса госзакупок в России. Ещё в этом процессе пока что в малой степени учтён накопленный международный опыт госзакупок. Это предоставляет дополнительные возможности для формирования перспективных направлений улучшений действующей системы госзакупок.

Мировой опыт госзакупок интересен с научной точки зрения. Он раскрыт в рамках исследований А. Захарова, Л. Давлятиной, А.Н. Ладягина и иных учёных. Принципы международных закупок рассмотрены в научных трудах в виде принципов прокьюремента. Основные принципы: прозрачность, открытость, обеспечение общественных нужд, справедливость и равноправие участия, экономность и эффективность финансирования.

Н.Н. Ефремова изучает накопленный международный опыт госзакупок. Она относит их к международным торговым отношениям. По её мнению, покупателю нужна услуга либо товар с конкретными свойствами. В своём исследовании она рассматривает австралийский подход «эффективного расходования средств» и канадский подход «оптимальной стоимости» для оценивания госзакупок. Здесь следует проанализировать подходы для определения перспектив применения в российских условиях осуществления госзакупок.

Анализ международного опыта построения системы размещения государственного заказа позволит выявить направления оптимизации функционирования российской системы закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд.

Австралийские госзакупки основываются на принципе value for money, но без точных расчётов, с использованием концепции определения эффективности госзакупок, когда сравнивается итоговая и рекомендуемая цена.

Концепция результативного использования выделенных средств выступает специфическим требованием, предъявляемым к должностным лицам органов закупок для того, чтобы они смогли добиться наиболее оптимальных результатов на каждом этапе осуществления закупок. При этом должны быть учтены минимальные цены, преимущества и затраты.

В каждом министерстве имеется свой стандарт подбора персонала, оценивания навыков по госзакупкам и т. п. В отчёте «Контроль за исполнением контрактов в сфере общественных услуг Австралии» критически оценена результативность рассмотренной методики. Докладчик отметил рост количества договоров, не прошедших проверку государственными органами, т.к. закупочные предприятия сообщали о наличии сведений, составляющих коммерческую тайну. В итоге проверка выполнения заключённых договоров оказалась в перечне слабейших направлений австралийских госзакупок. Для решения проблемы подготовили комплекс мероприятий. Было разработано «Руководство Содружества по конкурентным торгам и управлению контрактацией для руководителей». В нём предусматривались гарантии предоставления консультационной помощи и управления вероятными рисками в рамках каждого этапа заключения и выполнения договора.

На канадской территории для обеспечения эффективных государственных закупок используется специальная концепция «оптимальной стоимости» – value for money. Её можно считать специфическим сочетанием качества, стоимости и технического преимущества. Подобная комбинация отмеченных составляющих устанавливается государственным органом, организовывающим закупки, во время запрашивания предложений и имеется в критериях оценивания предложений. Инициатором специальных проверок является канадское правительство. Такие мероприятия позволяют повысить роль закупок и стимулируют развитие промышленности и регионов. Каждый год принимается перечень национальных задач. Их реализация основывается на «Канадской ежегодной стратегии закупок».

Итак, несмотря на особенности канадского и австралийского опыта, у них есть общие недостатки. Основным недостатком является отсутствие полноценного механизма, позволяющего оценивать уровень соответствия достигнутых результатов обозначенным задачам.

Свои особенности есть и в государственных закупках на территории Аргентины. Там пользуются оцениванием эффективности на основе трёх основных положений: использование объединённых закупок (разные государственные заказчики размещают совместные заказы); применение системы контрольных цен (использование механизма проверки в случае низкого уровня конкуренции во время проведения отбора); электронная система закупок.

В соответствии с бельгийским законодательством по госзакупкам, расходование средств из бюджета на эти цели происходит под строгим контролем при принятии решения, подготовке сметы, анализе возможностей и затрат, подписании документации, контроле расходов.

По оценке К. Аязос, в Норвегии на госзакупки в среднем тратят 50 млрд. евро в год. Норвегия соблюдает Соглашение о Европейской экономической зоне, поэтому все её госзакупки учитывают требования ЕЭС.

В Швеции контролирует госзакупки Управление, занимающееся вопросами конкурентной борьбы. Это Управление периодически меняет правила госзакупок и контролирует эффективное развитие конкуренции.

В Дании на Ведомство бизнеса и Ведомство по конкурентным вопросам определяют ежегодную политику государства по госзакупкам.

Особенностью финской системы госзакупок выступает деятельность министерства экономики и занятости и Федерации муниципальных образований в виде главных регуляторов этого процесса.

С помощью госзакупок китайское правительство сокращает зависимость местных товаропроизводителей и поставщиков услуг от негативной международной обстановки. Особенностью КНР является то, что здесь жёстко регламентируют варианты участия зарубежных финансовых ресурсов в экономике страны. Здесь предусматривается открытие иностранным государствам потоков товаров ресурсов. Реализация китайской политики осуществления государственных закупок предусматривает два основных направления: осуществление государственных закупок в виде инструмента, призванного сократить финансовую и технологическую зависимость внутреннего производства от зарубежных поставщиков финансовых средств и ресурсов; выполнение государственных закупок в виде особого механизма оказания помощи национальным компаниям, реализующих свою продукцию на экспорт. Использование этого подхода помогает обеспечить высокую степень загрузки производственных мощностей, помогает уменьшить количество безработных граждан.

Госзакупки в Швейцарии регулируются с помощью местного, кантонального и межнационального законодательства. Предусматривается одинаковая доступность всех поставщиков. Швейцарская система государственных закупок

отличается социальной ориентированностью.

Е. Медякова отмечает, что европейская система госзакупок основывается на американском опыте законодательного регулирования. При этом законодательство отдельных стран в Европейском союзе не является идентичным. Это усложняет процесс госзакупок и замедляет подготовку единого программного обеспечения.

Е. Медякова выделяет главные цели европейской системы госзакупок:

1) оптимизация закупок для потребностей государства с минимизацией издержек;

2) обеспечение равноправия и конкуренции;

3) публичность;

4) честное и открытое предпринимательство;

5) приоритет малых и средних компаний при участии в госзакупках.

Зубар В.В. делает вывод, что имеющейся на Украине системе осуществления государственных закупок характерно несовершенство методической нормативно-правовой основы управления системой осуществления конкурсных закупок. Это приводит к появлению недобросовестных заказчиков, возникновению разных злоупотреблений, негативно отражается на результативности государственных закупок. В то же время исследователь делает вывод, что грамотно обозначенная задача по адаптации национальных законов к требованиям Европейского Союза в рамках соглашения об ассоциации позволит соблюдать международные принципы и стандарты госзакупок.

В.В. Зубар считает главным направлением совершенствования системы госзакупок использование концепции госзакупок, содержащей совокупность принципов, обеспечивающих рост эффективности работы структур и организаций общегосударственного, регионального и муниципального уровней, с целью оптимизации необходимых процедур. Также В.В. Зубар полагает, что при реализации концепции следует воспользоваться системным подходом. Ещё необходима грамотная правовая база, компетентный орган для контроля и координации действий, эффективная подготовка персонала заказчикам и поставщикам, новые программы для закупок.

Миняйло А.И. занимается исследованием украинских госзакупок. Он отмечает, что если воспользоваться институциональным подходом, то можно создать условия для положительных изменений в росте экономики. Отличием системы госзакупок является её изменчивость и непрерывное совершенствование. Украинское правительство стало пользоваться новой моделью управления в связи с методическими сложностями.

Учёный изучил разные мнения исследователей, рассматривающих проблематику государственных закупок. Это помогло раскрыть особую регулятивную функцию государственных закупок в области осуществления государственных закупок в рамках системы регулирования экономики страны. Проведение анализа роли государственных закупок в виде отдельного макроэкономического регулятора экономики страны позволило сделать вывод об

оказании влияния на процессы формирования инноваций в ходе разработки государственной политики промышленного, инновационного, бюджетного и научно-технического направления. А.И. Миняйло отмечает ряд недостатков, характерных для системы государственных закупок на украинской территории. Это несовершенные законы, вызывающие разные интерпретации отдельных норм, действующее правило распределения бюджетных ассигнований, возникновение конфликтных ситуаций в области государственных закупок, несоблюдение целевой направленности расходования средств во время осуществления государственных закупок, низкий уровень открытости и прозрачности закупок.

А.Ю. Фиц полагает, что в виде проблемы, связанной с улучшением системы управления госзакупками на украинской территории, с целью достижения эффективности в области использования бюджетных ассигнований, осуществления госзакупок и совершения заказов стала очень острой. Исследователь отмечает неустойчивость и неполноту существующего законодательства, посвящённого размещению заказов. В виде главной причины сложной ситуации с госзакупками исследователь указал правительство страны. А.Ю. Фиц полагает, что сформировать результативную систему госзакупок можно через соблюдение стратегического мышления, когда формируется полноценная стратегия с целью обеспечения дальнейшего развития государственных закупок. С помощью этого механизма подготавливаются все важные части государственных закупок (в виде институциональных структур и правового механизма). Также он направлен на разработку процедуры, подготовку специалистов по закупкам, адаптацию гражданского общества в виде клиента эффективных системных закупок.

Итак, накопленный международный опыт в области осуществления государственных закупок может рассматриваться в целях подготовки и введения новых направлений в области осуществления государственных закупок в России. Результаты анализа закупок в России помогают сделать вывод об отсутствии научного и методического обеспечения этой деятельности в виде одного из важных условий неэффективности расходования бюджетных ассигнований. Особенно актуальной подготовка научного и методического обеспечения государственных закупок, учитывая накопленный международный опыт, стала сейчас – при переходе на использование контрактов во время совершения закупок товаров, услуг и работ с целью обеспечения потребностей государства, регионов и муниципалитетов.

1.2 Особенности организации закупочной деятельности в организациях общественного сектора экономики

Наша страна имеет в своем распоряжении значительные финансовые ресурсы. Российская Федерация – это один из самых крупных заказчиков и потребителей продукции, услуг, работ. Этим обстоятельством обуславливается задача действующей в Российской Федерации системы государственных закупок,

которая состоит в том, чтобы как можно более полно обеспечить нужды государства в целях эффективного удовлетворения потребностей своих граждан. Основным инструментом политики Российской Федерации является механизм финансирования государственных закупок.

Государственный заказ можно характеризовать с точки зрения самой главной формы финансирования из денежных средств федерального государственного бюджета. Его значение в настоящее время значительно повышается. Это в существенной степени обуславливается следующим: во-первых, в условиях ограниченности ресурсов Российской Федерации очень важную роль начинает играть экономия средств федерального бюджета; во-вторых, крайне необходима максимально возможная реализация общественных функций.

Государственные закупки рассматриваются российскими и зарубежными авторами с точки зрения совокупности экономических и финансовых отношений в ходе покупки из средств бюджета для государственных нужд различной продукции (различных работ, различных услуг).

Эффективность государственных закупок необходимо рассматривать с точки зрения полученного результата, который непосредственным образом обеспечивает максимально полное удовлетворение потребностей заказчика (соответствующего органа государственной власти) в купе с удовлетворением интересов исполнителя.

Нужно сказать о необходимости обязательного соблюдения следующих принципов: первый принцип – это принцип подотчетности, второй принцип – это принцип эффективности, третий принцип – это принцип справедливости, четвертый принцип – это принцип транспарентности, и, наконец, пятый принцип – это принцип не дискриминации. В конечном счете, становится очевидным следующее: благодаря четкому соблюдению всех указанных указанных принципов в ходе осуществления финансового обеспечения государственных закупок, будет обеспечена максимально полное и максимально эффективное решение задачи, выдвинутой главой государства, связанной с ликвидацией всех неэффективных бюджетных расходов.

В центре внимания в ходе осуществления государственных закупок находятся экономические показатели (и самый значимый из них – это цена), что и подразумевает эффективным расходованием государственных денежных средств. Тем не менее, самая главная задача, как мы считаем, состоит в максимально полном удовлетворении нужд Российской Федерации за счет приобретения самых лучших товаров (самых лучших работ, самых лучших услуг) при самом высоком их качестве и по самой низкой цене. Следовательно, фактором эффективности в рассматриваемой нами сфере являются вместе с тем и качественные показатели.

Таким образом, чтобы определить максимально вероятную эффективность расходования государственных финансовых ресурсов нужно анализировать полученные выгоды и осуществленные расходы, которые имели место в ходе закупочных процедур. Цена, по большому счету, зачастую не выступает в

качестве искомого экономического показателя в процессе определения степени экономической эффективности расходов, которые были понесены в закупочной деятельности. Что же касается заявки, в которой указывается самая меньшая цена, то она далеко не во всех случаях способна обеспечить максимально возможную отдачу от затраченных государством финансовых ресурсов.

Таким образом, разработана система экономических показателей, на основе которых можно увидеть, какая конкретно выгода будет получена субъектами закупочной деятельности. Сюда включаются: затраты, связанные с эксплуатацией и проведением ремонтных работ; расходы, которые непосредственным образом сопряжены с осуществлением рассматриваемого нами процесса при качественном соответствии всех приобретаемых ценностей. Кроме того, в систему таких экономических показателей включаются также и некоторые дополнительные расходы (скажем, такие расходы, которые связаны с обеспечением перевозки и с обеспечением хранения).

Для рассмотрения механизма финансирования государственных закупок нами была разработана соответствующая классификация, исходя из такого классификационного критерия, как разновидность закупочных процедур. В данном случае учитывались такие признаки, исходя из которых способы осуществления государственных закупок подразделяются между собой на два вида, а именно: 1) конкурентные, 2) неконкурентные. Что касается первых, то они реализуются за счет осуществления и без осуществления торгов. К примеру, без осуществления торгов реализуются следующие основные способы: закупка товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), запрос предложений. С проведением торгов реализуются следующие основные способы закупочных процедур: электронные аукционы, конкурсы.

Нами было дано собственное определение рассматриваемого механизма, иначе говоря, механизма финансирования государственных закупок. Так, по нашему мнению, его необходимо рассматривать с точки зрения взаимосвязи отдельных составляющих при взаимодействии участников закупочной деятельности, которая обеспечивает максимально высокий уровень эффективности распределения государственных финансовых средств (денежных средств федерального бюджета Российской Федерации) в сфере государственного заказа.

В процессе написания этой работы нами было выявлено следующее: если применяются конкурентные способы государственных закупок, то в этом случае данный механизм обеспечивает очень высокий уровень эффективности в расходовании государственных финансовых ресурсов. Самая основная задача, как мы считаем, состоит в осуществлении закупок за счет непосредственного проведения электронных конкурсов (открытые, закрытые конкурсы, и так далее), исходя из такого параметра, как их модификация. В обязательном порядке необходимо прибегать к ресурсам информационного характера, которые наглядно нами были приведены чуть ниже, на рисунке 1.



Рисунок 1 – Конкурентные способы государственных закупок

Следует в данном случае сказать о том, что неконкурентные способы осуществления закупок тоже применяются на практике. Тем не менее, используются они, как правило, в работе некоторых предприятий, которые ведут закупочную деятельность согласно положениям № 223–ФЗ. Механизм финансового обеспечения государственных закупок в данной ситуации не подразумевает формирования конкурентных условий. Таким образом, он не ориентирован на уменьшение уровня цен. Следовательно, становится очевидным, что о нем нельзя будет вести речь как о высокоэффективном способе финансового обеспечения государственных закупок.

Изучение в нашей стране данного механизма было осуществлено исходя из исторического аспекта. Кроме того, проводился очень тщательный анализ практики других государств мира. В конечном счете было установлено следующее: в разных мира анализируемый нами механизм обладает не только сходствами, но и некоторыми различиями. Основная масса функций осуществляется в государственных контрактных системах таких стран мира, как Великобритания и Соединенные Штаты Америки (представлено в таблице 1).

Таблица 1 – Перечень функциональных взаимосвязей в механизме финансирования общественных закупок в зарубежных контрактных системах

Показатели	Планирование обеспечения государственных нужд	Библиотека типовых контрактов	Регламентация и методическое обеспечение исполнения государственных контрактов	Оценка и управление рисками	Контроль исполнения контрактов	Оценка результатов контрактов
США	+	+	+	+	+	+
Великобритания	+	+	+	+	+	+
Норвегия	-	-	-	+	-	-

Продолжение таблицы 1

Австралия	+	+	-	-	+	-
Сингапур	+	-	-	-	+	+
Новая Зеландия	+	+	-	-	+/-	-
Саудовская Аравия	-	-	-	-	+	+
Тайвань	+	-	-	-	+	+

В Российской Федерации имеет место на сегодняшний день весьма полная нормативно-правовая база, включающая в себя свыше трехсот актов, которые регламентируют механизм финансового обеспечения государственных закупок. Стоит сказать, что самым основным этапом в реформировании анализируемого нами механизма была разработка и вступление в свою законную силу №44-ФЗ.

Указанный выше федеральный закон нацелен, в том числе, на то, чтобы ликвидировать все значительные недочеты, влекущие за собой появление неэффективных расходов денежных средств государственного бюджета.

Контрактная система представляет собой полный закупочный цикл, включающий возможность регулирования механизма финансирования на этапах закупочного процесса.

Следующая группа задач, поставленных в данном диссертационном исследовании, сопряжена с изучением специфики развития взаимосвязей всех составляющих функционирующего в нашей стране механизма финансирования государственных закупок.

Действующий в нашей стране механизм финансирования выступает в качестве основополагающего для последующего создания максимально действенных взаимосвязей структурных составляющих в механизм финансирования государственных закупок в течение всей в целом закупочной деятельности.

В данном исследовании нами были определены составляющие механизма финансирования государственных закупок, функционирующего в Российской Федерации, а также взаимосвязи, которые их характеризуют, исходя из осуществляемых функций.

Таблица 2 – Развитие взаимосвязей структурных элементов механизма финансирования государственных закупок

Элементы механизма финансирования (участники государственных закупок)	Виды взаимосвязей структурных элементов на основе временного тренда		
	2019-2020 гг.	2019-2020 гг.	Предлагаемые перспективные направления развития взаимосвязей структурных элементов
П Л А Н И Р О В А Н И Е			
Минфин, Главные распорядители бюджетных средств(далее – ГРБС), заказчики	планирование бюджетных расходов в объеме государственных программ	планирование бюджетных расходов в объеме государственных программ; планирование закупок на текущий период;	планирование бюджетных расходов в объеме государственных программ; планирование закупок на отчетный период; детализация расходов в планах- графиках закупок

Продолжение таблицы 2

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ) ПО СПОСОБАМ ЗАКУПОК			
участники государственных закупок: заказчики	открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс	могут выделяться лоты, в отношении которых в извещении об осуществлении закупки, приглашении принять участие	конкурентные способы: конкурсы: открытый, открытый в электронной форме, с ограниченным участием; с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапный, двухэтапный в электронной форме, закрытый, закрытый с ограниченным участием, закрытый двухэтапный; аукционы: аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос котировок в электронной форме, запрос предложений, запрос предложений в электронной форме, неконкурентные способы: закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), иные способы
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА			
участники государственных закупок: заказчики и поставщики	государственный и муниципальный контракт	государственный и муниципальный контракт	государственный и мун.контракт; государственный контракт жизненного цикла, библиотека контрактов, электронный магазин
ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА			
участники государственных закупок: заказчики и поставщики	отсутствует регламентация закупочного процесса на этапе исполнения заказа	регламентирован закупочный процесс на этапах размещения заказа и исполнения заказа	регламентирован закупочный процесс на этапах размещения и исполнения заказа; введение регламента упрощенного расторжения контракта на этапе исполнения
ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ			
Минфин, Минэкономразвития, ГРБС, участники гос. закупок: заказчики исполнители	-	проводится на этапе определения поставщика	проведение на этапах размещения и исполнения заказа в т.ч. с использованием гос. и отраслевых стандартов, классификаторов банковских гарантий
ФИНАНСОВЫЙ АУДИТ			
Счетная палата, Росфиннадзор, участники гос. закупок: заказчики	-	проводится аудит государственных расходов на этапе размещения заказа	проведение аудита государственных расходов на этапах размещения исполнения заказа
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ			
Фед. казначейство ФАС, ГРБС, заказчики	при определении поставщика и заключении контракта	проводится на этапах заключения и фактического исполнения контрактов	проведение на этапах планирования размещения, исполнения и фактического завершения контрактов
МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ			
Минэкономразвития, Минфин, участники гос. закупок: заказчики исполнители	-	проводится на этапе определения поставщика выборочно проводится мониторинг государственными контролирующими органами	проведение на этапах размещения и исполнения заказа гос.органами и общественными организациями; проведение на этапах размещения и исполнения заказа гос.органами и общественными организациями;
ИНФОРМАТИЗАН		ИЯ ЗАКУПОЧНОГО ПРОЦЕССА	
участники государственных закупок:	реестр заключенных контрактов, реестр недобросовестных поставщиков	реестр заключенных контр актов, реестр недобросовестных поставщиков, создание электронных площадок, введение электронных способов закупок	разработка и использование в закупочном процессе единого информационного ресурса (ЕИР) как подсистемы «Электронный бюджет»

Таким образом, можно увидеть из представленной выше таблицы, что взаимосвязи структурных составляющих механизма финансирования государственного заказа, реализуемые в настоящее время, не способствуют максимально возможному осуществлению функций субъектов в анализируемой нами сфере. В том числе, на сегодняшний день не построен надлежащим образом процесс планирования нужд предприятий (компаний, организаций, учреждений) Российской Федерации по подготовке планов закупок товаров (работ, услуг). Также не разработаны до конца классификаторы обеспечения контрактов в сфере закупочной деятельности. Кроме того, нет на сегодняшний день библиотеки типовых контрактов в сфере закупочной деятельности, и так далее.

Рекомендовано применять такую методику, в основе которой лежат показатели, отражающие некоторые важные параметры, а именно:

- 1) показатели, которые отражают среднюю стоимость контрактов;
- 2) показатели, которые отражают состояние сложившейся конкурентной среды;
- 3) показатели, которые отражают частоту использования процедур размещения государственных закупок;
- 4) показатели, которые отражают объем экономии государственных финансовых ресурсов.

Очень важно, чтобы механизм финансового обеспечения государственных закупок в обязательном порядке обеспечивал тесные и полноценные взаимоотношения в границах его составляющих на стадии размещения государственных закупок, а также на стадии его исполнения.

Кроме того, очень важно, чтобы было обеспечено функциональное их взаимодействие в ходе осуществления следующих процедур: при планировании государственных закупок, при определении круга основных участников закупочного процесса, при заключении государственных контрактов, при их непосредственном исполнении, при осуществлении мониторинга, и так далее.

Целесообразно рассмотреть, что конкретно обеспечивается в процессе реализации анализируемого нами механизма: во-первых, поддерживается взаимосвязь между различными секторами национальной экономики Российской Федерации; во-вторых, происходит активное и успешное развитие конкурентных отношений между разными предприятиями Российской Федерации (как частными (коммерческими), так и государственными), а это, в свою очередь, обеспечивает экономию, а также рост эффективности использования бюджетных средств. На модели, приведенной на рисунке 2, представлены следующие взаимосвязи.

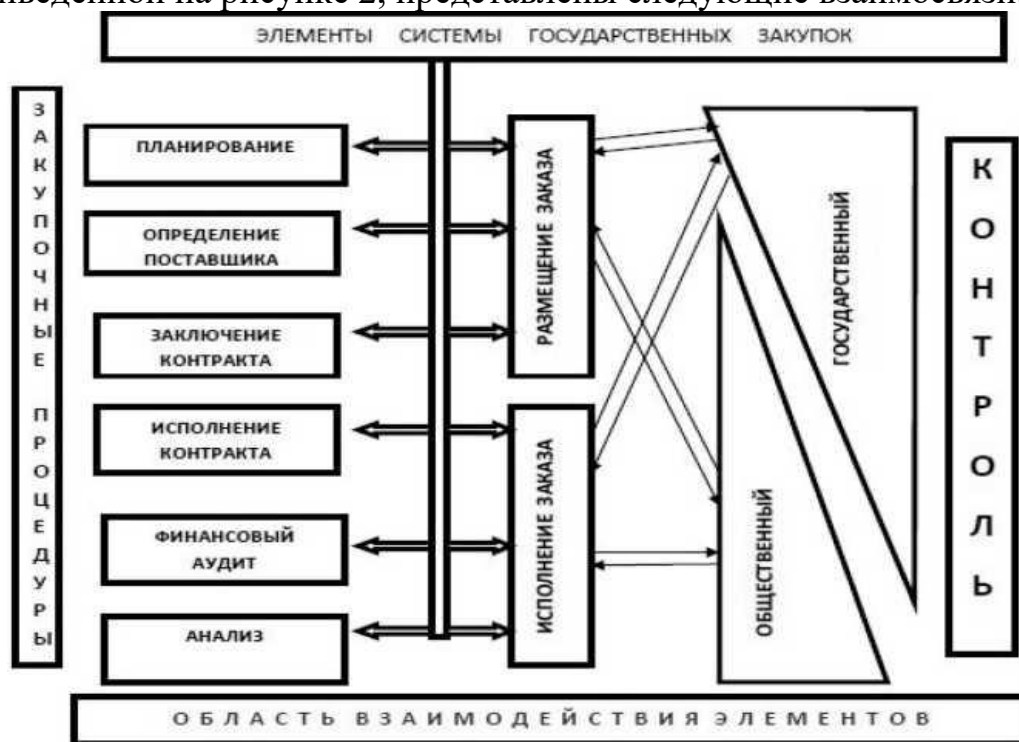


Рисунок 2 – Модель, систематизирующая взаимосвязи элементов в механизме финансирования государственных закупок

Стоит сказать о том, что благодаря указанной выше систематизации обеспечивается достаточно полное удовлетворение интересов участников анализируемого нами процесса, а государству такая систематизация позволяет весьма существенно сэкономить финансовые ресурсы, осуществить как можно более эффективное их распределение, увеличить количество услуг, оказываемых гражданам Российской Федерации.

Следующая группа задач, поставленных в данном исследовании, сопряжена с определением направлений совершенствования механизм финансирования государственных закупок, созданием модели с практическим применением различных финансовых инструментов в анализируемой нами области.

Существенная задача заключается в настоящее время в том, чтобы построить на территории страны оптимальную и высокоэффективную закупочную систему.

Крайне необходимо, чтобы осуществлялась абсолютная информатизация всей в целом закупочной деятельности. На сегодняшний день уже в некоторой мере создана единая информационная система. Тем не менее, до конца пока еще не разработана конфигурация такой системы. Мы считаем, что такая единая информационная система должна в обязательном порядке характеризоваться общедоступностью для широкого круга лиц.

Необходимо, чтобы на сайте контрактной системы содержались все необходимые сведения. В данном случае будет обеспечиваться равный доступ к сведениям всех заинтересованных лиц. Архитектура единого информационного ресурса приведена на рисунке 3. Через единый информационный ресурс, как нам представляется, необходимо осуществлять все без исключения функциональные направления в сфере государственных закупок.



Рисунок 3 – Архитектура системы «Единый информационный ресурс»

Очень важно, чтобы единый информационный ресурс обеспечивал реализацию следующих принципов: принцип открытости, а также принцип прозрачности всей в целом закупочной деятельности.

Главная цель контрактной системы Российской Федерации заключается в настоящее время в том, чтобы создать эффективный механизм финансирования деятельности абсолютно всех субъектов анализируемого нами процесса. Модель финансирования конкурентных способов закупок в ходе реализации государственных закупок в условиях национальной контрактной системы была наглядно изображена нами на рисунке 4.

Механизм финансового обеспечения, который приведен в модели, очень полно показывает все взаимосвязи, которые имеются между всеми составляющими в области обеспечения государственных закупок. В данном случае выделяется одновременно несколько этапов его размещения и его исполнения: производится оценка эффективности экономической деятельности всех субъектов закупочной деятельности, применяются дополнительные методологические приемы финансирования, и так далее.

В данной модели была определена такая сфера, которая показывает самые важные формы взаимодействия всех составляющих. Была определена сфера оптимизации, в границах данной сферы может быть осуществлено изменение порядка взаимодействия всех структурных составляющих.

Нужно сказать, что она способствует росту эффективности механизма финансового обеспечения государственных закупок, обеспечивает получение высоких результатов реализации государственных закупок, а также обеспечивает весьма существенную экономию государственных финансовых ресурсов.

Определяются этапы проведения финансового контроля в ходе размещении государственных закупок, а также в ходе его исполнения. Отметим, что структурные составляющие данного механизма взаимодействуют между собой в процессе осуществления всей в целом закупочной деятельности, приведены некоторые варианты такого взаимодействия структурных составляющих механизма финансирования государственного заказа.

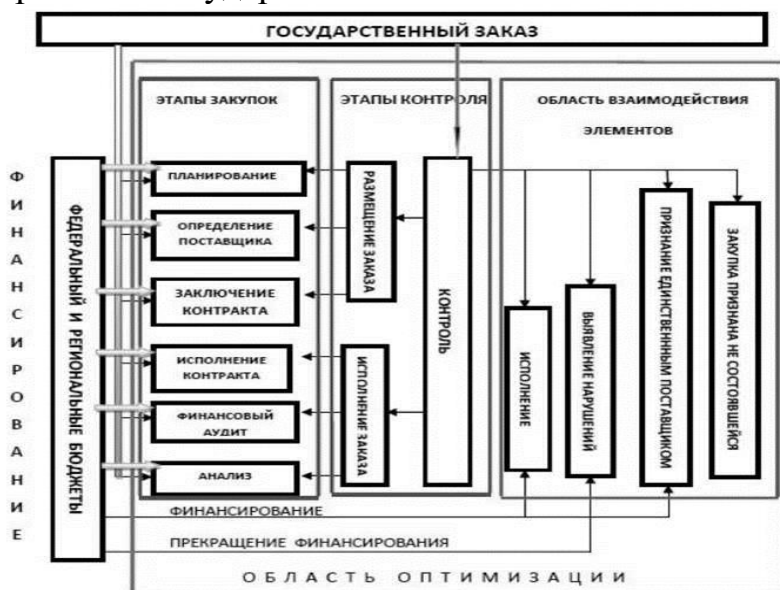


Рисунок 4 – Модель финансового обеспечения конкурентных способов закупок в условиях контрактной системы

Было выявлено следующее: очень большое значение имеют показатели, которые отражают экономию денежных средств государственного бюджета. Они показывают, в какой мере был решен вопрос, касающийся уменьшения расходов государственного бюджета в области государственных закупок. Чтобы определить уровень эффективности рассматриваемых нами процедур в некоторых секторах целесообразно будет применять систему коэффициентов, которые наглядно представлены ниже, в таблице 4.

Таблица 4 – Комплексные критериальные показатели эффективности механизма финансирования закупочных процедур программного обеспечения

Критериальные показатели, рассчитанные по видам заказчиков	Доля участников, приходящихся на одного заказчика	Коэффициент средней розничной цены (прайс-лист)	Коэффициент средней стартовой цены	Коэффициент средней цены контракта	Коэффициент средней экономии относительно прайс-листа (розничной цены)
	1	2	3	4	5
Государственные заказчики	2,78	0,03	0,07	0,06	0,19
Коммерческие заказчики	3,18	0,61	0,55	0,55	0,32
Иные заказчики по № 223–ФЗ	2,79	0,36	0,38	0,39	0,12

При оценке степени эффективности финансирования закупок по отдельным субъектам используются такие коэффициенты как: коэффициент средней розничной цены; средней стоимости контракта; средней стартовой цены и другие.

По результатам проведенных по предложенным коэффициентам расчетов выявлено, что большая степень экономии в секторе программного обеспечения получается при осуществлении закупок с принятием участия коммерческих заказчиков. Меньшую степень эффективности можно отметить в закупках регулируемых Федеральным законом №223–ФЗ отдельных субъектов хозяйствования.

Благодаря применению рассматриваемого подхода осуществляется сравнение результатов закупок однородных товаров разными категориями заказчиков, оценка динамики процесса закупок учитывая временной тренд, объемы и способы закупок, экономию средств бюджета.

Одним из показателей для расчета уровня эффективности финансирования государственных закупок применяется отражающий относительную экономию финансовых средств заказчиков и относительные изменения стоимости контракта при сравнении изменений розничной и стартовой цены контракта, уровень корректности закупочной цены которая установлена – интегральный показатель (И). Рассчитывается данный показатель по приведенной далее формуле:

Предлагается ввести экспертную оценку показателя по интервалам:

1. если $O < I < 1$, то начальная (максимальная) цена установлена неэффективно и следует взять такую процедуру под особый контроль.

2. если $I > 1$, начальная (максимальная) цена рассчитана и установлена корректно.

Указанный выше способ позволяет определять эффективность финансового обеспечения любой осуществляемой государственной закупки по следующим двум параметрам: первый параметр – это регионы, второй параметр – это сектора закупаемой продукции (закупаемых услуг, покупаемых работ). Указанный выше способ дает возможность наблюдать за всеми происходящими изменениями, определять случаи ценового демпинга и, тем самым обеспечивать существенное сокращение коррупционной составляющей в анализируемой сфере.

1.3 Специфика российского законодательства по регулированию системы государственного и муниципального заказа

Государственные и муниципальные расходы регулируются начиная с регулирования распределения государственных и муниципальных денежных фондов. Такой процесс распределения проводится в несколько этапов.

На первом этапе устанавливаются субъекты, которыми реализуются цели, функции, задачи муниципальных образований и государства.

На втором этапе определяются муниципальные и государственные нужды с учетом функций, целей и задач муниципальных образований и государства с последующим их объединением в финансово-плановых актах и программах.

На третьем этапе определяются источники финансирования и устанавливаются сроки реализации планов и программ.

На четвертом, и последнем этапе бюджетные ассигнования и (либо) лимиты бюджетных обязательств доводятся до реализующих функции и задачи государства и муниципальных образований субъектов через распределение между данными субъектами сумм ассигнований методом финансирования, кредитования или контрактной системы закупок.

Процесс распределения законодательно отражается в Бюджетном Кодексе РФ, в актах субъектов, которыми реализуются функции и задачи при использовании получаемых от ведения хозяйственной деятельности денежных (внебюджетных) средств.

Целесообразность, эффективность и экономичность, являющиеся основными принципами расходования государственных финансовых ресурсов должны учитываться на каждом из рассмотренных выше этапов.

Рассматривая проблемы, существующие в реализации муниципальных и государственных расходов, а в частности в реализации контрактной системы закупок, в первую очередь необходимо рассмотреть регулирование каждого этапа распределения государственных денежных фондов и денежных фондов муниципальных образований.

На первом этапе устанавливаются субъекты, которыми реализуются цели,

функции, задачи муниципальных образований и государства. Важно отметить, что к субъектам, возникающих при распределении и использовании финансовых ресурсов правоотношений, относятся также и являющиеся собственниками этих ресурсов муниципальные образования и само государство. Реализуется данный этап через закрепление указанных субъектов в финансово-правовых актах на основании их правового статуса, задач и функций, которые ими исполняются. Государственные финансовые ресурсы и ресурсы муниципальных образований между субъектами распределяются по принципу приемственности расходов бюджета, содержащегося в Бюджетном Кодексе РФ. Исходя из данного принципа получатели средств бюджета обладают правом получения лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований только от главного распорядителя средств бюджета. Данное обстоятельство закреплено законодательно, к примеру, действующим на сегодняшний день принятым Указом Президента РФ № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 14.09.2018, с изм. от 21.01.2020), в котором закреплен перечень подведомственности федеральных служб, министерств и агентств. Согласно Бюджетному Кодексу РФ в обязанности главных распорядителей средств бюджета входит формирование перечней получателей и распорядителей средств бюджета, которые им подведомственны.

Как отмечает Е.Г. Писарева отмечает, что акцентом реформирования было изменение у действующих бюджетных учреждений финансово-правового статуса, сокращение внутренних расходов, повышение уровня эффективности деятельности таких учреждений и ее ведении основываясь на рыночные принципы хозяйствования.

На сегодняшний день существует три вида государственных учреждений: бюджетные, автономные и казенные. Каждое из таких учреждений – это обладающий особым финансово-правовым статусом субъект финансовых правоотношений бюджетного финансирования (включая реализацию контрактной системы закупок).

К субъектам реализующим функции, цели и задачи муниципальных образований и государства относятся автономные и бюджетные учреждения. Данными учреждениями деятельность ведется соответственно муниципальным или государственным заданиям, формирующимися и утверждающимися уполномоченными на это соответствующими органами. Необходимо отметить муниципальные и унитарные предприятия, государственные корпорации, внебюджетные фонды, которые не входят в перечень прямых получателей средств из бюджета, но на решение муниципальных и государственных задач им выделяются субсидии из бюджета. То есть правовой статус субъектов, которые осуществляют государственные функции, задачи и цели закрепляется нормативно-правовыми актами. Нормами Закона о контрактной системе законодательно закреплено, что все названные выше субъекты выступают в качестве заказчиков при закупках поставки товаров, оказания услуг или выполнения работ, необходимых для обеспечения

муниципальных или государственных нужд.

Следующим этапом финансово-правового регулирования распределения государственных финансовых ресурсов является определение муниципальных и государственных нужд с учетом функций, целей и задач муниципальных образований и государства с последующим их объединением в финансово-плановых актах и программах. Данный этап самый важный, поскольку своевременная и правильная установка потребностей государства непосредственно влияет на эффективность и целенаправленность распределения и использования государственных финансовых ресурсов и ресурсов муниципальных образований. Важность необходимости закрепления на законодательном уровне понятия «муниципальных и государственных нужд» рассмотрена ранее, при этом стоит подчеркнуть что данное понятие является правовым и соответственно должно закрепляться нормативно-правовым актом.

Муниципальным и государственными нуждами являются потребности РФ (муниципальных образований и субъектов) в услугах, работах, товарах, которые необходимы для реализации государственных функций, задач и целей и обеспечиваемые средствами бюджетов либо внебюджетных фондов. Рассматриваемые потребности могут быть разнообразными исходя из большого числа факторов:

- 1) от субъекта РФ;
- 2) от направлений в деятельности муниципальных образований и государства;
- 3) от функций, задач и целей субъекта.

В государственном задании определены присущие муниципальным и государственным учреждениям полномочия. Бюджетный Кодекс РФ закрепляет состав и порядок по формированию муниципального или государственного задания и его обеспечение финансовыми ресурсами. Необходимо сделать акцент на важности соответствия удовлетворения муниципальных и государственных нужд принципу эффективного расходования государственных финансовых ресурсов, то есть расходы должны быть целесообразны, результативны и экономны. На основании такого принципа эффективность расходования финансовых ресурсов муниципальных образований и государства представляется как необходимое расходование для достижения целей при расходовании минимально возможного объема денежных средств при достижении максимально возможного лучшего результата с сохранением качества удовлетворяемых потребностей. На особом месте при формировании муниципальных и государственных нужд находятся возникающие при реализации муниципальных и государственных программ потребности.

По мнению Ч.Д. Цыренжапова к признакам расходных обязательств относится: публично-правовой характер (возникновение в силу закона, публичных соглашений и договоров, нормативно-правовых актов, введение и отмена на основании одностороннего властного предписания); его субъектом является общественнотерриториальное образование выступающие в лице соответствующих органов власти; его содержанием образуется обязанность в

предоставлении финансирования с соответствующим правом требования; относятся только и именно к бюджетным правоотношениям.

Основания для возникновения рассматриваемых обязательств РФ, муниципальных образований и субъектов РФ закреплены в Бюджетном Кодексе РФ. Все основания для возникновения расходных обязательств в общем виде можно представить следующим образом: обязательства, которые возникают с принятием нормативно-правовых актов и (либо) при заключении органами государственной власти соглашений или договоров от имени муниципальных образований, субъектов РФ и РФ для осуществления полномочий, входящих в ведение РФ, муниципальных образований либо субъектов РФ, для осуществления полномочий, которые переданы от субъекта; обязательства, которые возникают при заключении соглашений или договоров муниципальными образованиями, субъектами РФ или РФ с казенными учреждениями; обязательства, которые возникают при принятии нормативно-правовых актов в отношении предоставления межбюджетных трансфертов. Вместе с органами государственной власти и органы местного самоуправления обязываются на ведение реестров расходных обязательств, и это важный инструмент в учете расходных обязательств бюджетного законодательства и при составлении бюджетного проекта.

Предусмотренные на соответствующий финансовый года предельные объемы финансовых средств необходимые в целях исполнения обязательств бюджета – бюджетные ассигнования.

Муниципальные и государственные нужды удовлетворяются в текущем финансовом году, в случае когда их характер более длителен, к примеру в случае исполнения долгосрочных муниципальных и государственных программ, срок по их удовлетворению продлевается. Заключительный этап в финансово правовом регулировании распределения рассматриваемых ресурсов состоит в доведении лимитов обязательств бюджета или бюджетных ассигнований до осуществляющих реализацию государственных или муниципальных образований целей, функций и задач субъектов. Многие ученые говорят о том, что реализация данного этапа осуществляется при применении методов финансирования и кредитования, тем не менее, на сегодняшний день, наряду с данными методами, был сформирован новый метод — контрактная система в сфере закупочной деятельности, так как именно при помощи такого метода распределяются денежные фонды Российской Федерации, за счет которых закупаются товары, работы, услуги для обеспечения нужд государства и муниципальных образований. Отметим, что финансирование – это основной способ распределения бюджетных средств, это отпуск денежных средств государства на безвозвратной и безвозмездной основе таким субъектам, которыми осуществляется решение основных задач и основных функций Российской Федерации и ее территориально-административных частей. Бюджетные средства распределяются в правовой форме. Что касается основных принципов такого финансирования, то они состоят в следующем: первый принцип – это принцип плановости финансирования, второй принцип – это

принцип безвозвратности и безвозмездности выделения финансовых ресурсов государства, третий принцип – это принцип целевого и адресного направления финансовых ресурсов государства; четвертый принцип – это принцип эффективного использования финансовых ресурсов государства, пятый принцип – это принцип прозрачности бюджетных расходов, шестой принцип – это принцип подведомственности бюджетных расходов, седьмой принцип – это принцип соответствия намечаемых бюджетных расходов планируемым бюджетным доходам, и так далее. Реформы финансовой системы страны повлекли за собой изменения форм финансирования бюджетных расходов и на сегодняшний день можно выделить следующие основные формы:

а) сметно-бюджетное финансирование государственных и муниципальных расходов, которое используется, прежде всего, в отношении органов государственной и местной власти, а также в отношении казенных организаций. Сущность данного режима заключается в следующем: на основе бюджетных смет выделяются бюджетные средства в целях реализации указанными выше структурами своей деятельности, связанной с оказанием государственных или муниципальных услуг в границах исполнения государственного или муниципального задания;

б) финансирование государственных программ и государственных расходов на конкурсной основе;

в) выделение субсидий из государственного бюджета в тех целях, чтобы обеспечить покрытие соответствующих нормативных расходов. В силу реализуемой реформы государственных и местных предприятий, и вместе с тем, в силу реформы, проводимой в отношении системы финансирования процесса предоставления соответствующих услуг государства и его территориальных образований, рассматриваемый нами вид финансирования используется в целях финансового обеспечения деятельности автономных организаций и предприятий, а также деятельности организаций и предприятий бюджетной сферы;

г) предоставление гарантий Российской Федерации под инвестиционные проекты;

д) многоканальная система финансового обеспечения национальных программ Российской Федерации при непосредственном использовании финансовых ресурсов разных бюджетов бюджетной системы РФ, а также соответствующих внебюджетных источников.

Метод кредитования, в сравнении с финансированием, состоит в предоставлении финансовых ресурсов страны на возмездной и возвратной основе. В настоящее время реализация данного способа осуществляется при помощи бюджетного кредитования – бюджетам другого уровня и юридическим лицам предоставляются финансовые ресурсы на условиях платности, срочности и возвратности данных средств с целью обеспечения исполнения задач и функций разными бюджетами, учреждениями и предприятиями. Данный способ в законодательстве РФ регулируется нормами статьей Бюджетного кодекса. Это очень важный метод финансовой деятельности Российской Федерации (муниципальных

образований), который используется при распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации. Финансово-правовое регулирование данной системы имеет в настоящее время очень важное значение. Итак, исходя из рассмотрения основных составляющих регулирования распределения финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, становится очевидным, что у данного процесса есть достаточно сложная структура, каждый ее элемент осуществляет взаимодействие с разными институтами финансовой системы Российской Федерации и непрерывно развивается. Если вести речь о финансово-правовом регулировании использования денежных средств Российской Федерации (муниципалитетов), то в данном случае нужно сказать, что денежные средства, поступающие в распоряжение государства, граждан и организаций, используются при помощи расчетных операций, осуществляемых как безналичные денежные расчеты в различных формах, и как расчеты наличными денежными средствами. Что касается расчетов государственных и местных органов власти, учреждений, организаций и предприятий, то они осуществляются, как правило, в безналичной форме. Что касается платежей физических лиц, то они осуществляются, как правило, в наличной форме. Тем не менее, на сегодняшний день очень распространенными стали безналичные расчеты, в том числе, это касается электронных платежей и расчетов с использованием банковских пластиковых карт. Нужно отметить, что помимо названных выше методов использования государственных денежных средств необходимо назвать еще один из способов использования таких средств — это ведение закупочной деятельности в целях обеспечения потребностей Российской Федерации и ее территориально-административных образований через национальную контрактную систему. До сих пор происходит реформирование системы управления публичными финансами. Очень важное направление данной системы состоит в преобразовании процесса расходования денежных фондов Российской Федерации и в повышении эффективности и результативности их использования.

Нужно сказать, что за период проведения реформ в совершенствовании указанного направления был достигнут ряд следующих результатов: бюджетный процесс был организован на основе принятия и исполнения имеющихся у публично-правовых образований расходных обязательств; разграничены их полномочия, расходные обязательства, а также доходные источники бюджетов; начали внедряться инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, в том числе, на смену сметному финансированию учреждений пришло финансовое обеспечение заданий на предоставление государственных (или муниципальных) услуг; была реформирована система финансового обеспечения таких услуг при изменении статуса государственных (муниципальных) предприятий, а также при изменении порядка финансирования данных предприятий; на законодательном уровне были определены процедуры и правила планирования и осуществления закупочной деятельности, в частности, была предпринята попытка разработать системный процесс финансового контроля над

проведением таких закупок, попытка внедрить меры ответственности, и так далее.

Однако процесс реформирования все еще продолжается. На практике не были в полном объеме применены все введенные законодательством положения, принципы и методы. Все еще остаются серьезные проблемы, которые требуют разрешения. Например, в государственной программе РФ, которая называется «Управление государственными финансами» указывается ряд следующих проблем касательно процесса расходования бюджетных средств.

Первая проблема состоит в том, что нет полноценной системы стратегического планирования. Кроме того, необходимо сказать о том, что такое планирование на сегодняшний день в недостаточной степени увязано с бюджетным планированием. Вместе с тем, успешному достижению основных целей Российской Федерации весьма существенно препятствует ограниченность практики планирования, а также использования полной совокупности всех необходимых инструментов (к примеру, таких как таможенные, налоговые, и так далее).

Вторая проблема состоит в низкой эффективности системы финансового контроля, осуществляемого Российской Федерацией и соответствующими территориально-административными образованиями. Такой контроль в недостаточной мере нацелен на определение уровня эффективности расходов государственного (местного) бюджета.

Третья проблема состоит в недостаточной вовлеченности населения Российской Федерации в обсуждение основных целей целенаправленного использования государственных финансовых ресурсов.

Четвертая проблема состоит в низкой степени открытости бюджетов бюджетной системы РФ. Кроме того, необходимо сказать о довольно низкой степени прозрачности деятельности должностных лиц государственных органов и организаций.

Пятая проблема состоит в том, что все так же существуют условия для неоправданного повышения величины расходов государственного (муниципального) бюджета в условиях невысокого уровня мотивации федеральных, региональных и муниципальных органов к оптимизации таких расходов.

Шестая проблема состоит в том, что ответственность государственного заказчика за итоговые результаты закупочного процесса подменяется ответственностью только за выполнение формализованных правил отбора поставщика.

Седьмая проблема состоит в том, что задерживается развитие таких институтов, как планирование государственных заказов и исполнение заключенных контрактов.

Итак, подводя итог всему вышеизложенному, есть возможность сделать ряд следующих выводов:

1) исходя из анализа мнения ученых по поводу такого понятия, как финансовая деятельность государства (муниципалитетов), становится очевидным

следующее: практически все ученые имеют единую точку зрения, что органы государственной власти и осуществляют данную деятельность по следующим главным направлениям: формирование, распределение, а также использование денежных средств государства для решения задач и выполнения функций Российской Федерации (муниципалитетов);

2) при классификации расходов государства и муниципальных образований на сегодняшний день можно применять еще одно основание для классификации (наряду с другими основаниями): в зависимости от используемого метода в осуществлении бюджетных расходов на осуществление закупочной деятельности для удовлетворения потребностей Российской Федерации и ее территориально-административных частей, потребностей государственных (муниципальных) организаций;

3) распределение денежных фондов Российской Федерации и ее территориально-административных частей является определенным процессом, включающий в себя несколько последовательных этапов, в основе которых лежат такие принципы расходования денежных средств государства: экономичность, эффективность, целесообразность;

4) субъекты, которыми осуществляются функции, цели и задачи Российской Федерации и ее территориально-административных образований, выступают в качестве заказчиков при осуществлении закупочной деятельности для обеспечения нужд государства и муниципальных образований;

5) все нужды государства и муниципальных образований должны закрепляться финансово-правовыми и финансово-плановыми актами, в частности, планами закупок и планами-графиков закупок продукции, услуг, работ;

6) в настоящее время активно применяются методы финансирования и кредитования. Тем не менее, на сегодняшний день, наряду с данными методами, был сформирован новый метод — контрактная система в сфере закупочной деятельности, и именно при помощи такого метода распределяются денежные фонды Российской Федерации, за счет которых закупаются товары, работы, услуги для обеспечения нужд государства и муниципальных образований;

7) система управления общественными финансами до сих пор реформируется. Некоторые проблемы уже были решены, тем не менее, отдельные из них все еще существуют. В определенной мере такие проблемы будут разрешены благодаря введению Закона о контрактной системе, которым предусматривается процесс планирования государственных расходов на приобретение продукции, услуг, работ из соответствующих бюджетных и внебюджетных источников. Этим предполагается полная открытость данных расходов, усиление финансового контроля в этой области, введение принципиально новых конкурентных способов закупки, и так далее.

Маркелов К.Б. неоднократно говорил в своих научных трудах о соотношении законодательных положений, которые регламентируют закупочную деятельность и расходы, понесенные государством (или муниципальным образованием). Этот автор определял границы взаимосвязи таких

законодательных положений, которые выражаются в следующем. Прежде всего, соотношение таких законодательных положений опосредованно взаимоотношениями действующих в государстве институтов бюджетного права. Вместе с тем, взаимосвязь указанных выше законодательных положений выражается, по мнению этого автора, в комплексном регулировании данными законодательными положениями некоторых отношений, которые появляются в силу осуществления государством (муниципальным образованием) своей закупочной деятельности. Тем не менее, такие взаимосвязи, как нам представляется, единственными не являются. В настоящее время национальная контрактная система в области закупочной деятельности, прежде всего, включается в следующие основные направления финансовой деятельности Российской Федерации (ее территориально-административных частей): первое направление – это распределение общественных финансовых средств, второе направление – это их использование. Кроме того, это важный способ формирования фондов денежных средств на территории государства. Тем не менее, если через указанную выше систему (контрактную) расходуются лишь публичные (общественные) финансовые ресурсы, то тогда начинает происходить активное формирование в стране разных фондов денежных средств. Очень важную роль играют фонды государственных и местных хозяйствующих субъектов. Их создание происходит в границах государственных закупок. Это обусловлено тем обстоятельством, что финансы таких государственных и местных предприятий идут на решение общественных задач, определенная часть этих финансовых ресурсов включается в бюджеты разного уровня. Их формирование, а также их использование систематически контролируется со стороны государства. Президент Российской Федерации много раз обращал свое внимание на проблемы, которые в настоящее время существуют в закупочной сфере в ходе осуществления Российской Федерацией и ее территориально-административными частями (муниципалитетами) своей финансовой деятельности. Необходимо, чтобы национальная бюджетная политика Российской Федерации в данный период времени, как отмечает глава государства, нацеливалась на адаптацию национальной бюджетной системы Российской Федерации к текущей ситуации, которая весьма существенно поменялась. Кроме того, Президент Российской Федерации говорит о необходимости формирования благоприятных условий для стабильного развития нашего государства в посткризисное время. Очень важными в данном случае будут мероприятия, направленные на усовершенствование действующего в Российской Федерации механизма государственных закупок. Крайне необходимо, чтобы они в Российской Федерации являлись эффективным средством управления различными преобразованиями, которые систематически происходят в национальной экономике. Кроме того, необходимо, чтобы государственные закупки активно содействовали технологической модернизации в Российской Федерации, а также были направлены на обеспечение высокого роста уровня конкурентоспособности эффективных хозяйствующих субъектов. Вместе с тем,

национальная система государственных закупок предполагает необходимость радикального реформирования.

Таким образом, чтобы денежные средства Российской Федерации (муниципалитетов) расходовались эффективно и целенаправленно необходимо использование в рассматриваемой нами сфере контрактной системы. Национальная контрактная система в сфере закупочной деятельности имеет ряд характерных особенностей. Финансово-правовое регулирование рассматриваемой нами деятельности необходимо анализировать на основе положения Закона о контрактной системе Российской Федерации. Необходимо выяснить, в чем состоит отличие его положений от положений, непосредственно предусмотренных в Законе о размещении заказов.

При реализации контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок имеет место возникновение различных отношений. Такие отношения могут быть охарактеризованы как многоплановые и как достаточно сложные. Они регулируются на сегодняшний день законодательными положениями разных правовых отраслей. Вместе с тем, возникающие при реализации контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок отношения могут быть как частноправовыми, так и публичноправовыми. В большей мере будем обращаться именно к таким отношениям, которые регламентируются положениями законодательства в финансовой сфере. Итак, правоотношения в финансовой сфере – это такие отношения, которые регламентируются положениями законодательства в финансовой сфере. Участники финансовых правоотношений имеют определенные, предусмотренные законом права и обязанности. Их деятельность направлена на формирование, распределению, а также использование на территории Российской Федерации различных фондов денежных средств. Автор М.В. Карасева в своих научных трудах дала определение такому понятию, как финансовые правоотношения. Автор привела множество классификаций таких финансовых правоотношений, и вместе с тем, она выделила дополнительные разновидности данных правоотношений. Автор изучала финансовую деятельность Российской Федерации. Она рассматривала ее с точки зрения такой сферы, в которой происходит активное возникновение анализируемых нами правоотношений.

Что касается основных особенностей финансовых правоотношений, то они состоят в следующем: первая особенность финансовых правоотношений состоит в том, что их возникновение происходит в ходе финансовой деятельности Российской Федерации и ее территориально-административных частей, иначе говоря, в ходе формирования, распределения и использования денежных средств государства; вторая особенность финансовых правоотношений состоит в том, что их регулируют положениями действующего финансового законодательства РФ; третья особенность финансовых правоотношений состоит в том, что они являются публичными, властно-имущественными; четвертая особенность финансовых правоотношений состоит в том, что публичноправовое образование во всех случаях будет являться стороной в таких финансовых правоотношениях; пятая

особенность финансовых правоотношений состоит в том, что ответственность за нарушение действующего законодательства в данной сфере будет наступать именно перед Российской Федерацией и ее территориально-административным образованием.

Стоит сказать о том, что их действие происходит на основе определенных юридических фактов. Что касается их структуры, то в нее включаются такие основные составляющие: во-первых, это субъект финансовых правоотношений (иначе говоря, это определенный участник определенного финансового правоотношения, который имеет конкретные права и конкретные обязанности), во-вторых, это объект финансовых правоотношений (иначе говоря, это то, на что непосредственно ориентировано действие соответствующего участника), и, наконец, в-третьих, это содержание данных правоотношений. Отметим, что такие правоотношения в сфере реализации национальной контрактной системы в области закупочной деятельности формируются в силу образования и удовлетворения потребностей и нужд Российской Федерации и ее территориально-административных образований. Возникновение данных правоотношений происходит в ходе осуществления финансовой деятельности Российской Федерации и ее территориально-административных образований. Объектом данных правоотношений являются денежные средства, которые выделяются на обеспечение нужд и потребностей Российской Федерации и ее территориально-административных образований. Основными субъектами в данном случае будут:

- а) государство, регионы, муниципалитеты;
- б) государственные и муниципальные органы власти, осуществляющие регулирование и контроль в области закупочной деятельности;
- в) участники закупочной деятельности: организации, граждане, ИП;
- г) заказчики, в качестве которых выступают предприятия и организации бюджетной сферы Российской Федерации, государственные и муниципальные заказчики.

Государство (его территориально-административная часть) в лице своего органа государственной власти (организации) во всех случаях является стороной в правоотношениях по закупочной деятельности, направленной на приобретение продукции для обеспечения нужд Российской Федерации, регионов, муниципалитетов.

Если говорить о заказчиках, то это организация (предприятие) бюджетной сферы, осуществляющая закупочную деятельность, либо государственный (муниципальный) заказчик (органы государственной власти, местные органы власти, казенные организации). Кроме того, заказчиком согласно действующему законодательству является Госкорпорация «Росатом». Указанная структура осуществляет свою деятельность от имени государства, региона, либо муниципалитета.

Нужно подчеркнуть, что все заказчики несут соответствующие бюджетные обязательства согласно нормативно-правовым актам РФ в данной сфере. Они

действуют от имени государства, региона, либо муниципалитета и являются уполномоченными на ведение закупочной деятельности. Это получатели денежных средств соответствующего бюджета (согласно Бюджетного Кодекса РФ). Таким образом, в определениях, которые содержатся в Законе о контрактной системе, целесообразно использовать такое понятие, которое содержится в Бюджетном Кодексе РФ. Кроме того, во всех рассмотренных нами определениях нет очень важного признака, сущность которого состоит в следующем: осуществление закупок товаров (услуг, работ) в целях обеспечения потребностей и нужд государства и его территориально административных образований, которые возникают в целях достижения основных целей и решения основных задач государства и его территориально административных частей. Вместе с тем, в рассматриваемом нами Законе был предусмотрен ряд конкретных случаев, при которых некоторые участники закупочной деятельности (государственных унитарных предприятий и муниципальных унитарных предприятий, автономные и некоторые другие организации) тоже станут вести эту деятельность в целях удовлетворения нужд Российской Федерации и ее территориально-административных образований по закону о контрактной системе. Тем не менее, не ясен правовой статус таких субъектов в анализируемых нами отношениях.

Нужно отметить, что указанные выше участники закупочной деятельности не были определены в качестве заказчиков. Тем не менее, в соответствии Закона, закупки за счет государственных финансовых ресурсов в некоторых ситуациях планируются, а также осуществляются согласно положениям, которые были предусмотрены в анализируемом Законе. Вместе с тем, в Кодексе об административных правонарушениях РФ эти участники носят следующее название: «отдельные виды юридических лиц». Иначе говоря, в Законе о контрактной системе не был определен в надлежащей степени правовой статус этих участников закупочной деятельности, а это неблагоприятно отразится на правоприменительной практике. Кроме того, это неблагоприятно отразится на таких важных параметрах, как экономность и эффективность расходования денежных средств Российской Федерации. Таким образом, целесообразно, чтобы Закон устанавливал правовой статус этих участников как некоторых юридических лиц, реализующие полномочия заказчиков.

Таким образом, будут целесообразными некоторые изменения, которые должны быть внесены в указанную выше статью: во-первых, изложить понятия «государственный заказчик», «муниципальный заказчик» и «заказчик» в следующей редакции: «государственный заказчик — государственный орган, Государственная корпорация «Росатом», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующее от имени РФ или субъекта РФ, являющееся получателем средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ и осуществляющие закупки для обеспечения государственных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства»; «муниципальный заказчик — муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующее от

имени муниципального образования, являющееся получателем средств местных бюджетов и осуществляющие закупки для обеспечения муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций муниципального образования»; «заказчик — государственный или муниципальный заказчик, либо в соответствии настоящего Федерального закона бюджетное учреждение, осуществляющий закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и муниципальных образований». Во-вторых, включить в Закон о контрактной системе, закрепляющий понятие «отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков» в следующей редакции: отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков — автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, осуществляющие закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и муниципальных образований. Вместе с тем, нужно сказать, что все названные выше участники – это субъекты финансово-правовых отношений, которые связаны с распределением, а также с использованием различных фондов денежных средств государства. Ранее нами достаточно подробно уже был проанализирован порядок финансово-правового регулирования их деятельности.

В настоящее время в нормативно-правовых актах предусматривается перечень прав и обязанностей субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере реализации национальной контрактной системы в области осуществления государственных и муниципальных закупок. Их положения регулируют всю в целом национальную контрактную систему Российской Федерации в сфере закупочной деятельности. Тем не менее, есть такие нормативно-правовые акты, которые регулируют только некоторые составляющие контрактной системы Российской Федерации в сфере закупочной деятельности. Скажем, Постановлением Правительства Российской Федерации, которое вступило в свою законную силу, был установлен круг функций должностных лиц органов федеральной власти в закупочной сфере. Вместе с тем, положения Бюджетного кодекса, Гражданского кодекса, Закона о некоммерческих организаций и других законов и нормативно-правовых актов определяют полномочия заказчиков в сфере осуществления закупок.

Почти на каждом этапе рассматриваемой нами системы происходит возникновение соответствующих финансово-правовых отношений. Такие отношения имеют ряд своих характерных особенностей. Ранее мы уже говорили о том, что контрактную систему необходимо характеризовать с точки зрения такой целостной системы, которая включает в себя несколько взаимосвязанных между собой структурных составляющих.

Для изучения ее финансово-правового регулирования крайне важно будет проанализировать порядок регулирования соответствующих отношений, которые появляются на всех стадиях реализации данной системы. Отметим, что, прежде

всего, выявляются нужды Российской Федерации и ее территориально-административных образований, исходя из их основных целей и основных задач, поставленных перед ними. Такой этап имеет очень большое значение, потому что в случае правильного и оперативного выявления нужд государства и его территориальных образований фонды денежных средств будут распределяться, а также использоваться более эффективно и более целенаправленно.

В ходе реализации анализируемой нами системы происходит появление некоторых характерных особенностей осуществления этого очень важного этапа. Подчеркнем, что все такие особенности урегулированы положениями действующего финансового законодательства Российской Федерации и предполагают объективную необходимость более тщательного их изучения.

В действующем Законе о контрактной системе говорится о том, что заказчики осуществляют закупочную деятельность (закупки товаров, работ, услуг) в целях обеспечения потребностей государства, его регионов и его муниципалитетов. Рассмотрим более подробно, на что направлена закупочная деятельность заказчиков: во-первых, закупочная деятельность заказчиков направлена на реализацию государственных и местных целевых программ; во-вторых, закупочная деятельность заказчиков непосредственно направлена на исполнение различных международных обязательств Российской Федерации; в-третьих, закупочная деятельность заказчиков направлена на реализацию полномочий и осуществление функций соответствующих федеральных, региональных и местных органов власти.

Прежде в Законе о размещении заказов содержалось вместе с тем указание и на потребности предприятий (организаций) бюджетной сферы Российской Федерации.

В такой ситуации в Законе о контрактной системе, как нам представляется, определяются не все цели закупочной деятельности, так как ничего не говорится о целях ведения данной деятельности организациями (предприятиями) бюджетной сферы, а они за счет государственных финансовых ресурсов осуществляют закупки для того, чтобы обеспечить потребности Российской Федерации и ее административно-территориальных частей, и такие потребности появляются не только в силу уже названных ранее целей.

В положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации говорится о том, что субсидии предприятиям (организациям) бюджетной сферы Российской Федерации направляются для исполнения соответствующего государственного (или муниципального) задания. Кроме того, эти денежные средства могут быть направлены данным предприятиям (организациям) и на другие цели. В Закона о контрактной системе было установлено, что данным предприятиям (организациям) необходимо вести эту деятельность за счет предоставляемых им субсидий лишь согласно положениям, предусмотренным в действующем ныне Законе о контрактной системе.

Соответственно, считаем, что будет целесообразным изложить в Законе о контрактной системе следующим образом: «выполнения бюджетным

учреждением государственного (муниципального) задания, а также иных целей, на которые выделяются субсидии данным учреждениям из бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Под формированием государственных (муниципальных) нужд, безусловно, подразумевается непосредственное закрепление всех имеющихся нужд в соответствующем документе. Основанно такое направление на очень важном принципе финансовой деятельности Российской Федерации и муниципалитетов — на принципе плановости. Автор Э.Д. Соколова говорит о том, что под принципом плановости в ведении финансовой деятельности подразумевается следующее: вся финансовая деятельность Российской Федерации основана на целостной системе финансово-плановых актов. Что касается порядка их составления, утверждения, а также их исполнения, то он закрепляется соответствующими нормативными правовыми актами. Вместе с тем, О.В. Болтинова справедливо говорит о том, что финансовая деятельность государства и муниципалитетов не возможна без планирования. Не возможна также реализация целевых программ, в том числе приоритетных национальных проектов, обеспечение социальной стабильности общества. В законе (решении) о соответствующем бюджете определяются потребности государства (муниципальных образований), финансовое обеспечение которых осуществляется за счет денежных средств бюджета. Конкретизируются такие нужды многими финансово-правовыми и финансово-плановыми актами, среди них важное место отводится планам закупок и планам-графикам закупок, принимаемым заказчиками при обеспечении нужд государства (муниципальных образований) и закрепляющим конкретные виды таких нужд, и в целом процесс их удовлетворения.

Если подготовка и утверждение проекта муниципального бюджета (бюджета муниципального образования) осуществляется на очередной финансовый год, то тогда в этом случае должностные лица местных органов власти подготавливают соответствующий среднесрочный финансовый план. Вместе с тем, когда совершение той или иной закупки товаров (работ, услуг) намечается органами местных органов власти по завершению планового периода, то тогда сведения о данных закупках непосредственным образом должны включаться в соответствующие планы. В данном случае в обязательном порядке берутся во внимание требования бюджетного законодательства Российской Федерации.

В данной ситуации требуемые сведения должны охватывать весь в целом период намечаемых закупок товаров (работ, услуг), исходя из положений Федерального закона №44-ФЗ. Бюджетным законодательством РФ, включая Бюджетного кодекса, определяются случаи для увеличения периода закупки. Что касается особенности подготовки и утверждения плана закупок, то она непосредственно выражается в том, каким именно субъектом и в какое конкретно время и составляется и утверждается такой документ.

Так, данные планы государственным (муниципальным) заказчиком

подготавливаются при подготовке проектов бюджетов, исходя из всех требований, которые были предусмотрены в действующем бюджетном законодательстве Российской Федерации. Стоит сказать здесь, что утверждение таких планов закупок осуществляется в срок 10 дней. Такой план организацией (предприятием) бюджетной сферы подготавливается в ходе планирования своей финансово-хозяйственной деятельности. Что касается утверждения такого плана закупок, то оно осуществляется в срок 10 дней после того, как будет утвержден план финансово-хозяйственной деятельности данной организации (предприятия). В соответствии ФЗ «О некоммерческих организациях» составление и учреждение планов финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений осуществляется в порядке, определенном должностными лицами соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, а также, исходя из требований, установленных Минфином Российской Федерации. Так, в соответствии Приказа № 81н составление данного плана осуществляется на таком этапе, когда происходит формирование проекта бюджета. Если вести речь о времени и о порядке подготовки плана закупок, то нужно будет сказать здесь о следующем.

Срок подготовки планов закупок в Федеральном законе №44-ФЗ привязан к сроку, в который составляется и рассматривается проект закона о бюджете определенного уровня. Тем не менее, отсутствует четкое указание на даты составления и предоставления данного проекта закона в соответствующие органы, в чем и заключается существенный пробел в действующем законодательстве. Этот порядок более детально, как нам представляется, должен закрепляться в положениях, содержащихся подзаконных правовых актах.

При осуществлении данного процесса формируются государственные расходные обязательства и расходные обязательства муниципальных образований. Как уже ранее рассмотрено, все возникающие у публично-правового образования расходные обязательства – это основание возникновения муниципальных и государственных нужд, которые должны удовлетворяться государственными денежными фондами. То есть, обеспечение данных потребностей осуществляется в рамках бюджетного процесса бюджетными ассигнованиями. Особое значение при этом носит именно планирование и распределение ассигнований, поскольку именно на этапе планирования и распределения от правильности определения государственных потребностей зависит своевременность и объем финансовых ресурсов, которые будут предоставлены, а также их целесообразное и эффективное использование в дальнейшем.

При планировании закупок в обоих нормативных актах необходим план (в №44-ФЗ план-график), который формируется сроком на 1 год и размещается в ЕИС. А дальше идут существенные различия:

По Федеральному Закону №44-ФЗ – на втором этапе планирования необходим план закупок на 3 года с размещением в ЕИС. Нормативные акты, регулирующие их размещение – Приказы Минэкономразвития и Казначейства № 761/20н от

27.12.2011 года и № 182/7н от 31.03.2015 года. Кроме того, определенные закупки, которые осуществляются согласно п. 4,5, 23, 26, 33, 42 ч. 1 ст. 93 нужно показывать укрупненно;

По №223-ФЗ – если закупки попадают в категорию п.3 ст.4, то необходим отдельный план закупок на срок от 5 до 7 лет с регистрацией в ЕИС. Его формирование осуществляется согласно Постановлению Правительства № 932 от 17.09.2012 года

Извещения о закупках, их изменениях или отмене
Извещения о закупках и их изменение:

По Федеральному Закону №44-ФЗ – количество дней, в течение которых необходимо опубликовать извещение о проведении закупки или ее изменении, зависит от способа определения поставщика (аукцион, запрос котировок, запрос предложений), либо установления единственного поставщика. Все критерии даны в соответствующих статьях закона;

По Закону №223-ФЗ – при проведении открытого конкурса или аукциона извещение в единой информационной системе размещается в течение 20 дней до окончания приема заявок. В иных ситуациях необходимо руководствоваться Положением о проведении закупок. В случае внесения изменений в извещении в данном законе рассматривается ситуация, когда нововведения происходят по истечении 15 дней до даты окончания приема заявок. Срок подачи заявок просто продлевается.

Отмена извещения о проведении закупки в Федеральном законе №44-ФЗ регулируется ст. 36. В ней также, в зависимости от ранее выбранного способа определения поставщика (с помощью проведения открытого аукциона, запроса предложений) назначается срок до даты окончания приема заявок, в течение которого данное решение должно быть опубликовано. Если поставщик выбирается в ходе запроса предложений или единственного поставщика, то не проводить закупку не получится. По Федеральному закону №223-ФЗ случаи отмены проведения закупок регулируются Положением о проведении закупок, либо ст.448 ГК РФ.

В большинстве случаев согласно Закона о закупках №44-ФЗ необходимо обеспечение заявки. Оно может быть выражено в деньгах или банковской гарантией. В Постановлении Правительства № 199 от 06.03.2015 года приведены условия, когда можно обойтись без обеспечения исполнения контракта. В остальных случаях, оно обязательно при проведении конкурса или аукциона. Если поставщик выбирается посредством запроса котировок или предложений, или единственного поставщика, то заказчик вправе, но не обязан потребовать обеспечение заявки.

Основным отличием, в данном случае, норм Закона №44-ФЗ от №223-ФЗ является запрет ссылаться на конкретную торговую марку, фирменное наименование, производителя и т.д. При проведении работ или оказании услуг, если используется какой-то товар можно указать его товарный знак, но с возможность использования эквивалента. Закон №223-ФЗ не запрещает ссылаться

на конкретный товар. При расчете максимальной цены контракта по закону №44-ФЗ применяется один из пяти методов, установленных ст.22. По нормам №223-ФЗ заказчик в Положении о закупках приводит свой способ формирования расценок.

Предоставление преимуществ поставщикам Федеральный закон №44-ФЗ предоставляет преимущества:

- учреждениям УИС и организациям инвалидов – в отношении предлагаемой ими цены контракта до 15%;
- субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям – в отношении предлагаемой ими цены контракта не менее 15%.

Федеральный закон №223-ФЗ предоставляет преимущества:

- субъектам малого и среднего предпринимательства – не менее 18% от всего объема договоров;
- общий объем договоров закупок, поставщиками которых являются субъекты малого и среднего предпринимательства должен быть не менее 10% от всего всех закупок.

Изменение условий контракта и отчетность по закупкам: Нормы закона №44-ФЗ очень жесткие в отношении любых изменений условий и цены контракта. Они регулируются статье 34. Контракт должен заключаться на условиях, прописанных в документации и извещении. Цена не меняется на протяжении действия исполнения договора, и может быть увеличена при определенных условиях. Закон №223-ФЗ позволяет менять любые условия контракта: объем товаров (работ или услуг), их цену, сроки поставки/исполнения. Отчетность по исполнению контракта должна быть размещена в ЕИС:

По Закону о закупках №44-ФЗ – в течение рабочих 7 дней после исполнения контракта. Также необходимо разместить отчет до 1 апреля следующего года, если контракт был заключен и исполнен с субъектами малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям;

По №223-ФЗ – не позднее 10 числа месяца, следующим за отчетным. Его форма и состав определяется п.19 ст.4.

Состав реестров для закона 44-ФЗ регулируется ст. 103, а состав договоров для №223-ФЗ – статьей 4.1

Законом №223-ФЗ не предусмотрены или предоставлены на усмотрение заказчика, если утверждены в Положении о закупках, положения о:

- антидемпинговых мерах;
- национальном режиме;
- экспертизе товаров, работ или услуг.

В Федеральном Законе о закупках №44-ФЗ данные положения регламентированы и обязательны к исполнению.

Таким образом, в целях единообразного применения норм необходимо внесение в Закон о контрактной системе (основной закон, регулирующий

закупки) изменений, касающихся планирования закупок указанными выше субъектами (отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчика).

1) формирует автономное учреждение, государственное и муниципальное унитарное предприятие, признаваемые заказчиками на основе данного Федерального закона, исходя из требований, предусмотренных, после принятия решений, касающихся осуществления капиталовложений в объекты, находящиеся в собственности государства (муниципальных образований) либо о приобретении объектов недвижимости в собственность государства (муниципальных образований) за счет бюджетных средств; он утверждается в десятидневный срок после заключения соответствующих соглашений, касающихся предоставления бюджетных средств на осуществление капиталовложений в объекты, находящиеся в собственности государства (муниципальных образований) либо о приобретении объектов недвижимости в собственность государства (муниципальных образований);

2) формирует его юридическое лицо, не являющееся государственным либо муниципальным унитарным предприятием, государственным либо муниципальным учреждением, признаваемым заказчиком на основе настоящего Федерального закона, исходя из требований, предусмотренных, после принятия решений, касающихся предоставления бюджетных инвестиций согласно Бюджетному кодексу на реализацию инвестиционных проектов, связанных со строительством, реконструкцией и техническим перевооружением объектов капитального строительства; он утверждается в десятидневный срок после предоставления таких инвестиций;

3) его формирует бюджетное учреждение, автономное учреждение, государственное и муниципальное унитарное предприятие, признаваемое заказчиком на основе данного Федерального закона, исходя из требований, предусмотренных в этой статье, после заключения договора о передаче данному субъекту органом государственной власти, местным органом власти, выступающим в качестве государственного или муниципального заказчика, полномочий на осуществление закупочной деятельности, исходя из положений данного ФЗ от лица этого органа в качестве муниципального (либо государственного) заказчика; он утверждается в десятидневный срок с того дня, как до соответствующего юридического лица будет доведен объем соответствующих прав. Формирование планов закупок, автономными учреждениями, являющимися заказчиками согласно Федерального закона, осуществляется на период осуществления капиталовложений в объекты, находящиеся в собственности государства и муниципальных образований.

Планы закупок формирует юридическое лицо, не являющееся государственной либо муниципальной организацией, признаваемыми заказчиками согласно данного ФЗ на период реализации инвестиционных проектов, связанных со строительством, реконструкцией и техническим перевооружением объектов капитального строительства. Формирование планов закупок автономными и

бюджетными организациями, признаваемыми заказчиками согласно Федерального закона, осуществляется на период осуществления переданных полномочий на ведение закупочной деятельности от органов государственной власти, местных органов власти. В отношении сроков подготовки и утверждения плана-графика закупок (второй по значимости финансово-плановый акт при реализации контрактной системы в закупочной сфере) нужно сказать, что в соответствии №44-ФЗ разработка плана-графика осуществляется на 1 год. Его утверждение осуществляется заказчиком в соответствующий установленный срок (10 дней). Процесс принятия такого акта обладает огромным значением, потому что от правильного и своевременного составления и утверждения данного акта зависит последующее осуществление закупочной деятельности и соблюдение всех принципов рассматриваемой нами системы. Ранее уже отмечалось, что в Законе оговорен лишь срок утверждения этого документа, тем не менее, не понятно в течение какого периода заказчикам необходимо осуществить разработку указанного акта. Частичный ответ на данный вопрос, однако лишь в отношении подготовки планов-графиков закупок товаров (услуг, работ) для обеспечения потребностей регионов и муниципальных образований Российской Федерации был представлен в Постановлении Правительства РФ № 1044. В нем отмечается, что разработка и утверждение планов-графиков осуществляется в десятидневный срок после того, как произошло наступление конкретного события, названного в отношении каждого отдельного заказчика в Требованиях к плану-графику). Тем не менее, по нашему мнению, десятидневного срока будет недостаточно, чтобы составить такой важный финансово-плановый акт. Скорее всего, по указанной причине в названных требованиях Правительство более подробно прописывает процесс разработки этих актов во взаимосвязи с осуществляемым бюджетным процессом и уже в более долговременные сроки.

Отмечается, что государственными и муниципальными заказчиками, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, бюджетными учреждениями, признаваемые заказчиками Закона, формирование планов-графиков осуществляют после того, как на рассмотрение представительного (регионального / местного) органа власти будет внесен соответствующий проект закона (соответствующее решение) о бюджете.

Следовательно, данный финансово-плановый документ будет утверждаться уже в течение десяти дней с момента, названного Закона о контрактной системе, исходя из типа заказчика. В Законе отмечается, что данный финансово-плановый акт утверждается в десятидневный срок после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности, согласно положениям действующего законодательства Российской Федерации либо получения заказчиком соответствующего объема прав. Представляется, что не совсем правильным является указание на наступление для всех заказчиков одного из названных событий, потому что подготовка и утверждение планов-графиков непосредственным образом зависит от имеющегося у заказчика правового

статуса, от особенностей осуществляемых заказчиком закупок, а также от порядка получения заказчиком соответствующего финансирования. На практике, в связи с установлением единых условий для утверждения таких планов-графиков, будет возникать большое количество противоречий и, следовательно, будут происходить нарушения законодательства в указанной сфере.

В силу этого, а также в силу того, что законодательство России предусматривает ответственность в случае несвоевременного принятия и размещения в единой информационной системе документации о закупках (в том числе, и планов-графиков), будет необходимо внесение изменений в Закон о контрактной системе, а также установление порядка утверждения планов-графиков, исходя из типа заказчика.

Итак, в Законе должно указываться: план-график подготавливается на один год, его утверждение осуществляется в десятидневный срок:

1) государственным (муниципальным) заказчиком после того, как им будет получен объем соответствующих прав в денежном выражении;

2) бюджетной организацией после утверждения плана, согласно законодательству РФ;

3) государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономным учреждением, признаваемыми заказчиком, согласно данного ФЗ после заключения договора о предоставлении бюджетных ресурсов на осуществление капиталовложений в объекты, находящиеся в собственности государства (муниципального образования) либо о приобретении объектов недвижимости собственность государства (муниципального образования);

4) государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономным учреждением, бюджетным учреждением, признаваемыми заказчиками на основе данного ФЗ, со дня доведения до соответствующих юридических лиц объема соответствующих прав в денежном выражении;

5) Юридическим лицом, не являющимся государственной или муниципальной организацией, государственные и муниципальные унитарные предприятия, признаваемым заказчиком на основе данного ФЗ, после представления бюджетных инвестиций согласно Бюджетному кодексу на осуществление инвестиционных проектов, связанных со строительством, реконструкцией и техническим перевооружением объектов капитального строительства.

Назовем финансово-экономические документы, на которых основано составление проекта бюджета: Бюджетное послание Президента Российской Федерации; основные направления налоговой и бюджетной политики; прогноз социально-экономического развития соответствующих территории; государственные (муниципальные) программы. Необходимо сделать акцент на том, что планирование таких закупок должно быть основано на рассмотренных актах. Внимание при этом нужно обратить, что на сегодня все муниципальные и государственные нужды закрепляются и конкретизируются в содержании муниципальных и государственных программ.

Соответственно важно рассмотреть следующие обстоятельства. Внедрение методов по программно-целевому бюджетному планированию, то есть программной структуры бюджетных расходов является одним из направлений проводимой в государстве бюджетной реформы, что определено направленностью государственной финансовой политики на повышение степени эффективности расходов бюджета.

В Бюджетных посланиях Федеральному собранию от Президента РФ многократно указывалось, что именно программы государства должны являться одним из методов в достижении целей государственной социально-экономической политики и обеспечения контроля их выполнения, основой взаимосвязи бюджетного и стратегического государственного планирования. Также государственные программы должны устанавливать в отношении политики, которую ведут в соответствующих сферах субъекты РФ общие требования и устанавливать общие требования при определении взаимодействия между органами государственной власти в субъектах РФ и федеральными органами власти. Особый акцент внимания при этом необходимо уделить обоснованности и продуманности в механизмах по реализации и ресурсному обеспечению программ государства, их корреляции с имеющимися в социально-экономической государственной политике долгосрочными целями, в связи с чем важными являются разработки на долгосрочный период бюджетной стратегии РФ.

Основные направления в реформировании государственной финансовой системы (бюджетной системы в частности) с акцентом внимания на переход к программно-целевому планированию бюджета, который нацелен на получение результата (включая планирование закупок в целях обеспечения муниципальных и государственных потребностей) и методы для их реализации отражены в различных государственных программах, нормативно-правовых актах и других финансовых документах.

Выводы по разделу 1

Проект закона на текущий финансовый год и на плановый период (включая расходную часть) составляется на основании государственных программ. Очевидно, что начиная с указанной даты планы графики и планы по закупкам должны составляться муниципальными и государственными заказчиками соответственно муниципальным и государственным программам, поскольку именно они закрепляют муниципальные и государственные нужды, нужды других заказчиков, которые появляются при оказании муниципальных и государственных услуг (выполнении муниципальных и государственных заданий) и выполнении других полномочий, функций муниципальных образований и государства.

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЗАКУПОК С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ КОНКУРЕНТНЫХ ПРОЦЕДУР И БЕЗ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

2.1. Анализ результативности осуществления закупок у единственного поставщика

Федеральный закон №44-ФЗ не содержит запретов на осуществление закупок одноименных товаров (работ, услуг) или товаров (работ, услуг), образующих единую сделку, у единственного поставщика в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона №44-ФЗ.

При этом, заключение договоров на идентичные предметы закупки в течение незначительного периода времени с одним и тем же лицом может квалифицироваться антимонопольным органом как нарушение статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в достижении антиконкурентного соглашения, что свидетельствует об умышленном разделении предмета поставки, выполнения работ, оказания услуг со стороны заказчиков на несколько отдельных договоров в целях обхода необходимости проведения конкурентных процедур закупок товаров, работ, услуг. Таким образом, искусственное дробление закупок создает преимущественные условия для единственного поставщика и не способствует повышению эффективности использования бюджетных средств.

Правительством РФ установлены дополнительные случаи осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в 2020 году:

1) осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях", а также услуг центрального депозитария;

2) осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации. В таких правовых актах указываются предмет контракта, предельный срок, на который заключается контракт, обязанность единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) исполнить свои обязательства по контракту лично или возможность привлечь к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей и требование к объему исполнения единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту лично, а также может быть определена обязанность заказчика установить требование обеспечения исполнения контракта. Порядок подготовки проектов таких правовых актов и поручений и перечень документов, прилагаемых при подготовке указанных проектов, включая обоснование цены контракта,

предусмотренное статьей 22 настоящего Федерального закона, определяются правовым актом Президента Российской Федерации;

3) выполнение работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации;

4) осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. На заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства, при осуществлении закупок в соответствии с настоящим пунктом не распространяются ограничения в части установления цены контракта, не превышающей шестисот тысяч рублей. В отношении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, расчет указанных ограничений годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, производится отдельно для такого федерального органа исполнительной власти и каждого такого государственного органа.

Среди органов, подлежащих обязательному оповещению, отметим Федеральная антимонопольная служба и орган муниципального самоуправления в том населённом пункте, в котором предстоит закупка. Эти органы обладают контрольными полномочиями для проверок госзакупок. Помимо уведомления часто в виде приложения выступает копия государственного контракта с объяснением основных причин его подписания. Особый регламент осуществления специальных проверок подписанных контрактов на данный момент отсутствует. При этом в непосредственной практической деятельности предусматривается следующая основная последовательность совершения действий во время проведения специальных проверок:

- изучается уведомление, оценивается соблюдение Федерального закона №44-ФЗ;
- проверка завершается докладной запиской;
- при отсутствии нарушений оповещение заказчика не производится;
- если обнаружены нарушения, проводится внеплановая проверка с оповещением заказчика.

Предложен комплекс показателей оценки результативности размещения государственного заказа, как элемента функционирования государственного сектора.

Государственный заказ исследован через призму регулирования государственного сектора, в связи с этим рассмотрена проблема результативности его размещения, под которой понимается соотношение между результатом проведенных процедур и затратами на их осуществление. Оценка результативности осуществлялась на микро-, мезо и макроуровне. Показатели воздействия на микроуровне позволяют оценить эффективность отдельной процедуры размещения заказа; мезоуровень воздействия позволяет учесть специфику размещения заказа в отдельном субъекте федерации и выявить его влияние на социально-экономическое развитие региона; макроэкономический канал воздействия позволяет оценить взаимосвязь степени развития системы государственного заказа и уровнем жизни в стране. Одним из выявленных каналов макровоздействия является изменение уровня коррупции в стране.

Исходными данными для оценки работы системы размещения заказа послужили статистические наблюдения.

В 2018 году доля закупок у единственного поставщика составила 14,2% общего объема закупок, доля несостоявшихся закупок – 39,6%, что ниже аналогичных показателей 2017 года на 4,7 процентных пункта и 2,1 процентных пункта соответственно.

При этом совокупная доля закупок у единственного поставщика и несостоявшихся закупок по прежнему составляет более 50% общего объема закупок в суммовом выражении (в 2018 году – 53,8%, в 2017 году – 60,6%).

Более 94% закупок осуществляется на неконкурентной основе. Закупки у единственного поставщика составляют 31,6%, закупки с применением «иных способов» – 62,7% от общего объема закупок. Только 5,8% закупок осуществляется путем проведения торгов в соответствии с гражданским законодательством.

Количество «иных способов» закупок проводимых заказчиками продолжает увеличиваться – в I полугодии 2017 года на 308 способов. Всего заказчиками применяется уже более 4780 способов определения поставщика, которые зачастую маскируют закупки у единственного поставщика.

При этом сокращение объема закупок у единственного поставщика характеризуется соразмерным ростом объема закупок, осуществляемых «иными способами», – на 26,3% по сравнению с I полугодием 2016 г.

По сравнению с 2017 годом сумма НМЦК извещений в рамках закупок у единственного поставщика уменьшилась на 178 млрд. рублей, а их доля сократилась на 5,3%, упав с 18,8% в 2017 году до 13,5%.

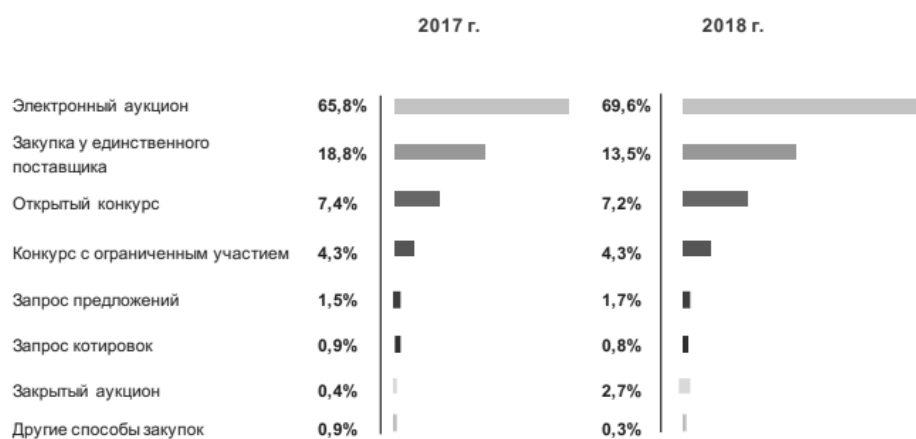


Рисунок 5 – Доля закупок по сумме НМЦК размещенных извещений, 2017-2018 гг.

Около 49,4% закупок признаны несостоявшимися в результате подачи на участие в электронном аукционе только одной заявки.

Причиной подачи одной заявки может быть установление заказчиком в документации о закупке избыточных требований, приводящих к ограничению конкуренции. Например, установление к участникам закупки требований, не связанных с объектом закупки (лицензии, сертификаты), избыточных требований к поставляемой продукции (выполняемым работам, оказываемым услугам), нереальных сроков поставки товара (выполнения работ, оказания услуг), недостаточная проработка описания объекта закупки.

По результатам 2018 года объем неконкурентного сектора закупок составил 5,3 трлн руб. Из них 4,2 трлн руб. приходилось на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур и 1,1 трлн руб. – на закупки, осуществленные в ходе неконкурентных способов определения поставщика (закупки у единственного поставщика)

Общая стоимость конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, увеличилась с 2,8 трлн руб. в 2017 году до 4,2 трлн руб. в 2018 году.

Таблица 6 – Распределение закупок неконкурентного сектора в разрезе сумм НМЦК извещений

	в млн руб.			
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Закупки у единственного поставщика	1 185 916	1 281 158	1 334 415	1 156 322,55
Несостоявшиеся конкурентные закупки	1 297 297	1 200 000	2 840 270,4	4 195 456,58
Неконкурентный сектор, итого	2 483 213	2 481 158	4 174 685,40	5 351 779,13

Источник: Экспертный доклад «Система закупок в России», 2018

За 2014-2018 годы количество оснований для заключения контракта с единственным поставщиком увеличилось в 2 раза (в 2014 году – 28 оснований, в 2018 году – 56 оснований), что не способствует снижению закупок у единственного поставщика.

При этом сокращение практики заключения договоров с единственным поставщиком является одним из основных направлений государственной политики по развитию конкуренции, определенных в Национальном плане

развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года №618.

С 1 января 2019 года заказчики обязаны проводить все закупки в электронной форме, за исключением закупок у единственного поставщика, отдельных случаев запроса котировок (в целях обеспечения деятельности за границей, медпомощи в экстренных случаях, гуманитарной помощи, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), закрытых процедур, закупок по решению Правительства Российской Федерации, закупок на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства.

Под несостоявшимися закупками понимаются закупки, по итогам проведения которых все поданные заявки были отклонены; по окончании срока подачи заявок не подано ни одной заявки; подана только одна заявка, которая признана соответствующей/несоответствующей требованиям Федерального закона №44-ФЗ; по результатам рассмотрения заявок только одна признана соответствующей требованиям Федерального закона №44-ФЗ; подано одно/не подано ни одного предложения о цене контракта.

Стоит отметить, что в 2018 году 36% общего объема закупок у единственного поставщика приходилось на закупки у единственного поставщика, определенного актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Таким образом, преобладание неконкурентных закупок является системной проблемой сферы закупок, которая негативно отражается на конкуренции и эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок.

Еще одним неурегулированным вопросом является отсутствие вплоть до декабря 2018 года в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок порядка подготовки актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Эти поправки в Федеральный закон №44-ФЗ были приняты только в декабре 2018 года.

По результатам проверок Счетной палаты установлено, что единственными поставщиками, определенными указанными актами, осуществлялась передача значительного объема работ субподрядным организациям. Фактически единственный поставщик выступал посредником между заказчиком и непосредственными исполнителями, что в результате не способствовало эффективному расходованию бюджетных средств. Кроме того, были выявлены системные недостатки при подготовке актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков в части обоснования выбора единственного поставщика.

Анализ проектов актов, подготовленных ФАС России в целях регламентации порядка определения единственных поставщиков, показал, что предложения Счетной палаты в части их доработки в настоящее время не учтены. Отсутствие

указанных требований не позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств при осуществлении закупок у единственного поставщика, определенного актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Законодательство о контрактной системе в сфере закупок содержит отдельные нормы, противоречащие иным федеральным законам.

Так, Федеральный закон №44-ФЗ не содержит запретов на осуществление закупок одноименных товаров (работ, услуг) или товаров (работ, услуг), образующих единую сделку, у единственного поставщика в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона №44-ФЗ.

При этом, заключение договоров на идентичные предметы закупки в течение незначительного периода времени с одним и тем же лицом может квалифицироваться антимонопольным органом как нарушение статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в достижении антиконкурентного соглашения, что свидетельствует об умышленном разделении предмета поставки, выполнения работ, оказания услуг со стороны заказчиков на несколько отдельных договоров в целях обхода необходимости проведения конкурентных процедур закупок товаров, работ, услуг. Таким образом, искусственное дробление закупок создает преимущественные условия для единственного поставщика и не способствует повышению эффективности использования бюджетных средств.

В целом, постоянное изменение законодательства о контрактной системе приводит к трудностям в его правоприменении, создает дополнительную нагрузку на всех участников контрактной системы, не ведет к росту открытости и прозрачности системы государственных закупок.

В течение отчетного периода в 2018 году в соответствии с Законом № 44-ФЗ было аннулировано 359 000 договоров на общую сумму 471,7 млрд. рублей, что составляет 9,9% от общего количества подписанных договоров и 6,7% от общего количества подписанных контрактов. По сравнению с 2018 годом в 2017 году стоимость расторжения контрактов упала на 48%. В связи с этим, снижение произошло из-за уменьшения доли расторгнутых контрактов с единственными поставщиками, которая упала до 8,05% от стоимости всех контрактов, подписанных в 2018 году.

Среди всех методов закупок отношение стоимости расторгнутых контрактов, приобретенных у одного поставщика, к стоимости подписанных контрактов традиционно является самым высоким.

Такие договоры в основном согласованы сторонами и расторгнуты на основании естественной монополии с целью урегулирования фактической поставки закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Количество извещений по закупкам у единственного поставщика сократилось на 35 тысяч. По сравнению с 2017 годом. Снижение популярности данных способов наблюдается на протяжении последних трех лет пусть после резкого скачка в 2015 году, когда по закупкам у единственного поставщика достигала

27%. Количество заявок на покупку для отдельных поставщиков сократилось на 35 000. По сравнению с 2017 годом. После резкого роста в 2015 году популярность этого метода снижалась в течение последних трех лет, когда количество заявок на покупку от одного поставщика достигло 27%.

В 2019 году кроме контрактов на строительство стоимостью менее 20 миллионов рублей. На основе конкурсных закупок, цена контракта превысила 20 миллионов рублей. Из-за провала конкурентного процесса один поставщик может получить от 63% до 85% заключения. Доля контракта, заключенного на основе первоначальной покупки у одного поставщика, незначительна, и для всех ценовых категорий доля составляет менее 10%.

В области научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и закупок было подписано 23 000 контрактов на общую сумму 193 млрд. рублей, из которых 20 контрактов на общую сумму 98 млрд. рублей.

По решению Президента РФ или правительства закупка осуществляется у одного поставщика.

В большинстве случаев контракты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ основаны на результатах конкурентных покупок, включая неудачные покупки. В то же время 41% контрактов превысили 1 млрд. рублей. Он вытекает из покупки единственного поставщика на основании решения Президента или Правительства Российской Федерации.

В рамках каждого рассматриваемого уровня цен контракта на 5% крупнейших поставщиков в регионе приходилось от 11% до 39% от общей стоимости контракта. Соответственно можно сделать вывод, что концентрация рынка очень низкая. Как правило, контракты на обслуживание жилищно-коммунальных услуг основаны на закупках у одного поставщика. Определенные ситуации конкурентных процедур можно объяснить покупкой услуг по сбору и утилизации отходов и восстановлением земель.

Наиболее распространенным в этом разделе является покупка у одного поставщика услуг в области водоснабжения, санитарии и отопления в соответствии с пунктом 1 статьи 93, пунктом 8 Закона № 44-ФЗ (63% подписанного контракта) и согласно статье 93, пункт 1, пункт 29, Служба электроснабжения № 44-ФЗ (25%).

В силу естественных причин развития инфраструктуры в жилищном секторе наблюдается высокая концентрация. В мелкосерийных закупках крупнейшими поставщиками являются энергогенерирующие компании (ПАО «Т-Плюс») и энергосбытовые компании в крупных городах (ОАО «Мосэнергосбыт», ОАО «Петербургская сбытовая компания»).

Наибольший объем закупок приходится на закупки лекарственных препаратов, медицинского оборудования, нефтепродуктов и автотранспортных средств (по стоимости). При этом нефтепродукты преимущественно закупают у единственного поставщика, а лекарственные препараты – на конкурентной основе (Таблица 6).

Таблица 6 – Основная номенклатура контрактов товара
% от суммы цен контрактов в соответствующей ценовой категории

	Закупки у единственного поставщика (без учета несостоявшихся процедур)	Контракты, заключенные по итогам конкурентных процедур (в том числе несостоявшихся)
Малые (до 20 млн)	<ul style="list-style-type: none"> • Нефтепродукты (10%) • Лекарственные препараты и материалы (7%) • Газ природный (5%) • Мясо (3%) • Оборудование медицинское (3%) • Средства автотранспортные (3%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Лекарственные препараты и материалы (25%) • Оборудование медицинское (15%) • Нефтепродукты (5%) • Продукты химические прочие (4%) • Компьютеры и периферийное оборудование (4%) • Оборудование для облучения (4%)
Средние (от 20 до 200 млн)	<ul style="list-style-type: none"> • Нефтепродукты (12%) • Средства автотранспортные (11%) • Рыба (4%) • Мясо (4%) • Лекарственные препараты и материалы (3%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Лекарственные препараты и материалы (25%) • Оборудование медицинское (12%) • Нефтепродукты (5%) • Оборудование для облучения (12%) • Средства автотранспортные (7%) • Компьютеры и периферийное оборудование (6%)
Крупные (от 200 млн до 1 млрд)	<ul style="list-style-type: none"> • Нефтепродукты (7%) • Лекарственные препараты и материалы (5%) • Оборудование коммуникационное (4%) • Принадлежности канцелярские бумажные (4%) • Продукты пищевые прочие (3%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Лекарственные препараты и материалы (42%) • Средства автотранспортные (12%) • Компьютеры и периферийное оборудование (8%) • Камень разрезанный, обработанный и отделанный (4%)
Сверхкрупные (более 1 млрд)	<ul style="list-style-type: none"> • Аппараты летательные (46%) • Лекарственные препараты и материалы (23%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Корабли, суда (47%) • Средства автотранспортные (11%) • Нефтепродукты (10%) • Продукты химические прочие (6%) • Лекарственные препараты и материалы (6%)

В основном при закупке товаров контракты заключаются по итогам конкурентных закупочных процедур. Так, на закупках до 20 млн руб. доля контрактов, заключенных по итогам таких процедур (как состоявшихся, так и несостоявшихся), составила 87% на федеральном и 97% на региональном уровне.

Таблица 7 – Номенклатура предметов контрактов услуг
% от суммы цен контрактов в соответствующей ценовой категории

	Закупки у единственного поставщика (без учета несостоявшихся процедур)	Контракты, заключенные по итогам

Продолжение таблицы 7

Малые (до 20 млн)	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги по аренде недвижимости (18%); • Услуги телекоммуникационные проводные (13%); • Услуги по поставке образовательных книг (8%); • Услуги почтовой связи (7%); • Услуги больничных организаций (3%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги в области инженерно-технического проектирования (11%); • Услуги по покупке и продаже недвижимости (10%); • Услуги по обеспечению питанием прочие (9%); • Услуги частных охранных служб (7%); • Услуги в области медицины прочие (6%); • Услуги по чистке и уборке прочие (4%); • Услуги по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств (3%).
Средние (от 20 до 200 млн)	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги по покупке и продаже недвижимости (16%); • Услуги по аренде недвижимости (14%); • Услуги почтовой связи общего пользования (11%); 	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги по обеспечению питанием прочие (12%); • Услуги по предоставлению кредитов (11%); • Услуги в области инженерно-
Средние (от 20 до 200 млн)	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги в области медицины прочие (7%); • Услуги по оптовой торговле фармацевтической продукцией (5%). 	<ul style="list-style-type: none"> • технического проектирования (10%); • Услуги частных охранных служб (8%); • услуги по разработке и тестированию программного обеспечения (6%); • Услуги по покупке и продаже недвижимости (6%); • Услуги по чистке и уборке прочие (4%).
Крупные (от 200 млн до 1 млрд)	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги по покупке и продаже недвижимости (24%); • Услуги в области инженерно-технического проектирования (9%); • Услуги по аренде недвижимости (7%); • услуги по разработке и тестированию программного обеспечения (6%); Услуги телекоммуникационные проводные (5%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги по предоставлению кредитов (12%); • Услуги телекоммуникационные прочие (9%); • Услуги по разработке и тестированию программного обеспечения (9%); • Услуги в области инженерно-технического проектирования (8%); • Услуги по эксплуатации автодорог (6%).
Сверхкрупные (более 1 млрд)	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги телекоммуникационные проводные и прочие (23%); • Услуги по управлению компьютерным оборудованием (16%); • Услуги по организации 	<ul style="list-style-type: none"> • Услуги телекоммуникационные прочие (24%); • Услуги по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств (10%); • Услуги по эксплуатации автодорог

	конференций и торговых выставок (13%); <ul style="list-style-type: none"> • Услуги почтовой связи общего пользования (13%); • Услуги по покупке и продаже недвижимости (9%). 	(10%); <ul style="list-style-type: none"> • Услуги по аренде и лизингу грузовых транспортных средств (8%).
--	--	---

Основные закупки у единственного поставщика проводятся в области недвижимости, услуг в сфере почтовой связи и медицины. В рамках конкурентных процедур преимущественно закупаются услуги в области инженерно-технического проектирования, обеспечения питанием, а также предоставления кредитных средств.

2.2 Анализ результативности проведения электронных аукционов

Проведенный анализ показал наличие резервов повышения эффективности системы государственных и корпоративных закупок, что может стать дополнительным драйвером роста национальной экономики. С учетом того, что система государственных закупок аккумулирует значительные ресурсы и способна оказать существенное влияние на развитие государства и общества в целом, вопросы повышения эффективности ее функционирования являются первостепенными на пути к обеспечению высоких темпов экономического роста страны и достижению национальных целей.

В 2018 году продолжился рост доли электронных аукционов, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, по сумме НМЦК извещений.

Доля электронных аукционов за год выросла с 65,8% до 69,6% (5,97 трлн руб.). За время действия контрактной системы доля электронных аукционов в общей сумме НМЦК всех извещений увеличилась на 15,1% (с 54,5% (или 3,5 трлн руб.) в 2014 году).

В 2018 году почти в 10 раз (с 25 млрд руб. до 227 млрд руб.) выросла сумма НМЦК по закрытым аукционам. Доля данного способа закупок в общей сумме НМЦК всех извещений составила 2,7%.

В 2018 году 48,9% от суммарного объема всех размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ закупок признано несостоявшимися.

В 2017 году этот показатель составлял 40% от суммы НМЦК размещенных извещений.

Объем несостоявшихся электронных аукционов с каждым годом возрастает: в 2018 году несостоявшимися признаны электронные аукционы общей суммой НМЦК 3,66 трлн. Руб.

Всего в 2018 году сумма НМЦК всех размещенных извещений по электронным аукционам составила 5,97 трлн. Руб.

Таким образом, 61,29% от всех проведенных в 2018 году электронных аукционов признаны несостоявшимися. В 2017 году было признано несостоявшимися 44,54% стоимости контрактов всех электронных аукционов.

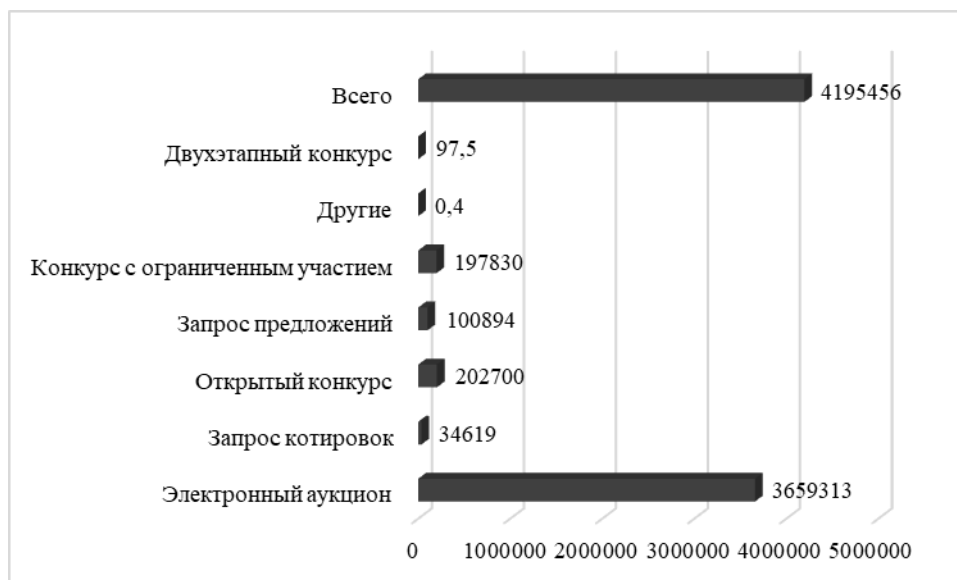


Рисунок 6 – Несостоявшиеся процедуры закупки, млн руб.

Самой «проблемной зоной» несостоявшихся электронных аукционов является этап подачи заявок. В 2017 году в 70,2% несостоявшихся электронных аукционов была подана одна заявка или не подано ни одной заявки (5,5%). При этом доля таких аукционов в сравнении с 2016 годом существенно выросла.

В 8,6% случаев электронный аукцион признавался несостоявшимся по причине участия в торгах всего одного из нескольких допущенных участников.

Другой частой причиной признания несостоявшимся электронного аукциона является соответствие всего одной второй части заявки по результатам рассмотрения вторых частей заявок.

Сложности на этапе рассмотрения первых частей заявок у участников возникают всего в 4,8% случаев, при этом в 2017 году этот показатель меньше, чем в 2016 году (12,3%).

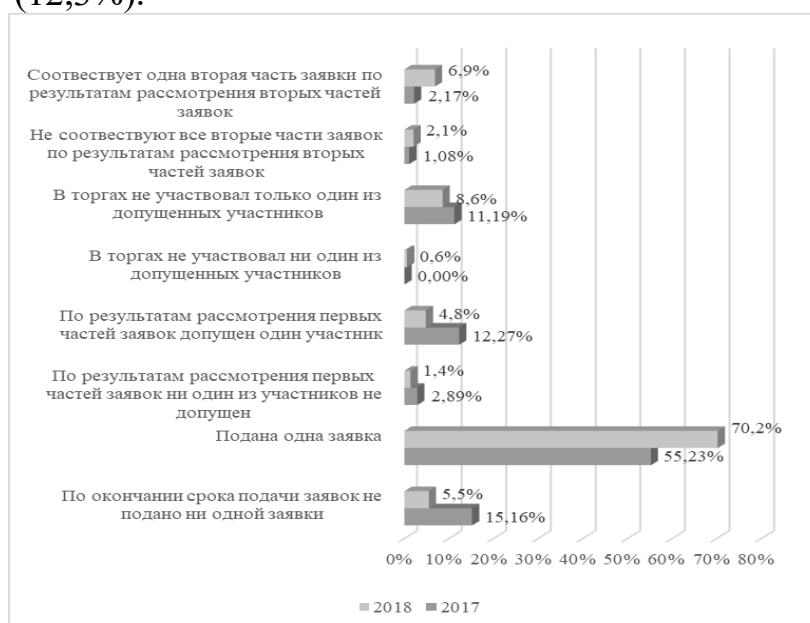


Рисунок 7 – Причины признания несостоявшимися электронных аукционов в 2016-2017 гг.

В 2018 году наилучшие результаты по показателю относительной экономии бюджетных средств в закупках, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, зафиксированы у запросов котировок (экономия – 14%), закрытого конкурса (9,7%), закрытого конкурса с ограниченным участием (9,5) и открытого конкурса (7%).

Все способы закупок в соответствии с динамикой показателя экономии бюджетных средств можно разбить на две группы:

- способы закупок, которым характерен рост экономии бюджетных средств;
- способы закупок, характеризующиеся снижающимися значениями относительной экономии.

К первой группе относятся конкурсы. Ко второй группе относятся закупки по результатам электронных аукционов.

Самый высокий показатель экономии третий год подряд показывает запрос котировок.



Рисунок 8 – Экономия бюджетных средств, 2018 гг.

Причиной сокращения общей доли расторгнутых контрактов стало снижение в 2018 году с 15% до 7,08% доли расторжения контрактов по электронным аукционам.

В несколько раз снизился процент расторгнутых контрактов и по результатам конкурсов с ограниченным участием, где в прошлые годы расторгалось 15% от стоимости всех контрактов, а в 2018 году – 4,18%.

93,42% всех расторгнутых в рамках Закона № 44-ФЗ контрактов расторгалось по соглашению сторон (в разрезе стоимости контрактов).

По инициативе заказчика в 2018 году было расторгнуто 6,08% всех расторгнутых контрактов. 0,49% расторгнутых контрактов было расторгнуто по инициативе поставщика.

Наибольшая доля расторжения контрактов по инициативе заказчика наблюдалась в электронных аукционах, где заказчиком расторгалось 8,05% от суммы всех расторгнутых контрактов.



Рисунок 9 – Доля контрактов, расторгнутых по инициативе заказчика, от стоимости всех расторгнутых контрактов, 2018 г.

За 2018 год доля электронных аукционов в общем количестве извещений увеличилась еще на 0,9% и достигла 60,7% от всех размещенных извещений или 1,98 млн. извещений.

	2014	2015	2016	2017	2018
Электронные аукционы	1 733 771	1 733 771	1 796 843	1 885 027	1 975 746
Все закупки	2 781 689	3 072 243	3 081 823	3 152 009,0	3 257 660,00

Рисунок 10 – Количество размещенных извещений, 2014-2018 гг.

Наиболее востребованными электронными площадками по итогам осуществления в 2015 году закупок в форме электронного аукциона являются ЗАО «Сбербанк-АСТ», ООО «РТС-тендер» и АО «ЕЭТП». При этом Министерство экономического развития РФ наибольшее количество и общий объем контрактов заключается по результатам проведения электронных аукционов на электронной площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ» (47,5% и 38,4% соответственно) (рисунок 11).



Рисунок 11 – Доли электронных площадок по количеству заключенных контрактов



Рисунок 12- Доли электронных площадок по общему объему заключенных контрактов

Количество заключенных по результатам электронных аукционов контрактов, в разрезе уровня бюджета заказчиков представлено на рисунке 13.

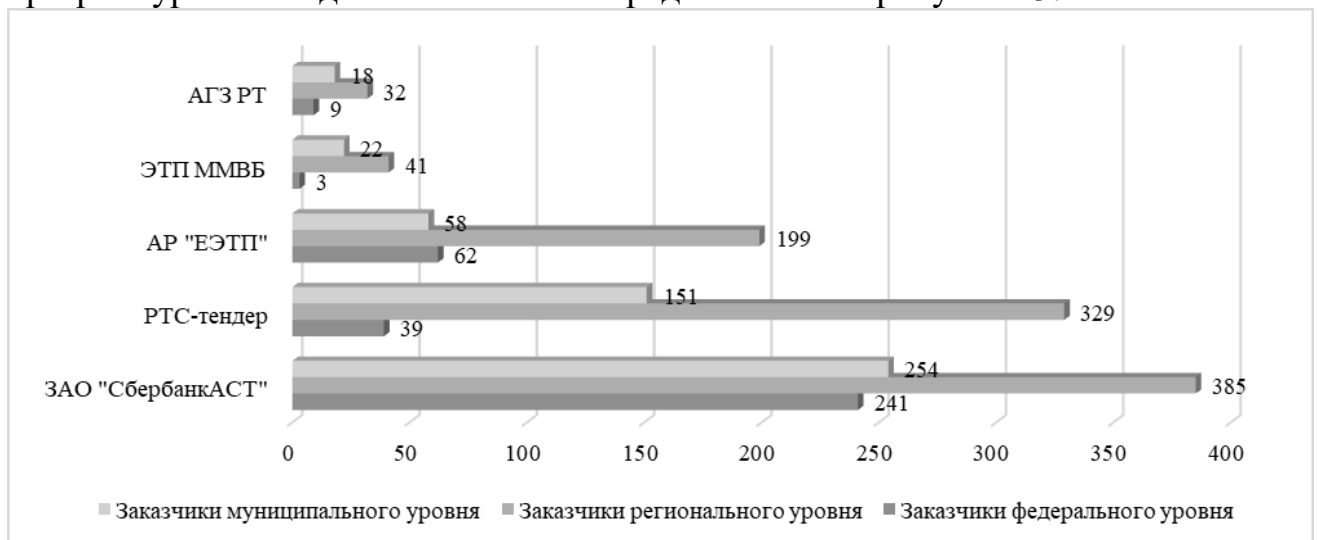


Рисунок 13 – Количество заключенных по результатам электронных аукционов контрактов, в разрезе уровня бюджета заказчиков

Общий объем заключенных по результатам электронных аукционов контрактов, в разрезе уровня бюджета заказчиков представлен на рисунке 14.

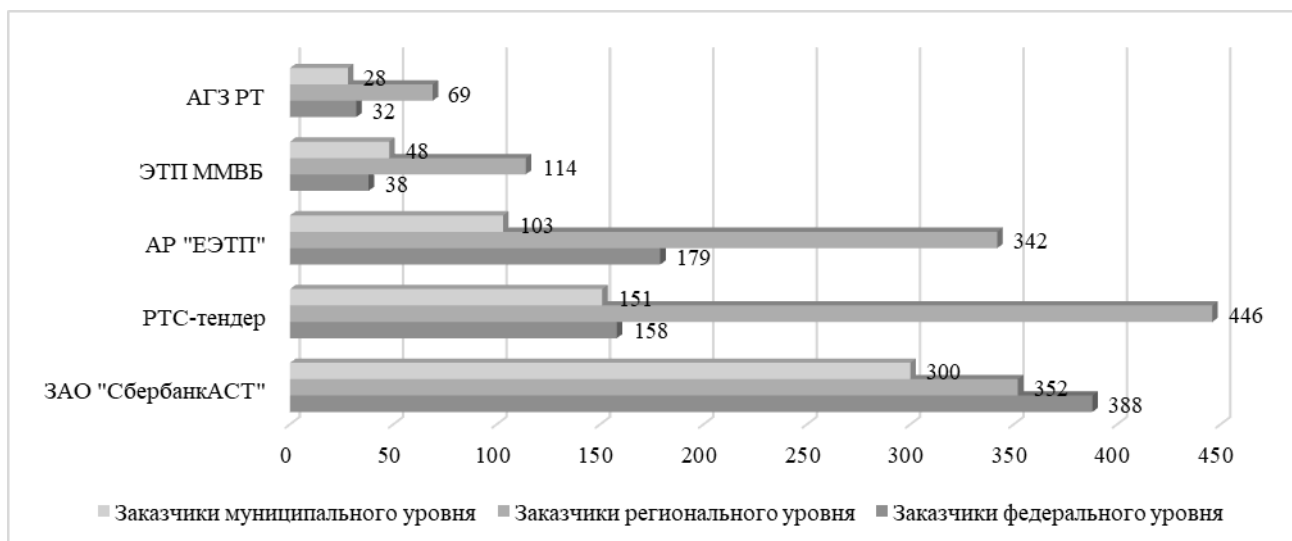


Рисунок 14 – Общий объем заключенных по результатам электронных аукционов контрактов, в разрезе уровня бюджета заказчиков

Вывод по разделу 2

Таким образом, электронный аукцион традиционно остается самым распространенным способом определения поставщика, способствуя открытости и прозрачности осуществления закупок.

В связи с этим наименьшая доля контрактов, заключаемых по итогам проведения конкурентных закупок за исключением сферы ЖКХ. При этом на федеральном уровне основными причинами заключения контракта с единственным поставщиком является закупка услуг у органов исполнительной власти в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ (13% заключенных контрактов на федеральном уровне) и услуг естественных монополий в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 93 (12%). На региональном уровне – закупка услуг естественных монополий в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 93 (11% заключенных контрактов на региональном уровне) и закупка преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода в соответствии с пунктом 33 части 1 статьи 93 (9%).

3. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

3.1 Основания и условия закупки у единственного поставщика вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций

Как выше было указано, Закон №44-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень оснований для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Проанализировав действующее законодательство, можно прийти к выводу о том, что одним из наиболее сложных для применения оснований, является закупка вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций. На первый взгляд, это тот самый случай, когда все кажется понятным, однако из правоприменительной практике есть сложности в применении.

Указанное основание закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) названо в Законе №44-ФЗ: «закупки определенных товаров, работ, услуг в следствии:

- аварии;
- иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы;
- в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме, в том числе при заключении федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией на лечение гражданина России за пределами ее территории, при условии, что такие товары, работы и услуги не включены в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень товаров, работы и услуги, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий ЧС природного или техногенного характера и применение иных способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя требующих затрат времени, нецелесообразно.

Заказчик вправе заключить контракт, соответственно в количестве, объеме, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме».

В жизни любой организации-заказчика есть место для сложных, непредвиденных и даже трагических ситуаций. Однако далеко не каждая из них может стать незыблемым основанием для закупки в рамках Закона №44-ФЗ. Прежде всего, обратимся к тем событиям, которые названы в Законе №44-ФЗ, и постараемся выявить легальные определения.

«Авария – опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования

и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, нанесению ущерба окружающей среде».

«Авария на опасном объекте – повреждение или разрушение сооружений, технических устройств, применяемых на опасном объекте, взрыв, выброс опасных веществ, отказ или повреждение технических устройств, отклонение от режима технологического процесса, сброс воды из водохранилища, жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций, которые возникли при эксплуатации опасного объекта и повлекли причинение вреда потерпевшим».

«Радиационная авария – потеря управления источником ионизирующего излучения, вызванная неисправностью оборудования, неправильными действиями работников (персонала), стихийными бедствиями или иными причинами, которые могли привести или привели к облучению людей выше установленных норм или к радиоактивному загрязнению окружающей среды».

Нетрудно заметить, что общего определения для термина «авария» законодательство не содержит, а частные в большинстве случаев не будут полезны заказчику. Однако в этом можно увидеть и положительные для него последствия: широкое толкование два понятий дает возможность для дополнительного проведения закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Так, например, Арбитражный суд г. Москвы в своем решении отметил, что «Законом №44-ФЗ не дано определения понятия «авария», поэтому государственные заказчики вправе осуществить закупку для ликвидации последствий любой аварии».

Конечно, в этой связи нельзя утверждать, что любое «несчастье» (повреждение, поломка, неисправность, выход из строя чего либо) могут стать основанием для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя.

Рассмотрим понятие чрезвычайная ситуация. «Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери при нарушении без условий жизнедеятельности людей».

Чрезвычайная ситуация ссылается в том числе на термин «авария». Несмотря на всю внешнюю понятность и привлекательность термина, практика его применения не является однозначной. Казалось бы, такое природное явление, как половодье, не может не носить характер опасного и потому чрезвычайного. Например, Архангельский областной суд высказался: «Подъем уровня воды в городе Котласе весной не повлек возникновения чрезвычайной ситуации. Повышение температуры воздуха, прохождение ледохода и связанный с этим подъем паводковых вод носит сезонный характер, данные явления предсказуемы и не являются чрезвычайными».

Смежным с Чрезвычайной ситуации, является понятие чрезвычайного положения. В частности, Чрезвычайная ситуация является одним из оснований для введения Чрезвычайная положения до некоторой территории. Само по себе

введение Чрезвычайная положения не позволяет закупать любые товары, работы и услуги без выяснения причинно-следственных связей. Так, Верховный Суд Республики Тыва в ходе рассмотрения дела не только установил факт наличия принятого постановления Правительства Республики о введении режима чрезвычайной ситуации, но и проверил необходимость действительно срочного проведения работ по восстановлению моста на автомобильной дороге.

Введение режима Чрезвычайного положения стало инструментом злоупотреблений со стороны заказчиков: искусственное введение такого режима как прикрытие ненадлежащего выбора единственного поставщика, подрядчика, исполнителя обратило на себя внимание даже Минэкономразвития России. Директор Департамента развития контрактной системы М.В. Чемерисов высказывался за ужесточение порядка проведения закупок в связи с введением режима Чрезвычайного положения. «Минэкономразвития предлагает сделать публичными объявления о введении на местах режима Чрезвычайного положения, потому как муниципалитеты в ряде случаев злоупотребляют своим правом вводить режим Чрезвычайного положения».

В развитие этой идеи появилась также инициатива о дополнительном уведомлении прокуратуры о фактах заключенных «чрезвычайных» контрактов, которая на сегодняшний день не воплощена в жизнь.

«Лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств».

Указанная норма имеет крайне широкое применение, и «чрезвычайные закупки» – лишь один из секторов такого применения. Возможно, поэтому заказчику в известной степени проще применить понятие непреодолимой силы. Положительно то, что суды всех уровней неоднократно высказывались относительно применения Гражданского Кодекса РФ, и накоплена богатая практика в этой части.

Постановление Пленума РФ указывает на следующий порядок трактовки понятий чрезвычайности и непредотвратимости:

«Требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Если иное не предусмотрено законом, обстоятельство признается непредотвратимым, если любой участник гражданского оборота, осуществляющий аналогичную с должником деятельность, не мог бы избежать наступления этого обстоятельства или его последствий.

Не могут быть признаны непреодолимой силой обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий стороны обязательства, например,

отсутствие у должника необходимых денежных средств, нарушение обязательств из контрагентами, неправомерные действия его представителей».

Именно такая логика прослеживается в абсолютном большинстве судебных актов и решений, постановлений, вынесенных должностными лицами контрольных органов. Небольшая подборка таковых документов была приведена в работе Н.А. Шибанова.

– Постановление Алтайского УФАС России по делу: «Были представлены фотографии подвала, где прорвало трубы, а также пояснения, что капитальный ремонт здания не выполнялся. Таким образом, бездействие собственника на протяжении семнадцати лет привело к столь срочному заключению контракта. Также контракт был заключен не на ремонт прогнивших труб, а на капитальный ремонт всего здания».

– Решение АС Забайкальского края по делу: «В ходе проверок установлено, что возникли вследствие изменения порядка от взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом (прекращением работы с Департаментом закупок, таким образом, заказчики имели возможность прогнозировать и контролировать сложившуюся ситуацию на определенный период времени».

– Постановление Омского УФАС России по делу: «Аукцион признан несостоявшимся в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в таком аукционе не подано ни одной заявки на участие в нем, отсутствуют доказательства того, что работы осуществлялись в целях ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных Чрезвычайных ситуациях природного или техногенного характера, непреодолимой силы».

– Постановление АС Московского округа по делу: «Поставщик допускал систематические нарушения условий контракта: поставка продуктов питания не производилась. Во избежание остановки работы санатория в связи с отсутствием продуктов питания заказчиком было принято решение о заключении государственного контракта. Чрезвычайный характер непреодолимой силы не допускает квалификации в качестве такового любого жизненного факта, ее отличие от случая в том, что она имеет в основе объективную, а не субъективную что непредотвратимость».

– Определение ВАС РФ: «Суды исходили из того, что управление имело возможность прогнозировать и контролировать сложившуюся ситуацию в течение определенного периода времени, поскольку к моменту поступления продукции в его распоряжение должно было обладать информацией о ненадлежащем хранении продукции». Правовая позиция Президиума ВАС РФ, изложенная в Постановлении, гласит, что пожар на территории хранителя вещи не является непреодолимой силой. Аналогичные точки зрения высказывались в отношении краж, банкротства, технических сбоев программного обеспечения. Споры, в рамках которых было высказано такое мнение, не относятся к сфере закупок. Однако использованные толкования норм Гражданского Кодекса РФ применяются и при разборе интересных нам закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Таким образом, если в случае с лицами,

ведущими предпринимательскую деятельность, большинство негативных ситуаций относится к части предпринимательских рисков (будь то инфляция или ДТП, в которое попал грузовик с товаром), то в отношении заказчиков фактически фиксируются некие «риски закупщиков», которые не признаются в качестве непреодолимой силы и, следовательно, не могут быть основанием для закупки.

Их можно классифицировать по следующим условным видам:

– хозяйственные риски – ситуации, связанные с поломками, авариями имущества заказчика, которые вызваны его действиями (бездействием);

– бюджетные риски – ситуации нарушения, изменения порядка финансирования закупок, в результате которых, в частности, оказываются сорванными сроки закупок;

– правовые риски – действия контрольных органов, судов в отношении заказчика, в результате которых подвергаются изменениям те или иные этапы закупок;

– природные риски – предсказуемые (или повторяющиеся) события природного характера различного масштаба.

Какие-либо внешние факторы, действительно не управляемые заказчиком ни прямо, ни косвенно, все же признаются непреодолимой силой, что подтверждается следующей правоприменительной практикой.

– Решение Крымского УФАС России по делу: «При реализации ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней... а также учитывая ограниченные сроки проведения убоя свиней, необходимость оперативной доставки трупов свиней на место сожжения и в дезинфекции почвы, навоза, дорог, личных хозяйств у заказчика возникла необходимость в кратчайшие сроки приобрести дезинфекционные средства».

– Постановление ФАС Уральского округа по: «Учреждению запрещено организовывать и проводить торги... на выполнение работ по содержанию автомобильной дороги. Учреждение действовало в условиях крайней необходимости, поскольку невыполнение подрядных работ по содержанию автодороги федерального значения в зимнее время года могло привести к наступлению негативных последствий в виде дорожно-транспортных происшествий, в том числе с человеческими жертвами».

Наконец, два последних понятия, на которые мы обратим внимание, это:

– «медицинская помощь в экстренной форме – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента»;

– «медицинская помощь в неотложной форме – медицинская помощь, оказываемая для внезапных острых заболеваний, состояниях, обострении хронических заболеваний без явных признаков угрозы жизни пациента».

Для идентификации случаев, когда заказчик может воспользоваться, очевидно, необходимо специализированное медицинское заключение. Именно поэтому использование указанных понятий видится относительно более простым: врачу

при врачебной комиссии стоит принять решение о том, что есть острая форма заболевания, не терпящая отлагательств, и основание для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя найдено. В силу медицинской специфики оспорить такое решение заказчика будет непросто, если заказчик не допустит каких-либо очевидных ошибок.

Также весьма не маловажной является скорость реакции заказчика на возникшие обстоятельства. Если за время, потраченное на проведение закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, заказчик мог провести конкурентную процедуру.

Поэтому можно рекомендовать заказчику начинать подготовку к закупке незамедлительно после получения сведений о возникновении аварии. Под незамедлительностью стоит понимать начало каких-либо действий так быстро, как только возможно физически. Например, можно активировать результаты аварии, заниматься расчетами цены контракта, готовить отчет и прочее.

К сожалению, спешность действий заказчика может сводиться на нет растянутостью бюджетных процедур, процессов получения разрешений, согласований и прочее. Практика указывает на то, что в таких ситуациях использование Закона №44-ФЗ становится крайне спорным. Если заказчик принимает риски привлечения к ответственности и все же использует девятый пункт, где стоит на всех этапах работы демонстрировать максимальную добросовестность и расторопность.

Отметим еще один важный момент: заказчику стоит указывать на то, что устранение последствий аварий, собственными силами невозможно. Таким образом, будет достигаться обоснованность закупки в понимании Закона №44-ФЗ. К счастью для заказчика, в большинстве случаев это сделать нетрудно: в распоряжении редкой организации оказываются силы и средства для устранения последствий всяческих Чрезвычайных ситуаций.

К сожалению, не исключены случаи попадания транспортных средств заказчиков в дорожно-транспортные происшествия. В силу Правил дорожного движения под дорожно-транспортные происшествия принято понимать «событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и без его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен материальный ущерб».

Если применять выше описанные подходы, то рядовые дорожно-транспортные происшествия с участием транспорта заказчика, в результате которого, например, был помят кузов автомобиля, не станет основанием для закупки. Иной видится ситуация, если в дорожно-транспортные происшествия попадет, например, автомобиль какой-либо службы быстрого реагирования кто и в результате дорожно-транспортные происшествия он потеряет возможности исполнять свои функции (например, поврежден двигатель пожарного автомобиля). Очевидно, имеются все необходимые условия отнесения такой ситуации к основаниям для закупки: ситуация чрезвычайная, непредвиденная, непредотвратимая, а закупка носит срочный, безотлагательный характер.

На основании изложенного, можем сделать вывод, что для использования Закона №44-ФЗ, ситуация должна отвечать следующим необходимым и достаточным критериям:

– ситуация чрезвычайная – развитие событий и (или) исход ситуации явно не укладываются в рамки нормальной, обычной деятельности организации-заказчика; от заказчика может требоваться выполнение не свойственных ему функций, а объект закупки может быть нестандартным;

– ситуация непредвиденная – при всей разумной осмотрительности заказчик, должностные лица не могли предвидеть возникновение ситуации и (или) ее развитие; ситуация стала неожиданностью для заказчика;

– ситуация развивалась независимо от воли заказчика – заказчик, должностные лица не могли воздействовать на развитие ситуации; сама ситуация не явилась результатом действий, бездействия заказчика;

– ситуация требует срочного вмешательства – время, требующееся как проведение закупки иными способами, более времени, которое отводится на устранение негативных последствий развития ситуации; промедление может приводить к увеличению негативных последствий.

Возможными, но не обязательными факторами могут быть: наличие жертв или угрозы жизни людей, разрушений, материального ущерба. Эти факторы добавляют ситуации чрезвычайности, опасности – словом, всего того, что в глазах контролера или судьи делает позицию заказчика, закупающего у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, более обоснованной.

Рассмотрим вопрос, что необходимо учитывать при закупках в рамках Закона №44-ФЗ. Допустим, что заказчик верно идентифицировал ситуацию как чрезвычайную, смог соблюсти требования к набору закупаемых товаров, работ и услуг. Выделим следующие условные этапы работы заказчика и кратко опишем их:

– выявление и подтверждение ситуации. На этом этапе должностными лицами могут быть направлены руководству служебные записки, рапорты. Если необходимо, могут быть получены справки МЧС России, иных органов об имевших место природных катаклизмах. Если вводился режим чрезвычайного положения, собираются соответствующие правовые акты;

– определение масштабов ситуации. Обследование пострадавшего объекта, активирование результатов аварии – неперемнная часть этого этапа работы. В различных сферах народного хозяйства существуют различные подходы к составлению актов аварий. На этом же этапе будет определено необходимое количество товаров, работ и услуг. Также должна быть определена цена контракта. При этом каких-либо специальных методов определения цены в силу закона для таких ситуаций не предусмотрено;

– планирование закупки. При всей странности планирования чего-либо непредсказуемого и внезапного, исключений для «чрезвычайных» закупок не предусмотрено. Приказ Минэкономразвития России и Федерального казначейства

указывает лишь на более короткий мораторий после внесения изменений в план график размещения заказов;

– подготовка отчета. Исходя из смысла и практики применения норм Закона №44-ФЗ, возможность и обоснованность использования закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя должен доказывать непосредственно заказчик. Отчет о невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя – документ, который должен содержать такое обоснование. Очевидно, заказчику стоит указывать в отчете в том числе те квалифицирующие признаки, о которых сказано выше;

– направление уведомления контрольному органу. Техническая, нужная часть работы. Заказчик обязан уведомить контрольный орган в сфере закупок в срок не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта. Обратим внимание, что какой-либо формы уведомлений не предусмотрено. Фактически это копия заключенного контракта с сопроводительным письмом, в которое могут быть включены те же тезисы, что и в отчет.

Ни один заказчик не застрахован от возникновения внештатных ситуаций с негативными последствиями. Однако нельзя утверждать, что заказчик абсолютно незащищен перед лицом таких ситуаций. На основании изложенного, можно сделать вывод, что Закон №44-ФЗ в части «экстренных» закупок нуждается в доработках.

Проанализировав процедуру заключения контракта о государственных и муниципальных закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) можно прийти к выводу, что главным отличительным признаком данной процедуры является отсутствие конкурентной борьбы при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

3.2 Влияние доли закупок у единственного источника на общую результативность закупочной деятельности при чрезвычайных ситуациях

Федеральный закон №44-ФЗ определяет одним из важнейших принципов обеспечение конкуренции, что, по сути, обозначает добросовестную ценовую и неценовую конкуренцию между участниками предстоящих закупок для выявления лучших условий поставок товарной продукции, работ и услуг. Для этих целей законодатель установил достаточный перечень конкурентных закупок, а также закупки у единственного поставщика. На подавляющее большинство способов закупок, за редким исключением, затрачиваются достаточно длительные временные промежутки. Что, конечно же, недопустимо в определенных условиях, таких как, например, чрезвычайные ситуации, аварии, закупки медицинских средств и препаратов для оказания неотложной помощи или медицинской помощи в экстренной форме. В подобных случаях в Федеральном законе №44-ФЗ предусмотрены основания, в которых сокращена длительность процедуры, есть

некое послабление в плане подготовки документов и собственно сама закупка направлена именно на подготовку и осуществление предварительной работы по выбору подходящих подрядчиков, поставщиков, исполнителей на основе предмета контракта по необходимым товарам и услугам.

Прежде чем разбираться какой способ, возможно, использовать при закупке товаров, работ, услуг в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций и аварий необходимо разобраться с характеристикой понятий «авария» и «чрезвычайная ситуация».

Чрезвычайная ситуация – обстановка после катастрофы, аварии, природного явления, стихийного или иного бедствия. Она сопровождается человеческими жертвами, уроном строениям и природе, нарушением жизнедеятельности людей, и появлением у них проблем со здоровьем, материальными потерями.

Ведомственные нормативные акты предусматривают более детальные описания. Биолого-социальная чрезвычайная ситуация – состояние из-за появления источника чрезвычайного происшествия биолого-социального характера в определённом месте. Сопровождается нарушением стандартной жизнедеятельности людей, животных и растений, возникновением опасности для здоровья и жизни людей, риска расширенного распространения разных заболеваний инфекционного типа, потерь среди растений и животных сельскохозяйственного назначения.

Природная чрезвычайная ситуация – ситуация на акватории или территории из-за появления источника природного чрезвычайного происшествия, являющегося явной или потенциальной угрозой появления человеческих жертв, урона здоровья людей или окружающим объектам, материальных потерь, нарушений условий жизнедеятельности людей.

Чрезвычайная экологическая ситуация (экологический кризис) является экологическим неблагополучием со стабильными негативными изменениями в окружающей среде и появлением угрозы для здоровья людей.

Техногенная чрезвычайная ситуация – состояние, когда появление источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте, акватории или территории вызывает нарушение стандартных условий деятельности и жизни граждан, приводит к опасности для их здоровья и жизни, наносит ущерб имуществу граждан, окружающей среде и национальной экономике.

На основании рассмотренных выше положений, можно воспользоваться классификацией общих признаков возникновения чрезвычайных ситуаций:

– причина (источник) относится к категории опасных природных явлений либо к катастрофам, стихийным и другим бедствиям;

– последствия выражены в появлении пострадавших лиц, в возникновении урона здоровью граждан либо окружающей среды, в существенных материальных потерях.

Авария – опасное техногенное происшествие, вызывающее появление на объекте акватории или местности угрозы для людей, повреждения и разрушения

сооружений, зданий, транспорта и техники, нарушения транспортного сообщения или процесса производства, возникновения ущерба окружающей среде.

На основании Федерального закона № 225–ФЗ, выходит, что гидродинамическая авария является аварией на гидротехническом сооружении, связанном со стремительным распространением воды и опасностью появления чрезвычайного происшествия техногенного типа.

Чтобы охарактеризовать произошедшее событие в виде аварии, следует проверить соблюдение следующих двух условий: появление ситуации во время эксплуатации отдельного объекта, при этом при последующем развитии этой ситуации был нанесён вред.

В случае появления аварий или чрезвычайных ситуаций всем сотрудникам организации потребуется довольно быстро решить, как в рамках временного дефицита и у какого из поставщиков следует закупить необходимые товары (услуги или работы). Понятно, что основной перечень закупочных процедур оказывается неприемлемым в связи с потерей времени и из-за значительных затрат труда во время подготовки нужной документации. В этой ситуации можно воспользоваться таким решением проблемы, как заключение контракта с одним поставщиком.

В части Федерального закона №44-ФЗ упоминается право на заключение контракта с одним поставщиком с учётом указанных оснований. Перечень исчерпывающий и подразделяется на несколько смысловых групп: по объекту закупки (водоснабжение, услуги экскурсовода (гида) и прочее), по событию (не состоявшиеся процедуры), по ограничению по цене (подписание соглашения на суммарную величину, не больше 100 тысяч рублей и т.п.).

В нашем случае, наиболее приемлемо основание закупки Федерального закона №44-ФЗ, который позволяет заказчику произвести закупки необходимых ему товаров, работ, услуг у одного поставщика (подрядчика, исполнителя) в связи с возникновением аварии, других чрезвычайных происшествий, непреодолимых обстоятельств, появления потребности в экстренной и неотложной врачебной помощи (включая подписание контракта с зарубежной компанией для лечения российского гражданина вне российской территории, когда в виде стороны контракта выступает федеральный орган исполнительной власти).

Чтобы этим воспользоваться, заказчик должен обеспечить такие условия:

– товары, работы и услуги отсутствуют в списке на гуманитарную помощь и на нивелирование последствий чрезвычайных происшествий;

– использование иных методов, с помощью которых выбирается поставщик (исполнитель, подрядчик), предусматривающих дополнительные временные затраты, оказывается нецелесообразным.

Ещё следует учесть, что заключение контракта производится на тот объём, который нужен для устранения результатов появления техногенных и природных чрезвычайных ситуаций, аварий, или с целью предоставления врачебной помощи экстренного или неотложного типа.

Самое важное условие для использования данного положения Федерального закона №44-ФЗ – установление, что та или иная ситуация определяется как авария или чрезвычайное происшествие из-за возникновения непреодолимой силы.

Непреодолимая сила – обстоятельство чрезвычайного и непредотвратимого характера. Сюда не будут относиться случаи несоблюдения контракта со стороны бизнес-партнёра, дефицит товаров и временные финансовые разрывы из-за отсутствия нужного финансирования.

При предоставлении доказательств появления аварии (чрезвычайной ситуации) следует учитывать, что нужно подтверждение ситуации, связанной с появлением у заказчика потребности в закупке, что такая ситуация на самом деле оказалась результатом появления аварии либо чрезвычайной ситуации. Здесь потребуются обращение в службу, сотрудники которой выполняют работы по устранению результатов подобных ситуаций (МВД, МЧС и т. П.).

Кроме того, заказчику при использовании Федерального закона №44-ФЗ необходимо доказать, что ситуация действительно имеет непреодолимый характер, присутствует объективная непредвиденность и непреодолимость, другими словами заказчик не может предусматривать появление подобных ситуаций и не способен на это оказать воздействие.

Законодатель, указав на возможность возникновения непреодолимых и непредвиденных обстоятельств, тем не менее, в Федеральном законе №44-ФЗ не раскрывает самих этих понятий. На основании упомянутого закона законодательство о применении контрактов при закупках товаров, услуг и работ для нужд государства, регионов и муниципалитетов учитывает также положения Гражданского кодекса Российской Федерации.

Как уже было сказано ранее, в Гражданском Кодексе РФ указаны следующие признаки непреодолимой силы:

- чрезвычайность;
- непредотвратимость.

По нашему мнению и по мнению отдельных исследователей, эти признаки, собственно, относятся к категории достаточных. С их помощью можно охарактеризовать непреодолимые обстоятельства. При этом следует учитывать внешние условия. Видится, что классифицировать то или иное событие как ситуацию непреодолимого характера нужно именно в совокупности: чрезвычайность и непредотвратимость (заказчик не мог заранее предусмотреть о подобном развитии событий) и внешняя сила (авария, природное или социальное явление и пр.).

Во всех законодательных нормах (в России и за рубежом) нет полного списка (причём примерного тоже нет) обстоятельств, связанных с действием непреодолимой силы. В значительной мере эта ситуация обусловлена тем, что каждом определённом случае необходима отдельная оценка – оказывается ли случай неопределённого характера, или возникла иная ситуация.

Случаи, связанные с возникновением непреодолимой силы, делятся на:

- стихийные природные явления (в виде наводнений, землетрясений, пожаров, обвалов и других природных катаклизмов);
- техногенные аварии и катастрофы (в виде пожаров, взрывов, аварий, уничтожения автомобилей, ликвидации организаций и разной техники и т. Д.);
- обстоятельства, связанные с общественной жизнью (в виде эпидемий, военных действий, крупных забастовок и т. Д.);
- запреты со стороны государственных органов (в виде запрета транспортировки, запрета на торговые отношения в ходе использования международных санкций и т. П.).

Если с обстоятельствами непреодолимости более-менее понятно, то с понятием непредотвратимости возникают некоторые сложности. Можно сказать, что не существует ситуаций, которые классифицируются как непредотвратимые и эта позиция имеет право на существование. Т. Е. цепочка выводов может быть следующая: ситуация → чрезвычайность → невозможность предвидения. Возможно и другая позиция: любую ситуацию можно предвидеть, но части явлений воспрепятствовать никак нельзя.

В любом случае, введение понятия «непреодолимая сила» в Закон о контрактной системе было вызвано необходимостью осуществления «срочной» закупки, т.е. осуществление процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в максимально сжатые сроки с минимальными трудозатратами. В то же время неопределенность признаков непреодолимой силы допускает возможность ее различного понимания.

Кроме того, у нормы закона, №44-ФЗ есть некоторые обременения, такие как:

- уведомление контрольного органа в сфере закупок о предстоящей закупке;
- осуществление подготовки задокументированного отчёта и объяснение нецелесообразности и невозможности применения других методик выбора поставщика;
- указание расчета определения цены контракта, как неотъемлемой части контракта.

Хотя уведомление контрольного органа законодателем оставлено «на потом», а именно на срок после заключения контракта, что естественно объективно, при возникновении чрезвычайной ситуации или аварии все силы заказчика направлены на непосредственное устранение ее (чрезвычайной ситуации или аварии) последствий и только потом следует этап «подведения итогов», и именно потом заказчик задумывается о правильности оформления таких сделок.

Однако «отложенный» старт по времени слишком короток. Заказчику следует оповестить контролирующий орган в течение одного рабочего дня с момента подписания контракта. Отчет о невозможности использования иного способа определения поставщика и расчет обоснования цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, необходимо приложить непосредственно к контракту – подготовительный этап.

Вывод в отношении применения Федерального закона №44-ФЗ можно сделать следующий: пункт очень сложный и неоднозначный. Осуществлённые со

стороны заказчика шаги не оказываются итоговыми. В последующем принятое им решение может опротестовываться через суд либо через контролирующий орган. В случае выявления ошибки должностное лицо могут привлекать к административной ответственности по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.

Запрос котировок

Запрос котировок – ещё один законодательно предусмотренный способ закупок. Он считается относительно простым и оперативным вариантом совершения нужных закупок товарной продукции, работ и услуг для того, чтобы устранить последствия чрезвычайных ситуаций и предоставить гуманитарную помощь. Порядок проведения закупки изложен в Федеральном законе №44-ФЗ.

Как и в любом другом правиле, здесь тоже есть некоторые исключения, а именно, отсутствует специальное ограничение по стоимости контракта (в соответствии с общим правилом, запрашивать котировки можно в ситуации, когда исходная наибольшая цена контракта находится в пределах 500 тысяч рублей), участников запроса котировок определяют заранее (проводят предквалификационный отбор), к закупке допускаются лишь те, кого добавили в список поставщиков. Для организации закупки каждому участнику отправляют запросы цен (применяются любые средства связи, в том числе и электронные коммуникации).

В целях осуществления закупок вводит такое понятие, как «гуманитарная помощь» – выполнение Россией в пользу зарубежных стран, некоммерческих организаций, муниципалитетов и федераций, международных учреждений, зарубежных организаций, иностранцев поставки товаров, осуществление работ, предоставление медицинских, бытовых и социальных услуг для незащищенных, бедных людей, оказавшихся в условиях стихийного бедствия либо чрезвычайного происшествия, для нивелирования негативных последствий.

По Распоряжению Правительства РФ № 1765–р, список с товарами, работами и услугами на гуманитарную помощь и устранение результатов чрезвычайных происшествий включает в себя свыше 50 названий групп товаров, относящихся к категории первой необходимости, услуг или работ. К ним, например, отнесены обувь, одежда, продукты питания, медицинские инструменты, моющие средства, услуги по предоставлению врачебной помощи и т.п. Если понадобятся товары, услуги или работы, отсутствующие в рассмотренном списке, то осуществление закупок производится по Федеральному закону №44-ФЗ. Также в случае появления обстоятельств, связанных с действием непреодолимой силы, могут потребоваться услуги, работы и товары, отсутствующие в рассмотренном списке. В результате выбор других методов подбора поставщиков (исполнителей, подрядчиков) оказывается нецелесообразным из-за временных затрат. Поэтому контракт заключают с одним поставщиком на основе Федерального закона №44-ФЗ. То есть отсылочное положение ограничивает объект закупки у одного поставщика. В результате не все товары, работы и услуги оказываются доступными, если случилась авария, чрезвычайное происшествие, потребовалась

экстренная врачебная помощь. Сюда будут относиться только те категории, которых нет в специальном списке на гуманитарную помощь либо на нивелирование итогов чрезвычайных происшествий. Очередное ограничение законодателя и еще один довод не в пользу применения описанного ранее правового основания.

Однако, несмотря на вроде бы оптимальные условия пользования данного вида закупок товаров, работ и услуг, существует ряд проблем и умолчаний законодателя, которые в будущем могут создать некоторые трудности для любого заказчика.

В первую очередь нужно обратить особое внимание на отсутствие каких-либо сроков для заказчика в плане этапов процедуры. Различные требования, предъявляемые к составу запроса, предусмотрены в Федеральном законе № 44–ФЗ с учетом ряда особенностей. Например, в извещении о проведении запроса котировок должна содержаться информация, в том числе о дате, месте и времени осуществления вскрытия конвертов с поступившими заявками на участие в организованном запросе котировок и предоставления доступа к заявкам в виде электронных версий документов. Поэтому в извещении заказчик указывает адрес, по которому будет проводиться вскрытие конвертов (или открытие доступа к электронным заявкам), дата и точное время начала процедуры.

В отношении формы заявки участника опять наблюдается пробел. Запрос по поводу предоставления котировок заказчик отправляет с помощью любых средств связи, в том числе в виде электронного документа. Однако, в какой форме участник вправе предоставить свою заявку в законе умалчивается. Не стоит забывать, что электронный документооборот предусмотрен только посредством единой информационной системы. В настоящее время такой возможности нет (осуществления электронного документооборота) в виду того, что работает официальная интернет-страница РФ, используемая с целью выкладывания данных о заказах на поставку товарной продукции, на работы и услуги. Фактически она не является единой информационной системой. Не стоит допускать серьезной ошибки в плане подготовки запроса о предоставлении котировок и при определении формы подачи заявок указать именно на подачу заявок в письменном виде (указать адрес и прочую информацию) и электронном виде (обязательно указать «посредством единой информационной системы»).

Одна из важных проблем, которая обнаруживается в норме закона, не включает в себя сроки изучения заявок на принятие участия в запросе котировок для совершения закупок с помощью осуществления запроса котировок для предоставления необходимой гуманитарной помощи или устранения результатов возникновения техногенных либо природных чрезвычайных ситуаций. Это, в то же время, способно привести к принятию решения комиссией заказчика в широких пределах. В настоящее время выход из положения для заказчика видится только один – указание в извещении сроков рассмотрения заявок, таким образом заказчик сам себя регулирует.

Изучают и оценивают заявки для участия в запросе котировок в том случае, когда подаётся свыше двух заявок. Если до этой стадии удалось получить только одну заявку, либо такие заявки отсутствуют вовсе, то такой запрос котировок будет считаться несостоявшимся. В этой ситуации заказчик имеет право выполнить закупку у одного поставщика Закона о контрактной системе. Однако в данном случае возникает проблема – не понятно, с использованием каких именно условий подписывается такой контракт.

Федеральный закон №44-ФЗ, предусматривающий закупки у одного поставщика (исполнителя, подрядчика), если возникла авария, иные чрезвычайные происшествия, непреодолимые обстоятельства, появления потребности в срочном медицинском вмешательстве, не будет использоваться в упомянутой ситуации. Когда товаров, работ и услуг нет в утверждённом списке для предоставления гуманитарной помощи или нивелирования результатов техногенных или природных чрезвычайных ситуаций.

На основе Федерального закона №44-ФЗ, организацию закупок у одного поставщика вследствие несостоявшихся конкурентных процедур, также невозможно применить. И если определить основания для заключения контракта с единственным поставщиком в случае поступления единственной заявки возможно – заключаем контракт на основании касающейся запроса котировок (в общем случае), т. е. без согласования и уведомления в сроки установленные в извещении. Однако как быть в случае отсутствия заявок – вообще не предусмотрено законных каких-либо оснований для заключения контракта. Путей решения этой проблемы для заказчика возможно несколько:

- не доводить ситуацию до отсутствия заявок, а это значит целенаправленная работа с участниками на предварительном этапе, доведение до них ответственности в случае непредставления заявок (невозможность участия в предварительном отборе, проводимом на следующий год, в случае непредставлении заявок в ответ на запросы заказчика два раза);

- собственно разработка запроса таким образом, чтобы у поставщика не возникало «инакомыслия»;

- проведение нового запроса котировок.

Вывод по разделу 3

Независимо от выбора способа определения поставщика необходимо четко следовать алгоритмам, установленным федеральным законом о контрактной системе. И если закупка у единственного поставщика в нашем случае не устанавливает практически никаких регламентных сроков взаимодействия контрагентов на стадии заключения контракта (сроки проведения такой чрезвычайной закупки заказчик определяет самостоятельно, в том числе возможно заключение и исполнение контракта в течение нескольких часов), то в отношении проведения запроса котировок законодатель педантично установил сроки проведения каждого этапа. Необходимо заранее, исходя из географических особенностей региона, социального положения населения, наличия опасных

производств, учитывая все критические факторы, спланировать проведение предварительного отбора в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ, составить список потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Антипримером может послужить одно из бюджетных учреждений, которое провело запрос котировок в «обычном» режиме на основании Федерального закона №44-ФЗ, причем начальная максимальная цена контракта составляла 1 800 000 руб. (что является явным нарушением), без проведения предквалификационного отбора потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что также является прямым нарушением норм закона о контрактной системе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе написания данной работы нами было выявлено следующее: если применяются конкурентные способы государственных закупок, то в этом случае данный механизм обеспечивает очень высокий уровень эффективности в расходовании государственных финансовых ресурсов. Самая основная задача, как мы считаем, состоит в осуществлении закупок за счет непосредственного проведения электронных конкурсов (открытые, закрытые конкурсы, и так далее), исходя из такого параметра, как их модификация.

Для поставленной цели в данной работе были решены задачи формулировки подходов к оценке результативности закупочной деятельности бюджетных учреждений:

- сформированы теоретические основы оценки эффективности закупочной деятельности бюджетных организаций;
- проанализированы подходы к оценке эффективности закупочной деятельности в прикладных экономических науках;
- рассмотрели особенности организации закупочной деятельности в общественном секторе экономики;
- провели исследование по осуществлению закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- проанализированы общие положения об осуществлении закупок у единственного поставщика;
- разработали оценку результативности закупочной деятельности федеральных бюджетных учреждений;
- изучили основания и условия закупки у единственного поставщика вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций.

Основное направление реформирования государственной финансовой системы заключается в том, чтобы сосредоточиться на переходе к бюджетному плану, нацеленного на достижение результатов и методов их решения по закупочной деятельности. Реализация отражена в государственных программах планирования закупок.

В соответствии с законом составляется план закупок на основе государственных программ. План закупок составляется муниципальными и государственными заказчиками с указанной даты графика.

Проанализировав действующее законодательство, можно прийти к выводу о том, что одним из наиболее сложных для применения оснований, является закупка вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций.

Заказчик вправе заключить контракт, соответственно в количестве, объеме, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме».

В свою очередь, планирование закупки при всей странности планирования чего-либо непредсказуемого и внезапного, исключений для «чрезвычайных» закупок не предусмотрено.

С 1 января 2019 года заказчики обязаны проводить все закупки в электронной форме, за исключением закупок у единственного поставщика, отдельных случаев запроса котировок (в целях обеспечения деятельности за границей, медпомощи в экстренных случаях, гуманитарной помощи, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), закрытых процедур, закупок по решению Правительства Российской Федерации, закупок на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства.

Итак, сделаем выводы по итогам проведенной работы.

1. Заказчик не всегда может сделать выбор в пользу неконкурентной процедуры, каждый раз, когда ему это удобно.

2. Заказчикам необходимо помнить об ограничениях и соблюдать все законодательные регламенты, внимательно изучая формулировки и вникая в их тонкости.

3. Поставщикам до заключения контракта нужно внимательно читать документацию заказчика, анализировать информацию, вникая в детали.

4. Важно отслеживать ситуации, когда заключение контракта может оказаться неправомерным, не дожидаясь, когда такой договор будет, расторгнут на основании решения контролирующего органа или суда.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – N 31. – Ст. 3823
2. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145
3. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – №30 (ч. 1). – Ст. 4571.
4. Федеральный закон от 27.07.2010 N 225-ФЗ (ред. от 18.12.2018) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – N 31. – Ст. 4194.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – N 14. – Ст. 1652
6. Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 (ред. от 21.01.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – N 21. – Ст. 2981.
7. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 320 (ред. от 25.04.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №18 (ч. III). – Ст. 2166
8. Андреев, Н.Ю. Критерии предпочтения, применимые в конкурсном отборе исполнителей государственного заказа / Н.Ю. Соловьев // Горизонты экономики. – 2013. – №4. – С. 32 – 37.
9. Андреев, Н.Ю. Мультипликативный эффект инновационных стратегий в государственных закупках / Н.Ю. Андреев // Материалы XVII научно-практической конференции «Ответ публичного сектора на глобальный кризис». Прага, 10-12 апреля 2013 г. – М., 2013. – С. 55-59.
10. Андреев, Н.Ю. Экономическая конкуренция на рынке государственных закупок товаров, работ, услуг / Н.Ю. Андреев // Сегодня и завтра Российской экономики. – 2016. – № 78. – С. 40-46.
11. Андреева, Л.В. Государственные закупки как инструмент инновационного социально-экономического развития России / Л.В. Андреева // ДНК Права. – 2018. – № 1. – С. 3-8.
12. Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. – М.: Волтер Клувер, 2018. – С. 111.
13. Бальсевич, А.А. Роль прозрачности информации в государственных закупках: пример российских регионов / А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоварова, Е.А.

Подколзина // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2016. – Т. 3. – № 15. – С. 82-112.

14. Белокрылова, О.С. Управление закупками продукции для государственных нужд / О.С. Белокрылова, В.В. Вольчик, Р.Ю. Пономарев. – Ростов н/Д: Изд-во РГУ, 2017. – 35 с.

15. Бехер, В.В. Отдельные вопросы реализации принципа открытости и прозрачности в рамках контрактной системы в Российской Федерации / В.В. Бехер // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 5 (100). – С. 34 – 39.

16. Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. – М.: Деловой двор, 2018. – 489 с.

17. Бурлако, Н.А. Совершенствование регионального механизма информационного обеспечения процесса управления государственными закупками / Н.А. Бурлако // Креативная экономика. – 2018. – № 8 (92). – С. 72-79.

18. Воробьева И.П.. Контрактная система закупок: региональные аспекты, особенности учета в государственных (муниципальных) учреждениях / И.П. Воробьева, И.В. Бахтина // Вестник науки Сибири. – 2017. – №1(24). – URL: <http://sjs.tpu.ru/journal/artide/view/1520/1017> (дата обращения: 14.05.2020).

19. Гайдукова, М.А. Государственные и муниципальные закупки: история развития и современность / М.А. Гайдукова // Международный научно-исследовательский журнал: Юридические науки. – 2019. – № 11 (42). – С. 94.

20. Галанов, В.А. Государственные закупки и конкуренция / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шibaев. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 284 с.

21. Галанов, В.А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства: учебно-методическое пособие / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шibaев. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 234 с.

22. Гасаналиева, А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.Ш. Гасаналиева // Молодой ученый. – 2015. – № 2. – С. 671-673.

23. Гладилина, И.П. Управление закупками с участием субъектов малого предпринимательства. / И.П. Гладилина, А.В. Трофимовская. – Чехов: Центр образовательного и научного консалтинга, 2016. – 44 с.

24. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – М.: Сектор, 2019. – 124 с.

25. Гусева, Н.М. Анализ состояния системы государственных закупок Российской Федерации с позиции системного подхода / Н.М. Гусева // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2019. – №2. – С. 108-117.

26. Давыдова, Е.Ю. Государственные закупки и формирование инновационной экономики / Е.Ю. Давыдова, Г.А. Суязова // Территория науки. – 2019. – № 4. – С. 169-172.

27. Дёгтев, Г.В. Актуальные вопросы повышения эффективности управления закупками в современных социально-экономических условиях / Г.В. Дёгтев // Актуальные вопросы повышения эффективности управления закупками столичного мегаполиса: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. И.П. Гладилина. – Чехов, 2016. – С. 6-9.

28. Демакова, Е.А. Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции. / Е.А. Демакова. – 2019. – 357 с.

29. Демкина, А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций. Изд. 2 / А.В. Демкина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. – 287 с.

30. Ефремова Н.Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике: диссертация... кандидата экономических наук: 08.00.14. – М., 2010. – 226 с.

31. Захаренко, Д.С. Виды контрактов по законодательству о закупках для государственных и муниципальных нужд / Д.С. Захаренко // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 8-2. – С. 76-79.

32. Захаров, А.Н. Международные конкурсные торги. А.Н. Захарова. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – 112 с.

33. Землин, А.И. Мониторинг системы закупок: учебное пособие для направления 38.04.02 «Менеджмент» магистерской программы «Управление государственными и муниципальными закупками» / А.И. Землин, П.А. Банников, С. А. Сергеева. – М.: МГУУ ПМ, 2018. – 24 с.

34. Иванова, В.О. Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики / В.О. Иванова // Российское предпринимательство. – 2016. – № 15 (237). – С. 77-84.

35. Иванова, В.О. Государственные закупки как стимул развития инновационной сферы / В.О. Иванова // Экономика. Управление. Право. – 2017. – № 5 (41). – С. 38-41.

36. Ильюшин, Д.М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Д.М. Ильюшин // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2014. – №36. – С. 12-13.

37. Калиниченко, К.С. О некоторых вопросах применения Федерального закона от 05.04.13 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Арбитражные споры. – 2016. – № 3. – С. 17-48.

38. Каранатова, Л.Г. Государственные закупки и принципы их осуществления / Л.Г. Каранатова // Российское предпринимательство. – 2016. – № 2-2. – С. 26-33.

39. Колтунов, С.В. Контракт жизненного цикла: понятие и проблемы применения / С.В. Колтунов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 11. – С. 47 – 52.
40. Кордыш, Ф.С. Бизнес-сообщество заинтересовано в развитии института закупок / Ф.С. Кордыш // Путеводитель российского бизнеса. – 2012. – №10. – С.1.
41. Кузнецов, К. Международная практика и российские реалии госзакупок / К. Кузнецов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. -2015. – № 2. – С. 108-111.
42. Лепетикова, И.Ю. Совершенствование практики исполнения контрактов в сфере закупок / И.Ю. Лепетикова // Ростовский научный журнал. – 2017. – №. 1. – С. 206 – 218.
43. Линдерс, М. Управление закупками и поставками. / М. Линдерс, Ф. Джонсон, А. Флинн, Г. Фирон. – 13-е изд. – М.: Юнити-Дана, 2014. – 751 с.
44. Лутовинова, Н.В. Порядок заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов / Н.В. Лутовинова // Nauka-rastudent.ru. – 2015. – № 6 (18). – С. 32-36.
45. Матевосян, С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С.С. Матевосян // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 8-11.
46. Мельников, В.В. Государственные и муниципальные закупки. Эволюция способов закупок в Российской Федерации. / В.В. Мельников. – Новосибирск: Изд-во «Сибпринт», 2016. – 120 с.
47. Мельников, В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография. / В.В. Мельников. – Новосибирск, Изд-во НГТУ, 2018. – 220 с.
48. Михайлов, А.В. Специфика и особенности государственных закупок / А.В. Михайлов // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. -2017. – № 1. – С. 37-39.
49. Налбандян, А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок / А.А. Налбандян // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. – 2017. – №5. – С. 118-126.
50. Немченко, Э.В. Электронный аукцион – способ размещения государственных и муниципальных заказов / Э.В. Немченко // Аграрное и земельное право. – 2016. – № 3. – С. 28-34.
51. Новиков, С.В. Государственные закупки – инструмент развития экономической базы региона / С.В. Новиков // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2019. – № 3 (125). – С. 4-7.
52. Овчинников, И.А. Государственный контракт: способы обеспечения исполнения / И.А. Овчинников // Молодой ученый. – 2016. – № 5. – С. 512-514.
53. Осадшая, О. Особенности национального тендера / О. Осадшая // Финанс. – 2018. -№ 13. – С. 40-43.

54. Панышин, Б.Н. Государственные закупки: национальная значимость и оценка направлений межгосударственного сотрудничества. / Б.Н. Панышин. – URL: <http://os.x-pdf.ru/20energetika/112870-1-gosudarstvennie-zakupki-nacionalnaya-znachimost-ocenka-napravlen.php> (дата обращения: 14.05.2020).

55. Петров, Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику / Д.А. Петров // Конкурентное право. – 2017. – № 3. – С. 2-5.

56. Пучкова, А.П. Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза / А.П. Пучкова. – URL: <https://www.dissercat.com/content/regulirovanie-gosudarstvennykh-zakupok-v-prave-evropeiskogo-soyuza> (дата обращения 14.05.2020)

57. Радионова, И.А. Закупки бюджетных учреждений / И.А. Радионова // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2015. – №1-5. – С. 103-105.

58. Руководство по закупкам / под ред. Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М.М. Форже, Е.В. Хилинской под ред. И.В. Кузнецовой. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 695 с.

59. Рыбакова, И.Я. Проблемы применения мер ответственности сторон за ненадлежащее исполнение государственных и муниципальных контрактов / И.Я. Рыбакова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 3. – С. 125-133.

60. Салиола, Ф. Сравнительный анализ систем государственных закупок / Ф. Салиола // Вестник Университета Правительства Москвы. – 2019. – № 1. – С. 14-19.

61. Свиных, Е.А. Государственный контракт как средство регулирования долгосрочных отношений в сфере государственного оборонного заказа / Е.А. Свиных // Право в Вооруженных силах. – 2016. – № 9. – С. 111-118.

62. Селиванова, А.А. Особенности государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд как разновидности гражданско-правового договора / А.А. Селиванова // Закон и право. – 2017. – № 8. – С. 18-23.

63. Сергеева, С.А. Информационная база и система показателей государственных закупок / С.А. Сергеева // Успехи современной науки. – 2016. – Т. 3. – № 12. – С. 110-112.

64. Сергеева, С.А. Статистические исследования закупочной деятельности заказчиков города Москвы / С.А. Сергеева // Актуальные вопросы повышения эффективности управления закупками столичного мегаполиса: Материалы международной научно-практической конференции. Ответственный редактор И.П. Гладилина. – 2016. – С. 49-51.

65. Сироткина, Н.Г. Особенности закупочных процедур бюджетных учреждений здравоохранения в Российской Федерации / Н.Г. Сироткина, Р.Р. Скребцова // Организация здоровья и общественное здоровье. – 2015. – №4 (15). – С. 10-11.

66. Смотрицкая, И.И. Государство как участник предпринимательской деятельности в сфере общественных закупок / И.И. Смотрицкая // Российское предпринимательство. – 2017. – Т.18. – № 3. – С. 285-294.

67. Смотрицкая, И.И. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития: научный доклад. / И.И. Смотрицкая. – М.: Институт Экономики РАН, 2014. – 59 с.

68. Соловьев, М.С. Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика: от размещения заказа к контрактной системе / М.С. Соловьев // Налоги и финансовой право. – 2014. – № 4. – С. 106-110.

69. Спицына, Л.Ю. Государственные закупки как механизм стимулирования производства инновационных товаров, работ, услуг / Л.Ю. Спицына // Вестник науки Сибири. – 2016. – № 4 (5). – С. 192-196.

70. Станякин, С.В. Стимулирование развития промышленного комплекса на основе формирования эффективной государственной контрактной системы: дис. канд. эк. наук. / С.В. Станякин. – Орёл, 2014. – 164 с.

71. Феклистова, Д.П. Сравнительный анализ европейской, американской и российской моделей становления института государственных закупок / Д.П. Феклистова // Молодой ученый. – 2017. – №7. – С. 373-375.

72. Фиц, А.Ю. Совершенствование управления государственными закупками в Украине / А.Ю. Фиц // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2018. – № 1 (33). – С. 80-89.

73. Шикалова, Е.В. Оценка эффективности системы государственных закупок в форме контрактной системы как новой институциональной среды / Е.В. Шикалова // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2015. – №2 (7). – С. 30-33.

74. Юрченко, Е.В. Государственные закупки: современные проблемы / Е.В. Юрченко, А.А. Юрченко // Вестник Финансового университета. – 2019. – № 4 (88). – С. 16-23.