

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

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**

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

\_\_\_\_\_/ В.С. Антонюк /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

**Совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**ЮУрГУ – 38.03.04.2020.213.ВКР**

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

\_\_\_\_\_/ Н.А. Сигатова/

«15» июня 2020 г.

**Автор**

**студент группы ЭУ – 453**

\_\_\_\_\_/ А.С. Крючкова /

«15» июня 2020 г.

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

\_\_\_\_\_/ А.Ж. Телюбаева/

«15» июня 2020 г.

**Челябинск 2020**

## АННОТАЦИЯ

Крючкова А.С. Совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 453, 102 с., 21 ил., 21 табл., библиограф. список – 23 наим., 15 плакатов ф. А4.

Объектом дипломной работы является система закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

В дипломной работе раскрыта сущность и принципы системы государственных закупок, проанализированы основные этапы и способы бюджетных закупок в РФ, проведен анализ закупок в РФ за период с 2015 по 2018 гг., выявлены проблемы и разработаны рекомендации по совершенствованию системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд РФ.

Результаты дипломного проекта имеют практическую значимость и могут применяться в субъектах РФ для повышения качества управления контрактной системой в сфере закупок.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	
1.1 Система закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.....	8
1.2 Нормативно-законодательная база закупок для государственных нужд.....	17
1.3 Основные этапы и способы определения поставщиков в контрактной системе.....	21
1.4 Методика анализа эффективности размещения государственного заказа.....	38
2 АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	
2.1 Организация закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации	51
2.2 Оценка эффективности размещения государственного заказа.....	62
2.3 Проблемы размещения государственного заказа.....	76
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	
3.1 Рекомендации по совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг.....	83
3.2 Оценка эффективности внедряемых мероприятий.....	90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	98
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	100

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Осуществляя государственные закупки, государство выполняет ряд важных функций, в частности это поддержка единого экономического пространства, свободной конкуренции и развитие малого и среднего предпринимательства. Рынок государственных закупок является не только важнейшим элементом, но и инструментом социально-экономического развития страны, поэтому изучение данной сферы весьма актуально в настоящее время.

Объект дипломной работы – система закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

Предмет дипломной работы – процесс управления государственными закупками в контрактной системе РФ.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

Задачи дипломной работы:

- 1) определить сущность и принципы государственных закупок;
- 2) рассмотреть этапы и способы осуществления государственных закупок;
- 3) разработать методику анализа государственных закупок;
- 4) провести анализ эффективности осуществления государственных закупок;
- 5) выявить проблемы организации процесса государственных закупок;
- 6) разработать рекомендации по повышению эффективности осуществления бюджетных закупок и рассчитать их эффективность.

Результаты дипломной работы могут быть использованы при осуществлении государственных закупок в субъектах РФ.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

## 1.1 Система закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд

Российская Федерация в лице органов власти, казенных учреждений, бюджетных учреждений, унитарных предприятий представляет собой крупнейшего «потребителя» широчайшего спектра продукции. Это утверждение применимо не только для нашего государства, но и для многих других современных стран. Закупочная деятельность государства является частью рыночной экономики и построена на основе рыночного механизма взаимодействия публично-правовых образований с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, что способствует развитию благоприятного делового климата, основанного на добросовестной и открытой конкуренции.

Система государственных закупок направлена на обеспечение потребности в продукции, необходимой для:

- осуществления государственными заказчиками своих функций и полномочий по отношению к населению;
- реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, в том числе для формирования резервных фондов, обеспечения национальной безопасности;
- для исполнения международных обязательств Российской Федерации и реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация.

Потребность в такой продукции, обеспеченная за счет государства (средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования), определяется термином «государственные нужды».

Продукция – это продукт производства в вещественной или информационной форме, чаще всего в предметном виде, количественно измеряемый в натуральном и денежном выражении. С точки зрения закупочной деятельности под продукцией имеются ввиду:

1) товары – продукт производства в вещественной форме, не ограниченный в обороте, свободно отчуждаемый и передаваемый от одного лица к другому;

2) работы – деятельность по изготовлению или переработке (обработке) вещи либо иная деятельность, имеющая овеществленный результат;

3) услуги – деятельность, не имеющая овеществленного результата, например, консультационные услуги, услуги связи и иные виды деятельности, которые «потребляются» непосредственно в процессе их осуществления (оказания).

Под «Государственным заказом» понимается обоснованная и оформленная в соответствии с законодательством потребность в продукции для обеспечения государственных нужд.

«Государственная закупка» начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта и таким образом является конечным этапом процесса реализации государственного заказа [14].

Государственные закупки требуют внешнего регулирования в связи с их существенными отличиями от института закупок продукции коммерческими организациями. Основное отличие заключается в том, что для коммерческих организаций стоимость закупаемой продукции (сырья, материалов, инструментов) – основная часть себестоимости товаров, работ, услуг и увеличение себестоимости снижает прибыль организации, что противоречит смыслу работы коммерческой структуры. Государственные закупки осуществляются субъектами, не имеющими личной заинтересованности в снижении стоимости закупаемой продукции.

Инструментом внешнего регулирования для государственных закупок служит контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд, которая представляет собой совокупность участников закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Для государственного заказчика действия начинаются с формирования и обоснования потребностей, проходят стадию подготовки контракта, процедуры определения контрагента и завершаются оценкой эффективности достигнутых целей по итогам исполнения государственного контракта на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги [12].

Система государственных закупок характеризуется следующими функциями:

1. Социальная – направлена на обеспечение социальных потребностей.
2. Воспроизводственная – служит для создания условий наращивания темпов производства продукции и привлечения инвестиций.
3. Стимулирующая – предоставление определенным категориям производителей преференций и льгот.
4. Регулирующая – регулирование государством планового развития экономики, поддержание высокого уровня конкуренции, коррекция уровня цен на определенные группы продукции.
5. Инновационная – развитие рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса со стороны государства.

Контрактная система в сфере закупок должна решать следующие основные задачи:

- 1) точно рассчитывать и планировать объективные потребности в товарах, работах, услугах;
- 2) планировать и проводить закупки с таким расчетом, чтобы своевременно и в нужных объемах доставлять получателям необходимые товары, работы, услуги;
- 3) осуществлять администрирование исполнения государственных контрактов, для обеспечения своевременной поставки качественной продукции по контракту;

4) обеспечивать открытый доступ субъектов рынка к информации о планах по закупкам и процедурам размещения государственных заказов для повышения конкуренции;

5) производить отслеживание и учет наличия товарных запасов и выбытия товарно-материальных ценностей для снижения нецелесообразных закупок;

6) обеспечить своевременную и полную оплату принятых на себя бюджетных обязательств по государственным контрактам для повышения их привлекательности у субъектов рынка;

7) унифицировать процедуры размещения государственных заказов для облегчения проведения контроля и стимулирования привлечения к заказам субъектов рынка;

8) собирать и систематизировать отчетность по закупкам для анализа эффективности произведенных закупок и функционирования системы в целом;

9) автоматизировать типовые и рутинные процессы в системе закупок для повышения производительности системы и снижения трудозатрат при проведении закупок.

Нормативно – правовой основой контрактной системы является комплексное законодательство, состоящее из Гражданского, Бюджетного кодексов РФ, федеральных и иных законов и подзаконных нормативных актов. Центральное место в сфере регулирования системы государственных закупок занимает вступивший в силу с 01 января 2014 года Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 года [3].

В данном Законе воплощена идея создания системы государственных закупок, включающей взаимосвязанные элементы по всем стадиям осуществления закупок, что призвано обеспечить прозрачность их проведения и исключение коррупционных факторов и иных злоупотреблений.

Система государственных закупок была разработана и внедрена с учетом мировой практики, и построена она на основе следующих принципов:



1. Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок (статья 7 ФЗ №44-ФЗ);

Данный принцип заключается в том, что в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок (за исключением данных, относящихся к государственной тайне). Открытость и прозрачность указанной информации обеспечивается за счет размещения её в единой информационной системе (ЕИС) – [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) [16].

2. Принцип обеспечения конкуренции (статья 8 ФЗ №44-ФЗ);

Данный принцип заключается в том, что контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок. Т.е. любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Запрещено ограничение конкуренции, в частности необоснованное ограничение числа участников закупок.

3. Принцип профессионализма заказчиков (статья 9 ФЗ №44-ФЗ);

Данный принцип заключается в том, что деятельность заказчика осуществляется на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики должны принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования своих сотрудников.

4. Принцип стимулирования инноваций (статья 10 ФЗ №44-ФЗ);

Данный принцип заключается в том, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и

высокотехнологичной продукции. Критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции устанавливаются государством.

5. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок (статья 11 ФЗ №44-ФЗ);

Данный принцип заключается в том, что контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных ФЗ № 44-ФЗ и позволяющих обеспечивать любые государственные нужды посредством планирования и осуществления закупок.

6. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок (статья 12 ФЗ №44-ФЗ).

Данный принцип заключается в том, что все государственные органы, учреждения и юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд. Должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение закона. Неисполнение обязанностей по контракту влечет за собой применение санкций: финансовых (штраф, неустойка, пени) либо репутационных (включение в реестр недобросовестных поставщиков).

Законодательство, относящееся к закупочной деятельности, базируется на вышеуказанных принципах, что позволяет регламентировать деятельность всех участников закупочного процесса в целях обеспечения эффективности и прозрачности всей контрактной системы.

Участниками контрактной системы являются: федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление

нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок (ст. 3 ФЗ № 44-ФЗ) [3].

Также к субъектам отношений в контрактной системе следует отнести контрактную службу (контрактного управляющего), комиссию по осуществлению закупок, экспертов, контрольные органы.

Государственные и муниципальные заказчики – инициаторы закупок, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации

Специализированная организация – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком для выполнения отдельных функций по определению контрагента, в том числе для разработки документации о закупке, размещения в единой информационной системе и на электронной площадке необходимой информации (например, извещений и документаций о закупке) и электронных документов (например протоколов), направления приглашений принять участие в определении поставщиков закрытыми способами, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя) [16]. При это ряд функций не может быть передан специализированной организации, и они осуществляются непосредственно заказчиком, что закреплено в ст. 40 ФЗ № 44-ФЗ.

Уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. Данный участник контрактной системы вводится в закупочный процесс на определенной территории в целях централизации закупок на основании решений, о создании таких уполномоченных органов,

уполномоченных учреждений о наделении их вышеуказанными полномочиями. При этом не допускается возлагать на такие уполномоченные органы, уполномоченные учреждения полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

Контрактная служба – это, скорее, возлагаемый функционал, чем название подразделения, осуществляющего закупки для государственных и муниципальных нужд.

Контрактная служба заказчика создается в случае, если совокупный годовой объем закупок превышает 100 миллионов рублей (ч. 1 ст. 38 44-ФЗ). Если же совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает 100 миллионов рублей, назначается контрактный управляющий (ч. 2 ст. 38 44-ФЗ).

Контрактная служба действует на основании оформленного Положения о контрактной службе (регламенте), которое разрабатывается на основе Типового положения о контрактной службе, утвержденного Приказом Минэкономразвития № 631 от 29 октября 2013 года.

Комиссия по осуществлению закупок – это комиссионный орган, создаваемый для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчиком могут создаваться конкурсные, аукционные, котировочные комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений либо единые комиссии. Комиссия создается до начала проведения закупки путем издания локального акта (приказа, распоряжения) при этом определяются состав комиссии и порядок ее работы, назначается председатель комиссии.

Число членов конкурсной, аукционной или единой комиссии должно быть не менее чем пять человек, число членов котировочной комиссии, комиссии по

рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений должно быть не менее чем три человека (часть 3 ст. 39 ФЗ № 44-ФЗ)

Участники закупок – это любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 3 ФЗ № 44-ФЗ). Участие в закупках может быть ограничено только в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ и иными федеральными законами. Например, участником закупки не может быть оффшорная компания

Эксперт, экспертная организация – это обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ (ст. 3 ФЗ № 44-ФЗ)

Оператор электронных площадок – российское юридическое лицо (в уставном капитале которого иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам принадлежит не более чем 25% долей (акций) такого общества), которое владеет специализированной электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами, обеспечивает ее функционирование, а также соответствует требованиям ФЗ № 44-ФЗ и включено в утвержденный Правительством РФ перечень операторов электронных площадок [3].

## 1.2 Нормативно-законодательная база закупок для государственных нужд

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из Федеральных законов Российской Федерации, регулирующих отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд [12].

Правила, установленные международными договорами Российской Федерации, имеют большую юридическую силу по сравнению с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Основополагающими нормативными актами являются:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
5. Другие федеральные законы и нормативные акты, регулирующих отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах.

В РФ вступление в действие с 1 января 2014 г. Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) продолжило начало реализации комплекса мер, направленных на формирование государственной контрактной системы в сфере бюджетных закупок.

Закон № 44-ФЗ под контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд понимает совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемые ими действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд (ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

Цели Закона № 44-ФЗ:

- повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок [8].

Государственная контрактная система регламентирует все этапы закупок:

- планирование закупок товаров, работ, услуг;
- определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключение контракта, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом (автономным учреждением, государственным, муниципальным унитарным предприятием и иными юридическими лицами, получившими бюджетные средства на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности и в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства) [4];
- установление особенностей исполнения контрактов;
- мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

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

Закон № 44-ФЗ о контрактной системе регламентирует способы осуществления закупок: конкурентные и неконкурентные. К конкурентным способам относятся: конкурс (в т.ч. и электронный); аукцион; запрос котировок; запрос предложений (в т.ч. и электронный); закрытые способы (в т.ч. и электронные). Неконкурентным способом является закупка у единственного поставщика (перечень способом регламентирует Закон № 44-ФЗ).

Закон № 44-ФЗ установил жесткий порядок определения НМЦК, разработав перечень способов, которые могут применяться заказчиком, а также основания применения каждого из них. Перечень источников, из которых возможно получение сведений, требуемых для определения НМЦК, например, коммерческие предложения потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), реестр контрактов, строго регламентирован и определен статьей 22 Закона № 44-ФЗ.

Закон № 44-ФЗ уделяет большое внимание вопросу профессионализма заказчиков, включающий в себя профессиональную подготовку специалистов заказчика, организующих государственными закупки, меры по поддержанию квалификации и привлечение квалифицированных специалистов, также не был упущен [4]. Новая контрактная система заложила механизм контрактной службы, предусматривающий создание заказчиком в рамках своей организации отдела, в состав которого входят специалисты, занимающиеся исключительно вопросами закупок и их организационно-технического сопровождения. Подобная «структура» обязательна к созданию лишь в том случае, если годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 миллионов рублей. Указанный отдел формируется из людей, имеющих высшее профильное образование по специфике закупок, либо прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в данной сфере. Руководитель контрактной службы должен иметь опыт работы в сфере государственных



закупок не менее трех лет. В случае же, если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 миллионов рублей, то заказчику достаточно иметь в своей организационно-штатной структуре специальное должностное лицо, ответственное за осуществление закупок и исполнение контракта и занимающееся исключительно вопросами закупочной деятельности. Такое должностное лицо называют контрактным управляющим.

Кроме этого, к конкурсным комиссиям также предъявляются требования к профессионализму, согласно которым они должны преимущественно формироваться из специалистов, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок. Диплом или свидетельство о повышении квалификации должны иметь не менее 50% членов комиссии.

Дополнительные Федеральные Законы, регулирующие деятельность в сфере закупок работ, товаров и услуг для обеспечения государственных нужд:

а) Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 № 99-ФЗ;

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности.

б) Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 № 223-ФЗ;

Целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее – заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и

физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также – закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений[11].

в) Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" от 29.07.1998 № 135-ФЗ;

Оценочная деятельность осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения, возникающие при осуществлении оценочной деятельности. Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, физическим лицам и юридическим лицам, для целей совершения сделок с объектами оценки, а также для иных целей.

### 1.3 Основные этапы и способы определения контрагентов в контрактной системе

Государственная контрактная система регламентирует все этапы закупок, к которым относятся [4]:

- 1) планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2) выбор способа закупки;
- 3) осуществление закупки;
- 4) заключение контракта.

1. Планирование закупок продукции для государственных и муниципальных нужд – это неотъемлемый и важнейший этап закупочной деятельности. Итоговый

результат прохождения данного этапа – получение ответа на вопрос: «В какой продукции есть потребность».

Овещественным результатом для данного этапа является документ планирования – план-график закупок. Закупки, не включенные в план-график закупок, не могут быть осуществлены. Процедура планирования существенно изменилась в 2020 году и регламентирована Постановлением Правительства от 30.09.2019 № 1279.

Планирование в Российской Федерации осуществляется заказчиками на очередной текущий год и два последующих (так называемый плановый период) и совпадает со сроком действия принятого нормативно-правового акта о бюджете соответствующего территориального образования в Российской Федерации. План-график закупок формируется в процессе составления проекта бюджета в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ с учетом положений бюджетного законодательства РФ [4]. После принятия бюджета до заказчика доводится объем прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств, после чего в течение 10 рабочих дней план-график закупок должен быть утвержден заказчиком [6].

В планы-графики включается следующая информация:

- 1) идентификационный код закупки (формируется при помощи программно-аппаратных средств ЕИС);
- 2) наименование объекта закупки, включая код по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008);
- 3) планируемый год осуществления закупки;
- 4) объем финансового обеспечения для осуществления закупок;
- 5) информация об обязательном общественном обсуждении закупок товара, работы или услуги;
- 6) наименование уполномоченного органа или уполномоченного учреждения (при наличии);

7) наименование организатора совместного конкурса или аукциона в случае проведения совместного конкурса или аукциона.

Планы-графики подлежат изменению при необходимости:

а) приведения их в соответствие требованиям измененных документов нормирования (требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов);

б) приведения их в соответствие с изменением доведенного до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ; изменением показателей планов (программ) финансово-хозяйственной деятельности учреждений и унитарных предприятий; изменением соответствующих решений и (или) соглашений о предоставлении субсидий;

в) реализации решения, принятого заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки;

г) использования в соответствии с законодательством РФ экономии, полученной при осуществлении закупки;

д) уточнения информации об объекте закупки;

е) исполнения предписания органов контроля;

ж) признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся;

з) расторжения контракта;

и) возникновения иных обстоятельств, предвидеть которые при утверждении плана-графика было невозможно.

Внесение изменений в план-график закупок может осуществляться не позднее чем за 1 день до дня размещения в ЕИС извещения об осуществлении соответствующей закупки, за исключением случаев, предусмотренных Законом 3

44-ФЗ (например, как при осуществлении закупок без проведения торгов при возникновении чрезвычайной ситуации).

## 2. Выбор способа закупки.

Выбор способа закупки осуществляется заказчиком для каждой закупки с учетом ее предмета, целей осуществления, а также в соответствии с правилами и ограничениями, установленными Законом № 44-ФЗ и подзаконными нормативно-правовыми актами.

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами будут являться: конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс), электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений. К неконкурентным способам относятся закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).



Рисунок 1 – Способы закупок

### Конкурентные способы:

1) аукцион в электронной форме (электронный аукцион) – это способ определения контрагента, при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта. Проводится с применением

электронных торговых площадок. Информация о закупке сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении закупки и документации о закупке [7].

Распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 N 471-р установлены случаи обязательного выбора электронного аукциона в качестве способа закупки (аукционный перечень). Данный перечень содержит наименования объектов закупки, кодов ОКПД2 (коды Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности).

Включение продукции в указанный перечень осуществляется в случае одновременного выполнения следующих условий:

- существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупки;
- критерии определения победителя такого аукциона имеют количественную и денежную оценку.

2) конкурс – это способ определения контрагента, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

В качестве условий исполнения контракта в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рассматриваются следующие критерии:

- цена контракта;
- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и

других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Существует несколько видов конкурсов:

2.1) открытый конкурс (в электронной форме) – это конкурс, конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе [16] извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Заказчик разрабатывает конкурсную документацию, в которой заранее определяет критерии оценки заявок (минимум два, одним из которых является цена контракта).

При проведении открытого конкурса в электронной форме участник закупки подает заявку на участие в процедуре через электронную торговую площадку. До января 2019 года существовала процедура открытого конкурса на бумажном носителе, когда заявка на участие в открытом конкурсе подавалась в запечатанном конверте, не позволяющем просматривать содержание заявки до вскрытия.

Победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

2.2) конкурс с ограниченным участием (в электронной форме) – это конкурс, к участникам которого помимо единых требований предъявляются дополнительные требования, и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, соответствующих предъявленным к участникам закупки единым требованиям и дополнительным требованиям.

Извещение о проведении конкурса с ограниченным участием и конкурсная документация сообщается неограниченному кругу лиц путем его размещения в ЕИС.

Данный способ определения контрагентов применяется в случаях, определенных законодательством:

– если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации. Перечень таких случаев установлен Постановлением Правительства РФ от 04.02.2015 № 99;

– в случае выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, документов Архивного фонда РФ, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, выполнения работ, оказания услуг, связанных с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда;

– для оказания услуг по организации отдыха детей и их оздоровления.

2.3) двухэтапный конкурс (в электронной форме) – это конкурс, в котором к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса.

Извещение о проведении двухэтапного конкурса и конкурсная документация сообщается неограниченному кругу лиц путем его размещения в ЕИС.

Заказчик вправе провести двухэтапный конкурс при одновременном соблюдении следующих условий:

а) конкурс проводится для заключения контракта:



– контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции;

– энергосервисного контракта;

– контракта на создание произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности).

б) для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки.

3) запрос котировок (в электронной форме) – это способ определения контрагента, при котором победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Отличие запроса котировок от электронного аукциона в сокращенной по времени процедуре. Однако заказчик ограничен при выборе данного способа определения контрагента условием, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятьсот тысяч рублей и годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок в электронной форме, не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем сто миллионов рублей.

4) запрос предложений (в электронной форме) – это способ определения контрагента, при котором победителем признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Случаи, при которых возможно проведение запроса предложений, определены ст. 83.1. Закона № 44-ФЗ [4].

Закрытые способы определения контрагентов – это способы, при которых информация о закупках сообщается ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным Законом № 44-ФЗ.

Виды закрытых процедур (в том числе в электронной форме):

- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- закрытый аукцион.

Информация о закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) размещается на специализированной электронной площадке ООО «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа».

Закрытые способы определения контрагентов применяются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на осуществление данных функций (срок согласования не более чем 10 рабочих дней).

Закрытые способы определения поставщиков применяются только в случаях:

а) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

б) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

в) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Гос. фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физ. лицам или юр. лицам либо принимаемых заказчиками от физ. лиц или юр. лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории РФ и (или) территориях иностранных государств;

г) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов;

д) закупок федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности РФ, подведомственными им гос. учреждениями, ГУП, за исключением случаев, установленных ч. 2 ст. 84.1 Закона № 44-ФЗ[4]. Перечень указанных органов, учреждений и предприятий утверждается Правительством РФ.

### 3. Осуществление закупки.

Закупки в электронной форме проводятся на торговых площадках (сайты, на которых проводятся конкурентные электронные процедуры закупок). Список таких электронных торговых площадок утвержден распоряжением Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р и включает в себя на сегодняшний день:

а) Агентство по государственному заказу Республики Татарстан ([www.zakazrf.ru](http://www.zakazrf.ru));

б) Единую электронную торговую площадку ([www.roseltorg.ru](http://www.roseltorg.ru));

в) Российский аукционный дом ([www.lot-online.ru](http://www.lot-online.ru));

г) ТЭК-Торг ([www.tektorg.ru](http://www.tektorg.ru));

д) Сбербанк-АСТ ([www.sberbank-ast.ru](http://www.sberbank-ast.ru));

е) РТС-тендер ([www.rts-tender.ru](http://www.rts-tender.ru));

ж) Электронную торговую площадку ГПБ ([www.etpgpb.ru](http://www.etpgpb.ru));

з) Электронную торговую систему; ([www.etp-ets.ru](http://www.etp-ets.ru)).

Взаимодействие заказчика и участников закупок на электронных торговых площадках осуществляется посредством электронного документооборота. Для получения возможности участвовать в торгах, потенциальный участник должен пройти регистрацию в ЕИС, после чего он автоматически аккредитуется и на всех вышеуказанных электронных площадках. Регистрация для участников бесплатна и действует три года. Процедура и правила регистрации закреплены в Постановлении Правительства от 30.12.2018 № 1752.

Для участия в торгах участник закупки подает заявку на участие в них после изучения документации о закупки, которая включает в себя:

1) описание объекта закупки. Описание объекта закупки осуществляется заказчиком по следующим правилам:

– в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). Заказчик обязан использовать каталог товаров, работ и услуг (КТРУ). Если закупаемая позиция есть в каталоге, ее наименование и характеристики нужно указать в соответствии с ним;

– в описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Товарный знак и знак обслуживания (ст. 1477 ГК РФ) – обозначения, служащие для индивидуализации товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. На зарегистрированный товарный знак выдается свидетельство.

Фирменное наименование – название юридического лица, которое определяется в его учредительных документах и включается в единый государственный реестр юридических лиц (ст. 1473 ГК РФ). Любое коммерческое юридическое лицо должно иметь фирменное наименование» (п.4 ст. 54 ГК РФ).

Полезная модель – объект интеллектуальных прав (техническое решение), относящийся к устройству. Полезная модель может быть запатентована, если является новой и промышленно применимой.

Промышленный образец – объект интеллектуальных прав, относящийся к внешнему виду, дизайну и эргономическим свойствам изделия промышленного или кустарно-ремесленного производства.

Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование (п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона 44-ФЗ).

– необходимо использовать стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающиеся технических и качественных характеристик объекта закупки, установленных в соответствии с техническими регламентами, стандартами и иными требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Если заказчиком при описании объекта закупки не используются такие стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, обозначений и терминологии;

– описание объекта закупки может включать в себя спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, результаты работы, тестирования, требования, в том числе в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ, маркировки, этикеток, подтверждения соответствия, процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов, стандартов, технических условий, а также в отношении условных обозначений и терминологии.

Из вышеназванных положений следует, что заказчики при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют

их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

При наличии требования о соответствии поставляемого товара конкретному изображению в документации о закупке должно содержаться такое изображение поставляемого товара, позволяющее его идентифицировать.

При наличии требования о соответствии поставляемого товара образцу или макету товара – информацию о месте, датах начала и окончания, порядке и графике осмотра участниками закупки такого образца или такого макета товара.

В случае закупки лекарственных средств - указание на международные непатентованные наименования лекарственных средств или при отсутствии таких наименований их химические, группировочные наименования.

Правило о том, что поставляемый товар должен быть новым товаром (товаром, который не был в употреблении, в ремонте, в том числе который не был восстановлен, у которого не была осуществлена замена составных частей, не были восстановлены потребительские свойства).

Для закупок работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства – утвержденную в законном порядке проектную документацию. Исключение составляют закупки предметом которых является, например, проектирование объекта капитального строительства.

Показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги потребностям заказчика. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Гарантийные обязательства, то есть требования к гарантии качества товара, работы, услуги, а также требования к гарантийному сроку и (или) объему предоставления гарантий их качества, к гарантийному обслуживанию товара. Данное требование устанавливаются заказчиком при необходимости, за исключением закупок на поставку машин и оборудования.

Не допускается включение в документацию о закупке требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для исполнения обязательств по контракту (п.3 ст. 33 Закона 44-ФЗ).

#### 4. Заключение контракта.

Заключение контракта с победителем торгов осуществляется по результатам электронной процедуры в следующем порядке:

– заказчик в течение 5 календарных дней со дня, следующего за датой размещения в ЕИС «итогового» протокола, в личном кабинете ЕИС создает проект контракта для подписания его победителем электронной процедуры. Контракт создается путем включения в проект контракта, являющимся частью документации о закупки, информации о цене, предложенной победителем, данных о победителе, данных о товаре, предложенном к поставке победителем.

– победитель электронной процедуры в течение 5 календарных дней с даты размещения заказчиком в ЕИС проекта контракта подписывает из личного кабинета ЕИС данный контракт усиленной цифровой подписью.

– заказчик в течение 3 рабочих дней с даты размещения на электронной площадке проекта контракта, подписанного победителем электронной процедуры, из личного кабинета ЕИС направляет на электронную площадку подписанный со своей стороны контракт и в открытой части ЕИС размещается заключенный электронный контракт.

При наличии разногласий на этапе заключения контракта возможна процедура их урегулирования путем направления протокола разногласий. Порядок и сроки данной процедуры приведены в ст.83.2. Закона 44-ФЗ.

Контракт считается заключенным с момента его размещения в единой информационной системе [16].

Говоря о закупочной деятельности нельзя не сказать о мониторинге, аудите и контроле в сфере закупок.

1) мониторинг закупок товаров, работ, услуг;

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков. (ст. 97 Закона № 44-ФЗ). Цель осуществляемого мониторинга заключается в информационном анализе для выявления целесообразности, эффективности, и обоснованности проводимых закупок [13].

Данные для мониторинга берутся непосредственно из ЕИС, а также из иных источников (например, из вступивших в законную силу судебных решениях, касающихся вопросов осуществления закупок; из писем и обращений, поступающих в орган власти, обеспечивающий мониторинг).

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года в срок до 30 апреля оформляются в виде сводного аналитического отчета, в основу которого ложатся не только все показатели, полученные в течение года, но и сформированные ежеквартальные отчеты по итогам промежуточного мониторинга. Орган власти, обеспечивающий мониторинг, в силу Постановления Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Система подобного наблюдения способствует превращению этой системы закупок в максимально прозрачную систему.

2) аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;

Аудит в сфере закупок – это вид внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации, а также



контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований [13].

Органы аудита в сфере закупок в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку:

- законности, целесообразности, обоснованности, планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

- эффективности использования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд [12].

Проверка охватывает все этапы закупочной деятельности заказчика, начиная с этапа планирования до исполнения контракта (в том числе этап осуществления закупки, заключения контракта).

По итогам проводимых аудиторских мероприятий Счетная палата и иные органы аудита в сфере закупок занимаются:

- обобщением результатов осуществления деятельности по проверке, анализу и оценке результатов закупок, в том числе установлением причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков

- подготовкой предложений по устранению выявленных отклонений, нарушений и недостатков;

- систематизацией информации о реализации предложений по устранению выявленных при проведении аудита в сфере закупок отклонений, нарушений и недостатков и совершенствованием контрактной системы в сфере закупок.

### 3) контроль в сфере закупок

На каждом этапе государственной закупки различными контролирующими органами осуществляется строгий контроль, с помощью которого возможно достижение максимальной легитимности осуществляемых закупок.

Закон № 44-ФЗ в систему контролирующих органов включил следующие уполномоченные органы:

– федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, (ФАС России), органы исполнительной власти субъекта РФ (Главное контрольное управление Челябинской области), органы местного самоуправления муниципального района (городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок (Контрольно-ревизионное управление Администрации города Челябинска), контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа (Рособоронзаказ);

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

– органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Органы контроля следят за целевым расходованием бюджетных средств, поведением заказчиков, комиссий, контрактных управляющих, торговых площадок, участников закупок путем проведения плановых и внеплановых проверок [4, 9].

Плановые проверки проводятся не чаще одного раза в шесть месяцев. Внеплановые проверки проводятся в случаях:

- 1) получения обращения (жалобы) участника закупки;
- 2) получения информации о признаках нарушения законодательства в сфере закупок (по заявлениям любых лиц, сообщений средств массовой информации, обнаружения самим контрольным органом признаков нарушений законодательства);
- 3) истечения срока исполнения ранее выданного предписания.

Один из основных контролирующих органов является Федеральная антимонопольная служба РФ и ее территориальные органы в субъектах РФ. При

проведении плановых и внеплановых проверок в случае выявления нарушений законодательства в сфере закупок ФАС вправе:

– составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях (в том числе выписывать штрафы) и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

– выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений согласно законодательству РФ, в том числе об аннулировании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– обращаться в суд (арбитражный суд) с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом.

Также ФАС может применить меры ответственности по отношению к недобросовестным участникам закупок. При наличии оснований по заявлению Заказчика ФАС ограничивает деятельность участника электронных процедур сроком на два года путем внесения его в «Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» [1, 4, 7].

#### 1.4 Методика анализа эффективности размещения государственного заказа

Рассмотрим методику анализа государственных закупок, где качество работы системы размещения государственного заказа можно оценить, используя набор показателей, сгруппированных следующим образом:

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

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

3) показатели, характеризующие проведение отдельных процедур размещения заказа.

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

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

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

а) анализ системы размещения государственных заказов предполагает изучение ряда показателей, характеризующих целостность системы, наличие необходимых её составляющих и их качество. В соответствии с этим выделяются две группы критериев оценки системы размещения заказов: отборочные и оценочные [9].

Отборочные критерии позволяют сделать выводы о соответствии системы размещения заказов нормам Закона № 44-ФЗ.

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

- нормативно-методическое и информационное обеспечение системы размещения заказов;
- оценка эффективности работы государственных заказчиков;
- оценка конкурентной и инфраструктурной среды размещения заказов.

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

1) наличие утверждённых документов соответствующего уровня, определяющих направления и порядок использования сэкономленных бюджетных средств;

2) наличие методических документов, определяющих порядок формирования начальной цены контракта;

3) наличие документов, определяющих порядок формирования потребностей в товарах, работах, услугах;

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

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

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

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

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

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

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

4) использование средств автоматизации рутинной деятельности закупающих сотрудников.

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

- 1) выполнение государственным заказчиком обязательств по заключённым контрактам;
- 2) эффективность работы контрольного органа, проведения проверок процедур размещения заказов;
- 3) уровень прозрачности и открытости в системе госзакупок;
- 4) качество законодательства в сфере размещения заказов;
- 5) профессиональная компетентность сотрудников конкурсных комиссий, государственных заказчиков в сфере размещения заказа;
- 6) качество разрабатываемой конкурсной документации;
- 7) качество работы официального сайта для размещения информации о госзаказах.

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

б) можно выделить следующие группы показателей, характеризующие проведение процедур размещения заказов [9]:

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

Первая группа показателей определяет, как часто применяются процедуры размещения заказов по сравнению с общим количеством проведённых процедур

размещения заказов. В рамках этой группы могут быть рассчитаны следующие показатели:

1) доля количества процедур размещения заказов определенного вида в общем количестве процедур определяется по формуле (1):

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

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

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

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

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

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

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

Данный показатель может быть рассчитан отдельно для конкурсов, аукционов, запросов котировок, закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) по формуле (2).

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

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

Доля аукционов в общем количестве процедур размещения госзаказа ( $D_{\text{аукц.}}$ ) определяется по формуле (3):

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

Доля запросов котировок в общем количестве процедур определяется по формуле (4):

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

где  $Q_{\text{зап.котир.}}$  – количество запросов котировок (4).

Доля закупок у единственного источника в общем количестве процедур ( $D_{\text{ед.ист.}}$ ) определяется по формуле (5):

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

2) доля стоимости контрактов, заключённых определённым способом, в общей стоимости контрактов ( $D_{p\_торгов}$ ) определяется по формуле (6):

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

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

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

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

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

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

Данный показатель может быть рассчитан отдельно для конкурсов, аукционов, запросов котировок, закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) (формулы 7-10).

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

3) Показатели, характеризующие долю несостоявшихся торгов, имеет смысл рассчитывать только отдельно для конкурсов либо аукционов (формулы 11-12):

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Показатель, характеризующий проведение аукционов в электронной форме, может быть рассчитан относительно общего количества аукционов либо торгов (то есть конкурсов и аукционов) как в количественном, так и в стоимостном выражении (формулы 13-14):

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

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

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

$$D_{р-эл.аукц.} = \frac{P_{эк.аукц.}}{P_{о.а.} + P_{з.а.}} \times 100\% \quad (14)$$

где  $D_{р-эл.аукц.}$  – доля стоимости контрактов, заключённых по итогам проведения открытых электронных аукционов;

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

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

1) среднее количество участников размещения заказов может быть рассчитано по каждой процедуре по формуле (15):

$$Y_{cp.} = \frac{Y_{зап.котир.}}{Q_{зап.котир.}}, \quad (15)$$

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

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

2) среди показателей, характеризующих структуру участников размещения заказов, можно назвать долю отечественных участников, долю субъектов малого предпринимательства, долю предприятий обществ инвалидов, долю учреждений уголовно-исполнительной системы (формула 16):

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

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

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

$Y_{з.}$  – общее количество участников процедур размещения заказов.

Данный показатель может быть рассчитан и в стоимостном выражении (формула 17):

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

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

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

3) показатели, характеризующие долю причины отказов допустить к участию в торгах, следует рассчитывать отдельно для конкурсов и аукционов, то есть:

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

б) несоответствие участника размещения заказа требованиям, установленным в ст. 33 Закона №44-ФЗ;

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

г) несоответствие заявки на участие в конкурсе или аукционе требованиям конкурсной документации либо документации об аукционе, рассчитывается по формуле (18)

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

где  $D_{отказов}$  – доля отказов;

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

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

4) Показатели, характеризующие частоту и результативность обжалований процедур размещения заказов, рассчитываются как количество жалоб на одну процедуру размещения заказа соответствующего вида по формуле (19):

$$d_{конк.}^n = \frac{Q_{о.к.}^n + Q_{з.к.}^n}{Q_{о.к.} + Q_{з.к.}} \quad , \quad (19)$$

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

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

$Q_{з.к.}^n$  – количество закрытых конкурсов, признанных недействительными.

Третья группа показателей, характеризующая среднюю цену заключённого государственного контракта, позволяет получить данные для проведения последующего анализа по формуле (20):

$$P_{cp.aукц.} = \frac{P_{o.a.} + P_{з.a.}}{Q_{o.a.} + Q_{з.a.}}, \quad (20)$$

где  $P_{cp.aукц.}$  – средняя цена контракта, заключённого по результатам аукциона.

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

Четвёртая группа показателей отражает абсолютный и относительный объём экономии бюджетных средств по сравнению с запланированными расходами. Показатели данной группы могут рассчитываться отдельно по каждому виду процедур размещения заказов.

В качестве примера расчёта абсолютной экономии можно привести методику расчёта следующего показателя по формуле (21):

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

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

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

$P^к$  – общая стоимость заключённых контрактов на аукционах;

$P^н$  – общая стоимость незаключённых контрактов на аукционах;

$P^р$  – общая стоимость расторгнутых контрактов, заключённых по результатам аукционов;

$З$  – затраты на организацию и проведение аукционов.

В качестве примера расчёта относительной экономии можно привести методику расчёта следующего показателя по формуле (22):

$$\mathcal{E}_{отн.аукц.} = \frac{\mathcal{E}_{абс.аукц.}}{P^к}, \quad (22)$$

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

Для расчёта общей абсолютной экономии бюджетных средств используют следующую формулу (23):

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

где  $E$  – значение абсолютной экономии бюджетных средств;

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

$O$  – общая стоимость заключённых контрактов и сделок;

$N$  – несостоявшиеся закупки.

Относительная экономия считается по формуле (24):

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

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

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

1) по сравнению с максимально возможными в рамках данной процедуры;

2) по сравнению со средним уровнем в сходных условиях с использованием аналогичных процедур.

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

Исходными данными для расчёта по этой методике являются сведения, получаемые с официальных сайтов по размещению заказов.

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

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

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

– все участники размещения заказа имели возможность подать заявки;

– все поданные заявки содержат реальные условия исполнения контракта.

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

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

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

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

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

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

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

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

Вывод по главе 1:

1) система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд направлена на обеспечение общественных потребностей в качественной продукции. Во основе системы лежат принципы открытости и прозрачности информации о закупках, обеспечения конкуренции, профессионализма

заказчиков, ответственности, эффективности и результативности закупок. Система включает в себя следующие этапы: планирование закупок товаров, работ, услуг; выбор способа закупки; осуществление закупки; заключение контракта.

2) система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд РФ регламентируется широким кругом нормативно-правовых актов. Основным является Закон № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок, который вступил в силу в 2014 году;

3) методика анализа эффективности размещения государственного заказа представляет собой ряд показателей, состоящих из трёх групп. Первая группа показателей позволяет оценить работу системы размещения заказов в целом. Вторая группа показателей позволяет определить, каким образом осуществляется размещение заказов. Третья группа показателей позволяет оценить эффективность одной отдельной процедуры размещения заказа.

## 2 АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

### 2.1 Организация закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации

На Федеральном уровне система закупок товаров, работ и услуг представлена рядом органов. Каждый из них исполняет деятельность в рамках своих полномочий. Каждый из них уникален и занимает свою нишу в осуществлении правотворчества в сфере закупок [4].

#### 1. Министерство Финансов РФ.

Первым и главным органом является Министерство Финансов РФ. Данный орган осуществляет мониторинг в сфере закупок, в порядке, установленном Правительством РФ [15]. Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков (ч. 1 ст. 97 Закона № 44-ФЗ) [4]. Осуществляется мониторинг с использованием ЕИС и представляется для всеобщего доступа каждый год в форме сводного аналитического отчета на этом же ресурсе (а также на официальном сайте Министерства Финансов РФ). В отчете оценивается эффективность размещения государственного заказа и предлагаются меры и методики по совершенствованию текущего Законодательства в сфере закупок.

#### 2. Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы.

Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы является структурным подразделением Министерства финансов Российской Федерации, обеспечивающим осуществление функций Министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и



муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [15].

Рассмотрим полномочия и функции Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы:

- подготовка предложений по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в части, касающейся осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

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

- подготовка нормативных правовых актов Министерства в целях реализации положений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

- подготовка предложений по выработке государственной политики в сфере государственных закупок в отношениях с Европейским союзом, Евразийским экономическим союзом, Всемирной торговой организацией и иными международными организациями, региональными объединениями, а также во взаимодействии в установленном порядке с органами международных организаций и объединений;

- рассмотрение и подготовка в пределах своей компетенции позиции Министерства на разработанные иными федеральными органами исполнительной власти проекты нормативных правовых (правовых) актов, касающихся вопросов

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

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

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

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

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

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

### 3. Федеральное Казначейство.

Данный орган выполняет контроль и надзор за:

- правильным обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, а также включенной в план - график цены контракта, который заключается с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем;

- своевременным уведомлением заказчиков о правонарушениях поставщиков и о несоблюдении условий контракта;

- соответствием товаров, работ и услуг, которые предусмотрены условиями контракта;

- своевременным срокам выполнения контракта и полноты и достоверности информации об учёте поставленного товара, выполненной работы или услуги;

- совпадением использования товара, работы или услуги целям закупки;

- соблюдением правил нормирования;

- соблюдением требований к обоснованию закупок.

#### 4. Федеральная Антимонопольная Служба России.

ФАС РФ осуществляет Основной контроль в сфере государственных и муниципальных закупок на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальном уровне. Данный орган проводит внеплановую проверку по следующим основаниям:

- получении жалобы участника закупки на действие(бездействие) органов контроля;

- получении информации о нарушении Законодательства в сфере закупок;

- истечение срока исполнения ранее выданного в соответствии с п. 2 ч. 22, п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона № 44-ФЗ предписания.

#### 5. Счетная Палата Российской Федерации.

Это орган, который осуществляет аудит в сфере закупок. Основными обязанностями Счетной Палаты РФ являются:

- анализ, оценка результатов закупок, проверка достигнутых целей осуществления закупок;

- проверка, анализ и оценка законности, целесообразности, а также обоснованности, эффективности и результативности расходов на закупки по не только уже заключенных и исполненным контрактам, но и еще планируемым к заключению;

- обобщение результатов деятельности, в том числе установление причин выявленных недостатков, в том числе, вынесение предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок,

систематизация информации о реализации таких предложений, и размещение информации о таких результатах в единой информационной системе в сфере закупок.

Краткую характеристику данных Федеральных органов представлено в таблице ниже (таблица 1).

Таблица 1 – Участники контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных нужд на федеральном уровне

Наименование участника контрактной системы	Наименование федерального органа	Действия, направленные на обеспечение государственных нужд
Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы закупок	Министерство финансов РФ	Выработка государственной политики в части осуществления закупок. Мониторинг закупок. Согласование функциональных требований к единой информационной системе закупок
Иные федеральные органы государственной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок	Федеральное казначейство	Контроль финансового обеспечения закупок. Ведение реестра контрактов. Ведение реестра банковских гарантий и размещение его в единой информационной системе в сфере закупок. Создание и развитие ЕИС в сфере закупок, ее обслуживание, ведение, установление порядка регистрации и порядка пользования ЕИС в сфере закупок.
	Счетная палата РФ	Аудит закупок за счет средств федерального бюджета и бюджетов гос. внебюджетных фондов. Экспортно-аналитическая деятельность осуществляемая посредством анализа и оценки информации о законности, целесообразности, эффективности расходов на закупки.

### Окончание таблицы 1

Наименование участника контрактной системы	Наименование федерального органа	Действия, направленные на обеспечение государственных нужд
	Федеральная антимонопольная служба РФ	Контроль в сфере закупок. Ведение реестра недобросовестных поставщиков. Проведение плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, уполномоченных органов, операторов электронных площадок.
	Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы	Порядок согласования возможности заключения контракта, обеспечение разработки, согласования.

В Российской Федерации выделяют три модели управления государственными и муниципальными закупками в соответствии с действующими нормами права и требованиями организации деятельности государственных и муниципальных органов:

#### 1. Централизованная модель управления.

Данная модель управления включает в себя системное разделение между государственными и муниципальными органами полномочий и функций по формированию и осуществлению закупок для государственных и муниципальных нужд [9]. При данной модели организации закупок создается уполномоченный орган, который наделен функциями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд заказчиков. Централизованная модель обеспечивает эффективное распределение функций между независимыми и профессиональными участниками контрактной системы. При этом необходимо отметить, что при реализации данной модели требуется жесткая регламентация взаимодействия ее участников. Реформа системы привела к созданию централизованных органов, таких как Комитет по государственным закупкам, который уже функционирует в некоторых регионах и показывают

положительные результаты. В некоторых регионах централизованно проходят все способы закупок, за исключением закупок у единственного поставщика. Это привело к положительной практике функционирования данной системы. Например, в Ненецком автономном округе система государственных закупок позволила получить экономию 537 миллионов рублей, в том числе 467 миллионов рублей у региональных заказчиков. В регионе активно проводится работа по усилению централизации закупок, а именно проведению их с привлечением действующего уполномоченного органа – это Управление государственного заказа округа. Его функционирование позволило централизовать значительную часть закупок лекарственных средств, авиаперелетов по округу, охранных и гостиничных услуг. В Ростовской области предложили создать централизованную региональную систему государственных закупок на основе единой уполномоченной организации, в функционал которую будут включены закупки для всех муниципальных учреждений – школ, больниц, поликлиник, детских садов, например, продуктов питания. По мнению экспертов, Централизация системы государственных закупок гарантирует рациональный выбор поставщика, а также делает систему безопаснее («прозрачнее») на предмет коррупционных нарушений.

В Челябинской области в настоящее время создают государственное казенное учреждение «Центр организации закупок». ГКУ «Центр организации закупок» будет определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для всех органов исполнительной власти и областных государственных учреждений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, путем проведения конкурсов и аукционов в электронной форме по заявкам заказчиков (рисунок 2).



Рисунок 2 – Схема централизованной модели закупок в РФ

## 2. Децентрализованная модель управления.

Данная модель предполагает выполнение всех функций по осуществлению закупок заказчиком [13]. Заказчик осуществляет планирование закупок, выбирает способы определения поставщиков в соответствии с законодательством, проводит конкурентные процедуры, заключает контракты, проводит экспертизу продукции. Децентрализованная модель предполагает наличие квалифицированных специалистов контрактной службы, контрактных управляющих. Конечно, положительной чертой функционирования данной системы является независимость распорядителя бюджетных средств при принятии решений, в том числе возможность самостоятельно проводить процедуры, выбирать победителя, требовать исполнения контракта. Однако, в этом случае в одном и том же субъекте или муниципальном образовании могут действовать различные подходы к проведению конкурентных процедур и к выбору победителей. Поэтому, при таком подходе, и при отсутствии единой политики в сфере закупок в одном административном образовании, может привести к увеличению нарушений законодательства в сфере закупок. Практика показывает, что в тех субъектах РФ где имеет место децентрализованная модель нарушений законодательства о государственных и муниципальных закупках значительно больше, чем в централизованной модели.

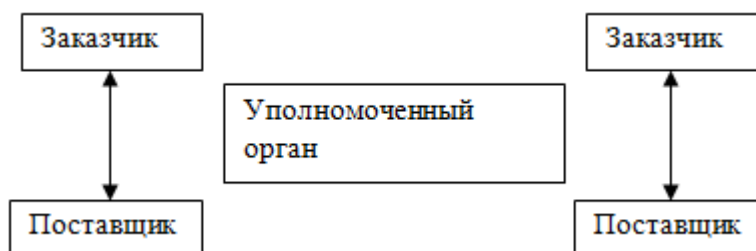


Рисунок 3 – Схема децентрализованной модели закупок в РФ

### 3. Смешанная модель управления.

Данная модель включает в себя соединение элементов централизации и децентрализации закупочных систем [12].

Признаки централизованной модели проявляются в следующих подходах:

- стратегические и политические функции;
- выбор единых процедур закупок и универсальных механизмов закупок;
- организация крупных заказов;
- функция обучения персонала и кадров.

Децентрализованными признаками в данной модели управления являются непосредственное проведение закупок и управление административными аспектами [12].

Смешанная система, кроме того, может предполагать непосредственную передачу управления закупками уполномоченным органам. Данная модель подходит для организаций со смешанными потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках, а также для организаций с филиалами, представительствами на различных территориях со своим региональным представительством.

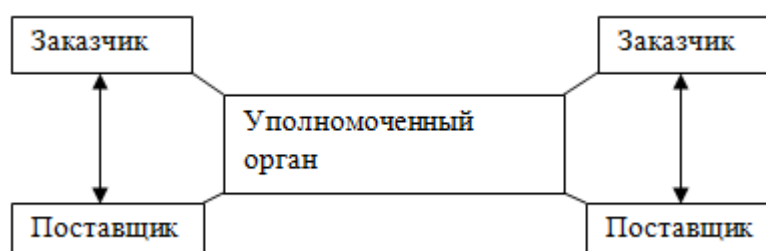


Рисунок 4 – Схема смешанной модели закупок в РФ



После описания типовых моделей закупок в РФ целесообразно рассказать об их плюсах и минусах, что сделано в таблице ниже.

Таблица 2 – Положительные и отрицательные черты типовых моделей закупок в РФ

Наименование модели	Положительные черты	Отрицательные черты
Централизованная	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Упрощен порядок сбора и обработки информации по потребностям заказчиков за счёт стандартизации закупаемых товаров;</li> <li>2. Сокращение издержек;</li> <li>3. Отсутствие дублирования стратегических, управленческих, операционных и административных функций;</li> <li>4. Возможность использовать экономию средств при последующих закупках;</li> <li>5. Существенная экономия бюджетных средств;</li> <li>6. В созданных Комитетах государственных закупок проводят централизованно обучения для специалистов, отвечающих за закупки, что позволяет избежать нарушений закона о государственных закупках и повышает уровень профессионализма сотрудников в данном направлении.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Небольшое количество квалифицированных кадров по данному направлению;</li> <li>2. Большое количество излишней документации для проведения закупок по данной модели;</li> <li>3. Учитывая большой оборот средств при заключении контрактов, проявление коррупции в особо крупных масштабах,</li> <li>4. Риск замедления осуществления поставки товаров, работ и услуг в связи большим объемом, а также невозможность исполнения контракта в полном объеме, в установленные сроки или надлежащего качества.</li> </ol>
Децентрализованная	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. при принятии решений независимость распоряжения бюджетными средствами, в том числе возможность самостоятельно проводить процедуры, устанавливать условия, выбирать победителя и требовать исполнение контракта.</li> <li>2. минимальные затраты по сбору и обработке информации</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. отсутствие единых методических подходов к организации процедур закупок;</li> <li>2. отсутствие прозрачности проводимых процедур закупок;</li> <li>3. больше трудовых затрат специалистов в каждой отдельной организации, необоснованно много привлекаются специалисты к данной работе;</li> <li>4. риск возникновения большого количества коррупционных нарушений и сговора небольшого круга лиц;</li> </ol>

## Окончание таблицы 2

Наименование модели	Положительные черты	Отрицательные черты
		<p>5. отсутствие конкурентоспособности среди участников, и как следствие снижение качества поставок;</p> <p>6. различные подходы к документации по закупкам, в том числе типовых форм контрактов у различных заказчиков, что затруднит участие в закупках.</p>
Смешанная	<p>1. данная модель удачно реализуется для организаций со смешанными потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках, а также для организаций с филиалами, представительствами на различных территориях со своим региональным представительством;</p> <p>2. возможность объединения спроса на один из видов товара, услуги или выполнения работ при проведении закупки и концентрация на более сложных и значимых закупках</p>	<p>1. отсутствие у заказчика и исполнителя четкого разделения видов закупок и уровня, на котором они должны быть проведены – централизованном или децентрализованном;</p> <p>2. недостаточно количество квалифицированных кадров;</p> <p>3. сложный процесс координации и контроля закупочной деятельности, имеется риск дублирования функций</p>

Подытожив всё вышесказанное, можно сказать о том, что система закупок товаров, работ и услуг в РФ имеет сложную, разветвлённую структуру. Регулирующим органом является Министерство Финансов РФ, остальные органы осуществляют функции в рамках своих полномочий.

Также, видовое разнообразие моделей закупок РФ указывает на различные подходы в контрактной системе, которые зависят от вида организации и её потребностей.

## 2.2 Оценка эффективности размещения государственного заказа

Алгоритм анализа и оценки эффективности системы размещения государственного заказа включает в себя следующие этапы [12]:

1 этап. Анализ организационно-методических аспектов системы государственного заказа, то есть характеристика системы размещения государственного заказа.

2 этап. Анализ нормативно-правовой базы, в рамках которого помимо основного Закона №44-ФЗ, регулирующего систему государственных закупок, необходимо проанализировать и подзаконные правовые документы.

3 этап. Оценка эффективности системы размещения государственного заказа – один из важнейших этапов общего анализа.

Количество конкурентных процедур по способам определения поставщиков в анализируемом периоде с 2015 по 2018 годы (таблица 3).

Таблица 3 – Количество конкурентных процедур по способам определения поставщиков

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Открытый конкурс, шт.	32 528	34976	38 868	41 199
Электронный аукцион, шт.	1 728 292	1796843	1 885 027	1 955 174
Запрос котировок, шт.	456 036	415842	395 049	403 782
Запрос предложений, шт.	12 964	11 156	11 936	11 288
Итого	2 229 820	2 258 817	2 330 880	2 411 443

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

В таблице представлены данные по основным видам конкурентных процедур: открытый конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений (не включены конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс).

Представлена динамика количества конкурсных процедур по способам определения поставщиков за 2015 – 2018 года (рисунок 5).

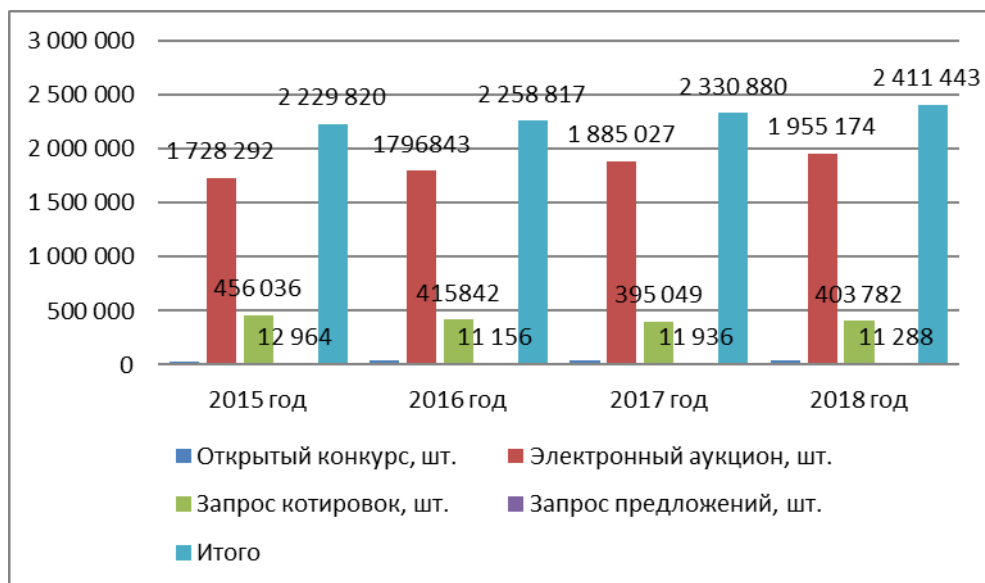


Рисунок 5 – Динамика количества конкурентных процедур по способам определения поставщиков за 2015 – 2018 год (шт.)

По данным таблицы 3 и рисунка 5 можно сделать вывод о том, что количество открытых процедур в форме открытого конкурса в 2018 г. по сравнению с 2015 г. увеличилось на 26,65 %, в форме электронного аукциона на 13,13 %. Также необходимо отметить, что количество открытых процедур в форме запроса котировок снизилось в анализируемом периоде на 11,46 %, в форме запроса предложений на 12,93 %.

В общей картине количество конкурентных процедур по способам определения поставщиков увеличилось в анализируемом на 8,14 %.

Рассмотрим общую стоимость конкурентных процедур по способам определения поставщиков (таблица 4).

Таблица 4 – Общая стоимость конкурентных процедур по способам определения поставщиков за 2015 – 2018 года

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Открытый конкурс, млрд. руб.	981788,4	815110,4	520958,4	609593,9
Электронный аукцион, млрд. руб.	3467297,8	3874784,8	4659087,8	5663648,4

#### Окончание таблицы 4

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Запрос котировок, млрд. руб.	73210,1	66345,8	66480,7	66356,4
Запрос предложений, млрд. руб.	64178,1	109227,0	108405,2	142598,1
Итого	4586474	4865468	5354932	6482197

Источник: Министерство Финансов РФ

Динамика стоимости конкурентных процедур по способам определения поставщиков (рисунок 6).

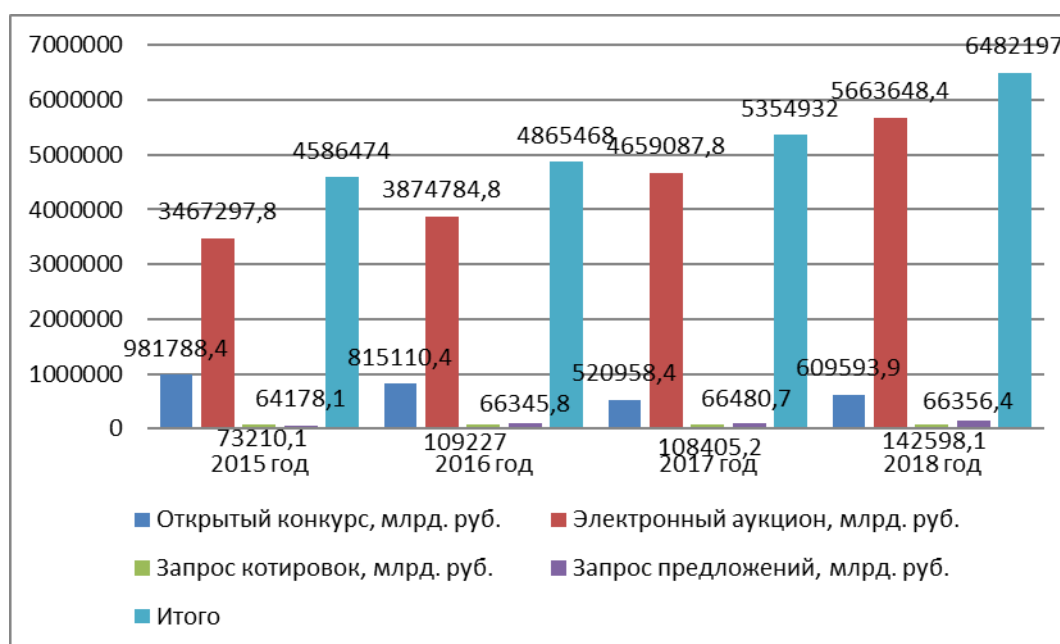


Рисунок 6 – Динамика стоимости конкурентных процедур по способам определения поставщиков (млрд. руб.)

Анализ показал, что объем закупок в стоимостном выражении в 2018 г. по сравнению с 2015 г. в форме открытого конкурса снизились на 37,91 %. В форме электронного конкурса объем закупок в стоимостном выражении увеличился на 63,34 %. В форме запросов котировок объем закупок в стоимостном выражении снизился на 9,36 %. Стоимость объема закупок в форме запроса предложений увеличилась на 122,19 %.

В целом объем конкурентных закупок в стоимостном выражении увеличился на 41,33%. При этом самым распространенным способом определения

поставщика в рассматриваемый период остается электронный аукцион. Наблюдается стабильный рост объема закупок, осуществленных указанным способом. Так, прирост количества и общего объема электронных аукционов в 2018 году относительно аналогичных показателей 2015 года составил 13,13 % и 63,34 % соответственно. Заказчики обязаны проводить электронный аукцион, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Однако заказчики отдают предпочтение электронному аукциону даже в том случае, если продукции нет в этом перечне. Это связано с тем, что электронный аукцион, как способ определения поставщика, имеет определенные преимущества, а именно:

- 1) победителем электронного аукциона признаётся участник, предложивший наименьшую цену;
- 2) такие процедуры, как прием, регистрация и возврат заявок, а также хранение документации, выполняет оператор системы, а не заказчик;
- 3) государственные и муниципальные заказчики обязаны проводить закупки почти всех товаров, работ и услуг именно этим способом;
- 4) срок рассмотрения первой и второй частей заявок очень короткий - не более трёх рабочих дней.

Рассмотрим динамику закупок у единственного поставщика за период с 2015 по 2018 года (таблица 5)

Таблица 5 – Закупки у единственного поставщика за 2015 – 2018 года

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Кол-во, шт.	808694	795976	796584	752535
Общая стоимость, млрд. руб.	1185916,4	1279605,4	1660927,9	1720982,1

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

Представим наглядно динамику закупок у единственного поставщика за период с 2015 по 2018 года на диаграммах (рисунок 7, 8).

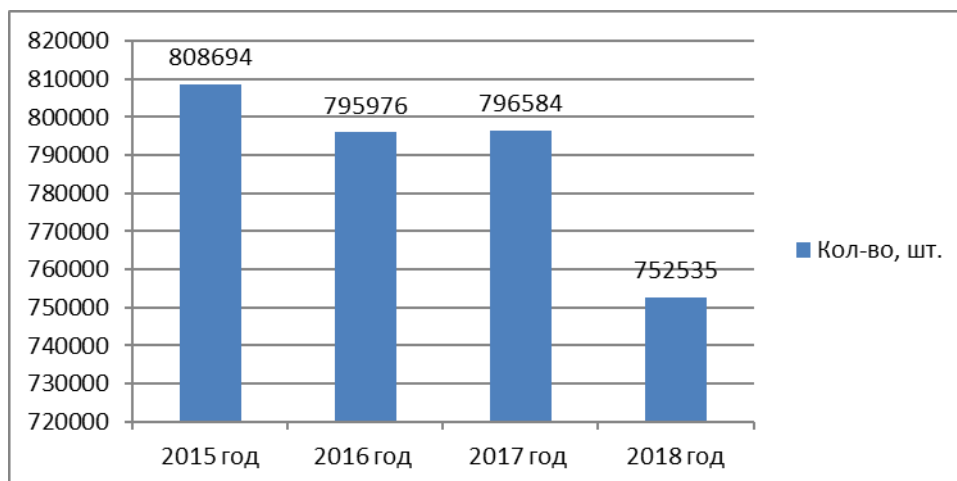


Рисунок 7 – Количество закупок у единственного поставщика с 2015–2018 года  
(шт.)

Количество закупок у единственного поставщика за период с 2015 по 2018 гг. сократилось на 6,94 %.

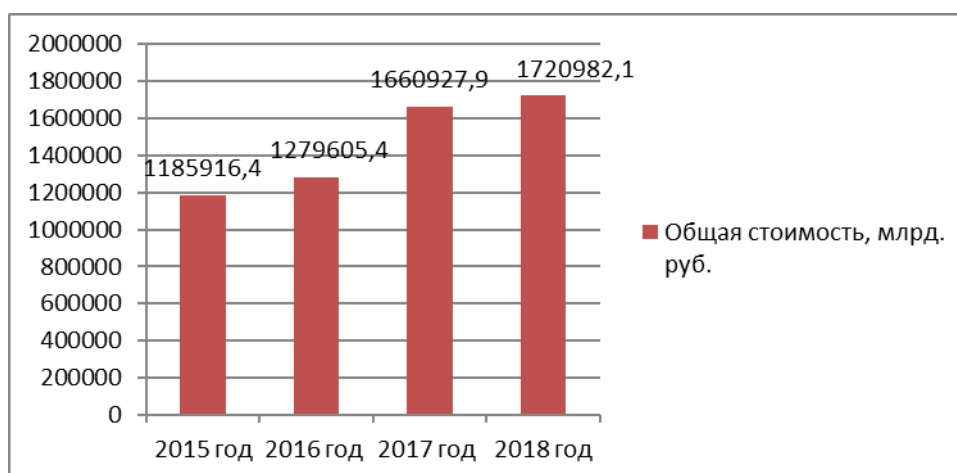


Рисунок 8 – Динамика общей стоимости закупок у единственного поставщика  
(млрд. руб.)

Сравнительный анализ количественный и стоимостной показатели в этих диаграммах показал, что несмотря на сокращение количества закупок у единственного поставщика, общая стоимость данных закупок возросла на 45,12 %. Увеличение общего объема таких закупок обусловлено, в частности, ростом объема закупок по следующим основаниям: закупки у естественных монополий; на оказание коммунальных услуг (например, водоснабжение,

водоотведение, теплоснабжение, газоснабжение); на энергоснабжение; увеличение доли несостоявшихся конкурентных процедур (подана одна заявка, допущена только одна заявка и другие).

Рассмотрим показатели, характеризующие эффективность размещения заказов на поставку продукции для государственных нужд. В таблице 2.4 показана экономия бюджетных средств по результатам конкурентных процедур за 2015–2018 гг. (таблица 6).

Таблица 6 – Экономия бюджетных средств по результатам конкурсных процедур за 2015 – 2018 года

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Экономия бюджетных средств, млрд. руб.	409,2	518,7	433,29	352,68
Доля сэкономленных средств от общей суммы конкурентных процедур, %	8,45	10,49	8,19	6,63
Среднее количество заявок на 1 лот, ед.	2,86	2,96	2,97	2,94

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

По данным представленным в таблице 2.4 можно сделать вывод о том, что экономия бюджетных средств в 2015 году по сравнению с 2018 годом снизилась на 13,81 %. Динамика данного показателя зависит от ряда факторов, в частности, от уровня конкуренции на рынке государственных закупок; от объема средств, направленных на конкурентные процедуры; от того, насколько грамотно заказчики рассчитывают начальную максимальную цену контракта. Также отметим, что доля сэкономленных средств от общей суммы конкурентных процедур снизилась на 21,54 %, при этом среднее количество заявок на один лот увеличилась на 2,80 % в период с 2015 по 2018 гг.

Проанализируем количество и объём несостоявшихся конкурентных процедур за 2015 – 2018 года.



Таблица 7 – Количество и объём несостоявшихся процедур за 2015 – 2018 года

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Общая стоимость млрд, руб.	1110	1200	1389	1336
Доля несостоявшихся процедур в общем объёме размещённых закупок, %	16,8	18,3	20,7	30

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

На основе данных таблицы 6 составим диаграмму (рисунок 9).

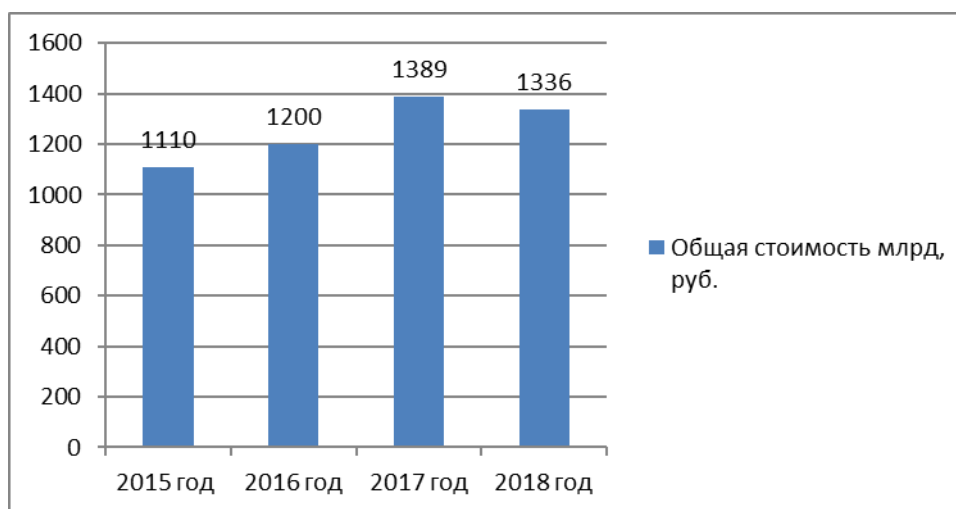


Рисунок 9 – Общая стоимость несостоявшихся процедур за 2015 – 2018 гг.  
(млрд. руб.)

По данной диаграмме можно сделать вывод, что в период с 2015 по 2018 гг. количество несостоявшихся процедур возросло на 20,36 %.



Рисунок 10 – Доля несостоявшихся процедур в общем объёме размещённых закупок за 2015 – 2018 гг. (%)

Исходя из диаграммы можно сказать, что по сравнению с 2015 годом, доля несостоявшихся процедур в 2018 году увеличилась на 13,2 %. Основной объем несостоявшихся процедур приходится на долю процедур определения поставщика, которые признаны несостоявшимися по причине подачи или допуска одной заявки и по результатам, проведения которых заключены контракты. Основной причиной признания несостоявшимися электронных аукционов является несоответствие вторых частей заявок участников требованиям аукционной документации.

Далее сопоставим данные по заключенным контрактам по результатам конкурентных и неконкурентных процедур за 2015–2018 гг. (таблица 8).

Таблица 8 – Заключенные контракты по результатам конкурентных и неконкурентных процедур за 2015 – 2018 года

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Общий объем заключенных контрактов, трлн руб.	5,3	5,4	6,3	6,8
Открытый конкурс, %	15,7	11,5	7,4	7,4
Электронный аукцион, %	56,8	60	65,8	68,2
Запрос котировок, %	1,1	1	0,9	0,8
Конкурс с ограниченным участие, %	6,9	4,5	4,3	4,4
Единственный поставщик, %	18	20,1	18,8	14,2

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

По данным таблицы составим диаграмму – общий объем заключённых контрактов, трлн. руб. (рисунок 11).

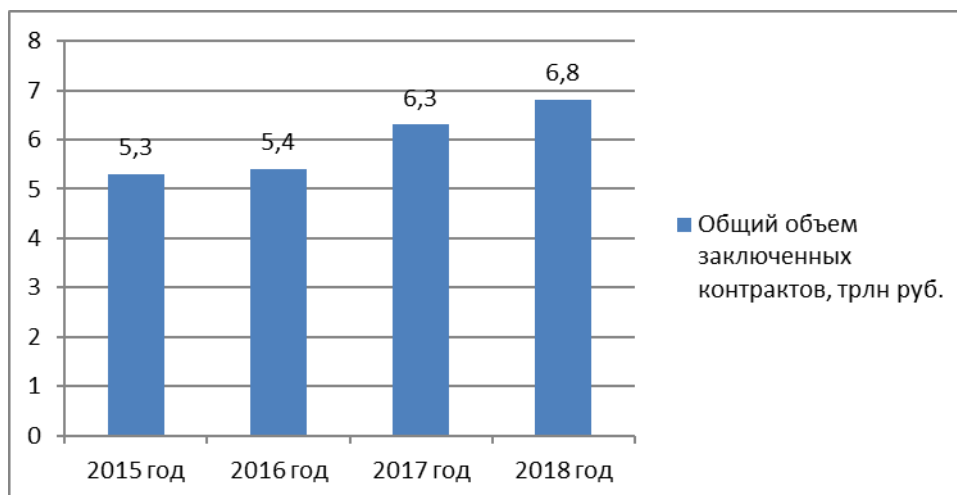


Рисунок 11 –Общий объём заключенных контрактов в 2015 – 2018 годах, (трлн. руб.)

По данным таблицы и диаграммы можно сделать вывод о том, что общий стоимостной объём заключённых контрактов в 2018 году в сравнении с 2015 годом увеличился на 28,30 %.

Составим диаграмму долей заключённых контрактов по видам электронных процедур в общем объёме заключённых контрактов (рисунок 12).



Рисунок 12 – Доли заключённых контрактов по видам электронных процедур в общем объёме заключённых контрактов (%)

Основную долю составляют контракты, заключенные по результатам проведения электронных аукционов, заключенных с единственным поставщиком

(подрядчиком, поставщиком), а также открытого конкурса и конкурса с ограниченным участием.

Далее проанализируем данные по закупке товаров, работ и услуг у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций за 2015 – 2018 гг.

Таблица 9 – Закупка товаров, работ и услуг у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций за 2015 – 2018 гг.

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Количество контрактов, заключенных в СМП и СОНО, тыс. штук	876,1	1179,6	1315,9	1546,6
Общий объем контрактов, заключенных с СМП, СОНО, млрд. руб.	488,1	767,6	974,5	1102,3
Доля от совокупного годового объема закупок, %	14,3	15,1	15,4	18,5

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

По данным таблицы 12 составлена диаграмма (рисунок 13).

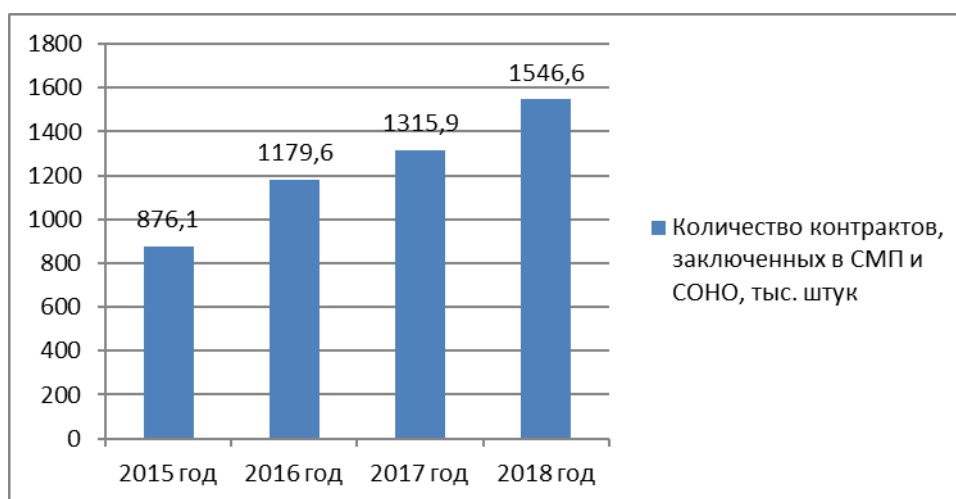


Рисунок 13 – Количество контрактов, заключенных с СМП и СОНО (тыс. шт.)

Исходя из данной диаграммы можно сказать, что по сравнению с 2015 годом в 2018 году количество контрактов, заключенных с СМП и СОНО увеличилось на 79,95 %.

Далее, построим диаграмму общего объема контрактов в стоимостном выражении, заключенных с СМП, СОНО, млрд. руб. (рисунок 14).

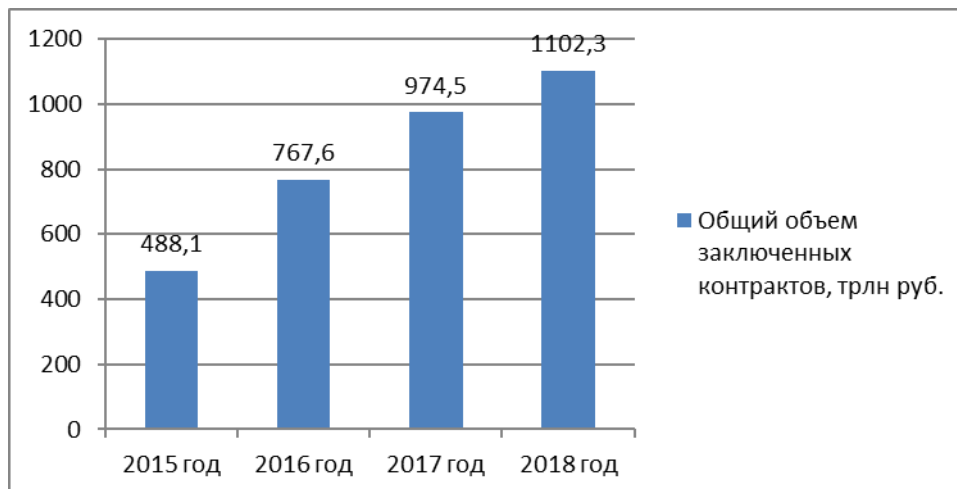


Рисунок 14 – Общий объем контрактов, заключенных с СМП, СОНО, млрд. руб.

Анализ показал, что по сравнению с 2015 годом, общий стоимостной объем контрактов увеличился на 125,83 %.

Построить диаграмму, отображающую долю закупок у СМП и СОНО от совокупного годового объема государственных закупок с 2015 по 2019 гг. (рисунок 15).

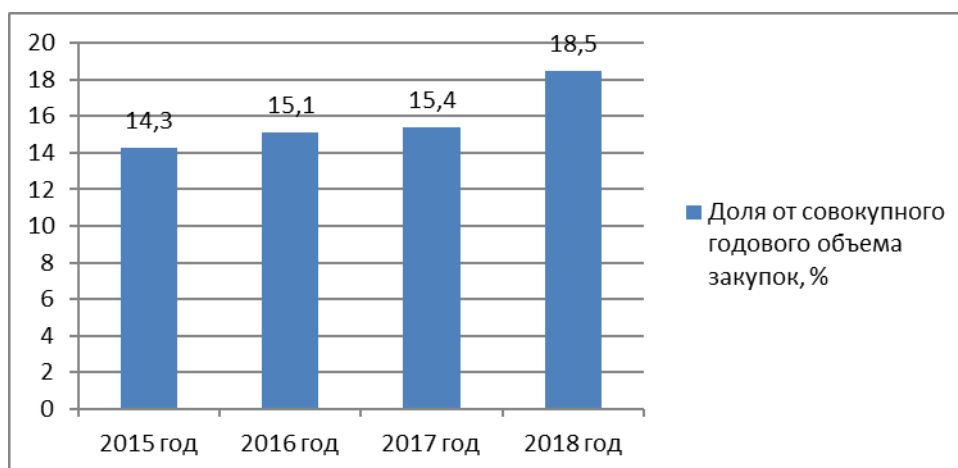


Рисунок 15 – Доля от совокупного годового объема закупок в 2015 – 2018 годах, %

Доля совокупного годового дохода в 2018 году по сравнению с 2015 годом возросла на 4,2 %. Государственные заказчики обязаны закупать у СМП и СОНО не менее 15 % совокупного годового объема закупок путем проведения

конкурентных процедур. Анализ показал соблюдение законодательства в сфере государственных закупок в части соблюдения закупок у СМП и СОНО в период с 2016 по 2018 гг.

Также, для оценки соблюдения законодательства в сфере закупок, необходимо рассмотреть обоснованные и необоснованные жалобы на действия (бездействия) государственных заказчиков (таблица 10).

Таблица 10 – Количество обоснованных и необоснованных жалоб за 2015 – 2018 гг.

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Всего жалоб, шт.	50901	62470	67385	64014
Необоснованные, шт.	29120	34510	35666	35999
Доля необоснованных жалоб, %	57,1	55,24	52,93	56,24
Обоснованные, шт.	21781	27960	31719	28015
Доля обоснованных жалоб, %	42,79	44,76	47,07	43,76

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]

На основе данных таблицы 13 построим диаграмму (рисунок 16).



Рисунок 16 – Динамика количества обоснованных и необоснованных жалоб за 2015 – 2018 гг.

Количество необоснованных жалоб в период с 2015 по 2018 гг. увеличилось на 23,62 %. Рост данного показателя связан, в том числе, с желанием одних поставщиков вытеснить с рынка других поставщиков, путём подачи жалобы.

Что касается обоснованных жалоб, то их количество тоже возросло на 28,62 %. Это связано с повышенным контролем в сфере закупок. Основные нарушения со стороны заказчиков связаны с нарушениями в части размещения информации в единой информационной системе; нарушения порядка выбора способа определения поставщика; нарушения порядка отбора участников закупок; нарушения в части установления требований к участникам закупок, к закупаемой продукции; нарушения порядка заключения контракта или неправомерное изменение его условий, а также заключение контракта с нарушениями объявленных условий закупок.

Представлена доля обоснованных и необоснованных жалоб за 2015 – 2018 гг. (рисунок 17).

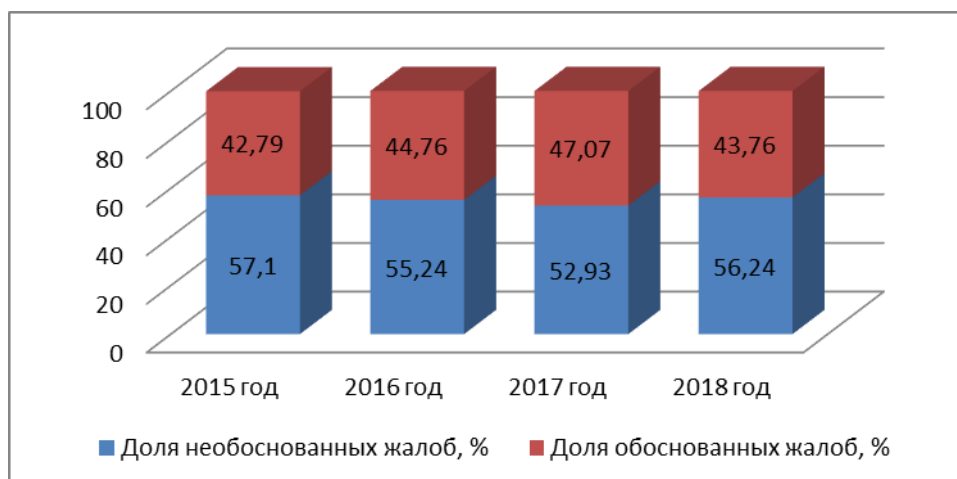


Рисунок 17 – Доля обоснованных и необоснованных жалоб за 2015 – 2018 гг. (%)

Представим количество участников, включенных в реестр недобросовестных поставщиков (РНП) за 2015 – 2018 года (таблица 11).

Таблица 11 – Количество участников, включенных в реестр недобросовестных поставщиков за 2015 – 2018 гг.

Показатель	Рассматриваемый период			
	2015	2016	2017	2018
Количество участников, включенных в РНП	4994	5555	5567	7082
Доля от рассмотренных заявлений, %	45	50	46,7	51

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ [20, 21, 22, 23]



Рисунок 18 – Количество участников, включенных в РНП

Количество участников, включенных в РНП в 2018 году по сравнению с 2015 годом, возросло на 41,81 %. Основаниями для включения в РНП в государственных закупках являются:

- 1) уклонение от заключения контракта;
- 2) в случае, если контракт был расторгнут по решению суда или же в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта поставщиком (если поставщик нарушил важные условия контракта).

Сведения о таких участниках содержатся в РНП в течение двух лет. Таким образом, в течение данного периода участники закупок (поставщики), попавшие в РНП, практически полностью ограничены в участии в государственных (муниципальных) закупках.

Далее, представим диаграмму, показывающую долю от рассмотренных заявлений на внесение того или иного участника в РНП (рисунок 19).

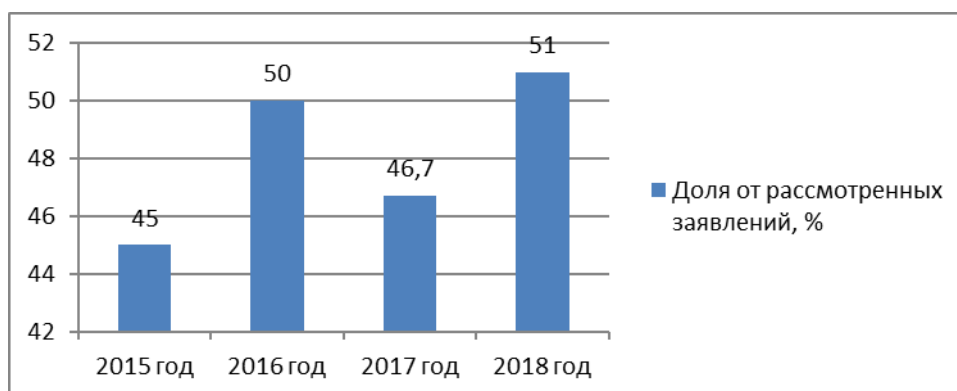


Рисунок 19 – Доля от рассмотренных заявлений на внесение того или иного участника в РНП с 2015 по 2018 года (%)



Доля рассмотренных заявлений с 2015 года по сравнению с 2018 возросла на 6 %. Это связано с тем, что государство не может оставить без внимания факт нарушений. Система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд должна быть защищена от недобросовестного влияния.

### 2.3 Проблемы размещения государственного заказа в РФ

Система закупок товаров, работ и услуг достаточно развита в РФ. Законодательство не стоит на месте: изменения вносятся почти каждые полгода. С одной стороны, Федерация действительно тщательно контролирует государственные и муниципальные закупки, с другой – система имеет ряд проблем, которые очень сложно решить.

Назовем наиболее важные проблемы, с которыми сталкиваются участники закупок на разных этапах проведения закупок.

На этапе планирования закупки участники сталкиваются со следующими видами проблем:

- 1) недостаточность квалифицированных кадров в сфере закупок;

Одна из ключевых проблем размещения государственного заказа. К сожалению, на данном этапе развития, в системе закупок товаров, работ и услуг не хватает квалифицированных кадров. Так, например, узконаправленные специалисты испытывают сложности в составлении технических заданий. Составление технических заданий - это сложная, кропотливая работа, требующая знаний в разных сферах (канцелярия, медицина, питание, техника, сантехника, мебель и т.д.), именно поэтому специалисты испытывают сложности с подобным видом работ. Также, у тех же самых специалистов возникают проблемы в расчёте и обосновании НМЦК.

Решение данной проблемы состоит во внедрении более тщательного повышения квалификации кадров. Целесообразно было бы ввести курсы по подготовке многопрофильных специалистов в сфере закупок, изучающих

тонкости рынков разных товаров, работ, услуг и их видовых, а также качественных характеристик.

Российская Федерация признаёт наличие проблем в законодательстве в сфере закупок и незамедлительно вносит коррективы. Но система закупок товаров, работ и услуг имеет в себе ключевое слово «система», что указывает на то, что в этой «системе» так или иначе всегда будут возникать те или иные проблемы, потому что она непрерывно развивается. Все, что может сделать государство - это решать проблемы по мере поступления, совершенствовать контрактную систему и работать над вытеснением плотно укоренившихся проблем [15].

2) проблемы, связанные с планированием будущих закупок и описанием объекта закупок [12];

Если ранее заказчик должен был проводить торги до тех пор, пока не будут поданы соответствующие требованиям заявки, то Законом № 71–ФЗ это правило было изменено – в настоящее время торги проводятся только два раза, и если оба раза они признаны несостоявшимися, то можно заключать контракт с единственным поставщиком через согласование с ФАС России (ст. 55 Закона № 44-ФЗ).

Предложение по решению проблемы: уйти от повторного проведения торгов после первого неудачного их проведения. Планируется в случае признания первых торгов несостоявшимися разрешить заказчикам сразу заключать контракт с единственным поставщиком по согласованию с ФАС России.

На этапе выбора способа закупки:

– избыточность и сложность способов закупок.

Сегодня государственные закупки осуществляются в большей степени посредством сети Интернет методом размещения поставленных условий о планируемых закупках на различных электронных площадках. При этом, данная система позволяет проводить госзакупки в более прозрачном свете и приносить наибольшую экономическую выгоду стране. Но, при этом существующая электронная система методом размещения госзаказа через интернет выявила ряд

серьезных проблем, причем большая часть из них непосредственно связаны именно со способом размещения того или иного госзаказа посредством сети, а другая часть с тем, что непосредственные заказчики осуществляемых закупок, несмотря созданную прозрачность существующей системы, все таки умудряются создавать заказы под именно конкретных производителей различного рода товаров и услуг и соответственно не допускать к непосредственному участию в данных закупках иных поставщиков.

На этапе осуществления закупки:

– сбои и несовершенства в работе электронных площадок;

Однако проблемы электронных аукционов на этом не заканчиваются, перечислить все не представляется возможным, поскольку в каждой отдельной ситуации может возникнуть своя индивидуальная проблема. Но, хочется еще отметить проблему преднамеренных технических неполадок и сбоев, вызванных хакерскими действиями заинтересованных лиц с целью помешать участию конкурентов в аукционе. Если в предыдущих перечисленных проблемах решение очевидно - приобретение точных знаний относительно проведения электронного аукциона на специальных семинарах или самостоятельно, то в данном случае проблема трудно решается;

– недобросовестное поведение участников закупок [1, 4, 8];

Ключевая цель любой схемы — обеспечить победу конкретного участника. В результате одна сторона получает выгодный контракт, а вторая — «дружественного» или «своего» поставщика, который «отблагодарит» деньгами, имуществом, лояльностью или чем-то ещё. Другие участники схемы — те, которые не являются сторонами сделки, но активно им помогают, — имеют свой интерес. Они могут стать субподрядчиками в госконтракте, им будет обеспечена победа в следующий раз или они сразу получают вознаграждение за своё участие в схеме с нужным результатом.

Деление схем на незаконные и серые достаточно условное — все они противоправные. Разница в том, что в первом случае закон явно нарушается, а во

втором применяются инструменты его обхода. Но любая — риск ответственности, удара по репутации и финансовой устойчивости бизнеса.

Опытные участники госзакупок из-за высокой степени риска уже давно отказались от явно незаконных инструментов. Одни разумно не хотят рисковать, другие практикуют серые схемы в надежде на то, что их применение не выявят и не докажут. А вот новым участникам стоит быть предельно осторожными. Им могут предложить, продать, посоветовать именно незаконную схему.

Примеры нарушений в контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок РФ (таблица 12).

Таблица 12 – Нарушения в контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок РФ

Схема	Область применения	Содержание
Таран	Электронные аукционы, количество участников три и более	Изначально действуют три взаимозависимые компании, две из которых с самого начала торгов, чередуясь очень серьезно сбавляют цену. Сторонние компании видят, что конкурировать они не в состоянии, не делают ни одного ценового предложения. Третья компания из схемы делает предложение по максимальной цене и побеждает. Так как две предыдущие компании не прошли по вторым частям заявок
Максимум	Крупные розничные рынки с очень ограниченным количеством поставщиков	На данных рынках имеет место картельный сговор между поставщиками. Они заранее делят рынки сбыта и всегда выигрывают по НМЦК. При этом победители всегда разные
Угадай-ка	Конкурентные процедуры	Данная ситуация возникает в тот момент, когда заказчик и поставщик вступают в сговор. Заказчик намеренно прописывает техническое задание, таким образом, что оно не содержит некоторой детальной информации. Добросовестные подрядчики не могут в полной мере просчитать свои риски и тем самым отсеиваются

На этапе контроля за закупкой:

– злоупотребления правом обжалования закупки [1, 4].

В соответствии с действующим Законом № 44-ФЗ правом на обжалование положений документации (или извещения) о закупке обладает любой участник закупки, если нарушены его права и законные интересы. При этом к участникам закупки законодательство о контрактной системе относит любое юридическое и физическое лицо, в т.ч. не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. Иными словами, обжаловать закупку может любое лицо. Учитывая, что закупки проводятся для обеспечения государственных и муниципальных нужд (т.е. публичных интересов), подобная расстановка акцентов в законодательстве кажется нелогичной, противной самому понятию публичного интереса.

К сожалению, некоторые лица используют указанную нелогичность законодательства о контрактной системе для собственного обогащения, подготавливая жалобы за деньги. При этом речь идет не о юридическом сопровождении закупки или консалтинговых услугах для конкретного лица — участника закупки, а о «сносе закупки» или последующем вымогательстве денег с заказчика (отзыв жалобы за вознаграждение) или участников закупки («не стану мешать, если заплатите»). Таких субъектов называют жалобщиками, рейдерами или даже киллерами госзаказа. В рамках настоящей статьи будем называть их жалобщиками.

Антимонопольные органы уже ощутили влияние жалобщиков на собственную деятельность. Это касается как физических лиц, так и юридических лиц — рейдеров. По оценкам Санкт-Петербургского УФАС России, каждая пятая жалоба подготовлена лицами, не имеющими намерения участвовать в закупке. Аналогичная статистика складывается и в рамках страны в целом.

Жалобщики представляют серьезную угрозу для контрактной системы, поскольку используют действующее законодательство во зло, злоупотребляют правом на обжалование. Для них жалоба — не способ защиты, а способ заработка. Тот факт, что закон на их стороне, угрожает деятельности каждого заказчика, работающего в рамках контрактной системы.

Пожалуй, самой главной мерой, направленной на борьбу с жалобщиками, является совершенствование документации самими заказчиками. Анализируя десятки жалоб профессиональных жалобщиков, нельзя не отметить тот факт, что большинство доводов касаются одних и тех же нарушений. Представляется, что, посвятив некоторое время детальному анализу таких жалоб и внося необходимые изменения в текст документации, заказчикам удалось бы значительно снизить число обоснованных жалоб, а также усложнить работу жалобщиков. При этом нельзя не отметить, что уровень и возможности различных заказчиков различны. Поэтому логично, что разработкой типовых шаблонов документации должны заниматься уполномоченные органы субъектов РФ, контролирующие (ведомственные) органы, а подготовленные типовые документы должны быть рекомендованы, а не добровольно - принудительны (как это часто бывает на практике).

– неэффективная система ответственности недобросовестных участников [8, 10].

Данная проблема вытекает из предыдущей. Участники закупок, которые были замечены в каком - либо виде нарушений несут за это наказание: попадают в РНП (Реестр недобросовестных поставщиков). Безусловно, нарушителей могут привлечь к административному наказанию (крупный денежный штраф), а также могут привлечь к уголовной ответственности, но даже эти меры пресечения не могут повлиять на преступников. Предложено решить эту проблему ужесточением мер наказания за нарушение основополагающих принципов Закона № 44-ФЗ, а именно:

- а) увеличить штрафы за внедрение в закупочный процесс «серых схем»;
- б) удлинением срока пребывания в местах отграничения свободы за нарушение Законодательства в сфере закупочной деятельности;
- в) введение дополнительной экспертизы после завершения той или иной закупки;
- г) привлечение дополнительного круга экспертов для крупных закупок.

Проблемы, перечисленные мной выше, являются одними из самых важных на текущем этапе развития Системы закупок товаров, работ и услуг. Контрактная система Российской Федерации принимает много усилий, чтобы бороться с ними.

Вывод по главе 2:

1) организация системы закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации имеет сложную, разветвленную структуру, где каждый орган действует в рамках своих полномочий;

2) в Российской Федерации выделяют три модели управления государственными и муниципальными закупками в соответствии с действующими нормами права и требованиями организации деятельности государственных и муниципальных органов: централизованную, децентрализованную, смешанную;

3) алгоритм анализа и оценки эффективности системы размещения государственного заказа включает в себя три этапа: анализ организационно-методических аспектов системы государственного заказа; анализ нормативно-правовой базы, в рамках которого помимо основного Закона № 44-ФЗ, регулирующего систему государственных закупок, необходимо проанализировать и подзаконные правовые документы; оценка эффективности системы размещения государственного заказа – один из важнейших этапов общего анализа;

4) проблемы размещения государственного заказа имеют разную направленность и требуют решения на законодательном уровне.

### 3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

#### 3.1 Рекомендации по совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг

Развитие контрактной системы в РФ является одним из ключевых направлений для повышения эффективности бюджетных расходов [17].

На данном этапе развития, можно сказать, что Россия имеет систему закупок товаров, работ и услуг, которая соответствует основным требованиям законодательства. Основываясь на «Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах», хочется отметить, что механизмы в контрактной системе РФ помогают предотвращать нарушения в ней, а также охраняют интересы как заказчиков, так и поставщиков.

Но, как и любая развивающаяся в динамике система, система закупок товаров, работ и услуг также требует, чтобы ее совершенствовали в соответствии с возникающими потребностями.

Рассмотрим основные направления совершенствования системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [17]:

##### 1. Совершенствование механизма планирования закупок путем:

– интеграции планирований закупочной деятельности с бюджетным за счет привязки в укрепленном виде планируемых закупок, особенно это касается выходящих за сроки действий лимитов бюджетных обязательств с основными мероприятиями в составе государственных (муниципальных) программ;

– повышения роли обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок, а также связи с характеристиками самих закупок. Это возможно, например, за счет исключения повторного обоснования начальных



(максимальных) цен контрактов по конкретным закупкам, создания системы сопоставления начальных (максимальных) цен контрактов с данными обоснований бюджетных ассигнований;

– установления возможности начала процедур закупок, детализированных непосредственно в обоснованиях бюджетных ассигнований, до утверждения планов закупок. При этом заключаются контракты, предусматривающие начало их исполнения после доведения лимитов бюджетных обязательств;

– в связи с введением в 2019 году основной части каталога товаров, работ, услуг завершение в 2020 году формирования не менее двадцати восьми разделов каталога;

– обеспечения объединения каталога с иными информационными системами, в том числе государственную информационную систему промышленности;

– реализация возможности формирования и использования участниками контрактной системы, на основе применения каталога товаров, работ, услуг, информации о ценах закупок, а также установление случаев поэтапного введения запретов на закупки товаров, работ, услуг с превышением определенного уровня цен и характеристик, предусмотренных правилами нормирования;

– реализация возможности в дальнейшем строительства объектов с использованием экономически эффективной проектной документации повторного применения и формированием на ее основе начальной (максимальной) цены контракта;

## 2. Совершенствование нормирования в сфере закупок путем [17]:

– установления единого перечня товаров, работ, услуг, подлежащих обязательному нормированию, в том числе, включая возможность расширения такого перечня по решению субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления;

– установления единых правил нормирования, единого порядка принятия актов о нормировании, универсального набора параметров, подлежащих

нормирования, таких как характеристика, цена, объем, случаев обязательного нормирования предельной цены;

– нормирования на основе каталога товаров, работ, услуг.

### 3. Совершенствование процедур закупок путем [17]:

– оптимизации форм закупок, в том числе исключение запроса предложений, в том числе в электронной форме, объединение конкурса с ограниченным участием с открытым конкурсом, исключение двухэтапного конкурса в качестве отдельного способа закупки за счет объединения его с открытым конкурсом при этом, сохранив возможность обсуждения объекта закупки до размещения извещения;

– реализации возможности осуществления закупки по цене единицы товара, работы, услуги независимо от объекта закупки, если невозможно определить заказчиком фиксированный объем закупаемых товаров, работ, услуг, конечно, не забывая об утвержденном каталоге товаров, работ, услуг;

– в заявке на участие в закупке работ по строительству установления положения об указании в заявке только согласия на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с проектной документацией;

– установления в отношении денежных средств, находящихся на специальных счетах, запрета на совершение операций, не связанных с закупкой;

– введение универсальной стоимостной предварительной квалификации, при которой допуск к закупкам со стоимостью свыше определенного объема, только тех участников, которые имеют успешный опыт исполнения любого контракта независимо от предмета закупки в объеме не менее 20 процентов от начальной (максимальной) цены контракта;

– установления права подачи жалоб при осуществлении закупок исключительно в целях защиты прав и законных интересов подателя жалобы либо с целью защиты интересов неопределенного круга лиц со стороны профессионального сообщества, с сохранением возможности иных лиц направлять обращения о проведении внеплановой проверки;

– установления возможности определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, на основе принципов «электронного магазина», включая следующие направления реализации:

а) предварительного размещения участниками закупок заявок – оферт;

б) быстрого выбора между ними предложения с минимальными ценами, как в отношении нынешних закупок малого объема, так и при более крупных закупках в пределах нормативно установленной стоимости;

в) поиска и анализа соответствующих предложений;

г) фиксации цен закупок в соответствии с позициями каталога товаров, работ, услуг.

– расширения практики централизации закупок, в том числе централизацию процедур закупок заказчиков различных публично - правовых образований;

– в случае превышения нормативно установленного объема заключения контрактов с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся процедур только с согласия федеральной антимонопольной службы и с обязательным сопровождением контрактов казначейством.

4. Усиление взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов, что включает в себя следующие составляющие:

– наделение Министерства финансов Российской Федерации и отраслевых ведомств полномочиями по разработке и утверждению типовых контрактов и типовых условий контрактов. Данные типовые контракты должны содержать исчерпывающий перечень взаимных обязательств заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и быть основаны на положительной отраслевой и региональной практике по данному направлению [;

– наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по разграничению сроков оплаты по контрактам;

– утверждение единых форм банковской гарантии и акта приема - передачи поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг. При казначейском

сопровождении предусмотреть обязательность формирования и подписания вышеуказанных документов в ЕИС в сфере закупок;

- сокращение случаев авансирования государственных (муниципальных) контрактов и увеличение случаев казначейского сопровождения предоставляемых авансов;

- в случае расторжения контракта с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) наделение заказчика правом заключения контракта с другим участником закупки по результатам проведения конкурентного отбора без повторного проведения закупки.

5. С целью оптимизации полномочий контрольных органов в сфере закупок необходимо:

- установить актом Правительства Российской Федерации единый порядок осуществления контроля в сфере закупок, в рамках которого будет внедрен ориентированный подход при организации контроля за закупками, так называемый риск, и порядок оценки эффективности деятельности контрольных органов в сфере закупок, предусматривающий показатели такой оценки;

- установить возможность передачи полномочий в части контроля в сфере закупок органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления муниципального района и органов местного самоуправления городского округа;

- в случаях выявления соответствующими органами местного самоуправления административных правонарушений в сфере закупок предусмотреть необходимость передачи материалов для возбуждения дел в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

- исключить дублирование контрольных функций, в том числе проверок, различных контрольных органов в сфере закупок;

- обеспечить оперативную актуализацию и систематизацию составов административных правонарушений, например, в связи с переводом закупок в электронную форму;

- включить кредитные организации, банки в перечень субъектов контроля, а также установить меры административной ответственности за соблюдение ими требований законодательства Российской Федерации в сфере контрактной системы.

6. Развитие функциональных возможностей ЕИС в сфере закупок возможно при выполнении следующих условий:

- размещения в ЕИС в сфере закупок типовых контрактов в структурированном виде с последующим их обязательным использованием при осуществлении закупки, что значительно облегчит работу участников закупок;

- завершения к концу 2020 года установления единых требований к содержанию и порядку размещения в ЕИС в сфере закупок информации и документов, формируемых при осуществлении закупки, в том числе, эти требования должны распространяться на установление единого порядка ввода информации, формирования всех документов по контрактной системе;

- автоматизированное формирование протоколов, составляемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), на основе данных ЕИС в сфере закупок [5, 10].

Развитие вышеуказанных возможностей ЕИС в сфере закупок позволит:

- а) осуществлять оценку степени достижения целей закупок и их обоснованности;

- б) проводить аудит в сфере закупок посредством проверки, анализа и оценки информации о расходах на закупку, о планируемых к заключению, уже заключенных и исполненных контрактах;

- в) определять причины выявленных отклонений и недостатков и формировать предложения по их устранению;

г) проводить мониторинг цен при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Кроме того, открытость закупок наряду с внедрением электронных процедур, развитием функциональных возможностей государственной информационной системы «Независимый регистратор» и ЕИС в сфере закупок обеспечит:

а) активное взаимодействие с общественными организациями, заказчиками и уполномоченными органами;

б) создание библиотеки лучших региональных и отраслевых практик закупок;

в) внедрение и возможность применения методик оценки качества организации закупок [;

г) изменение порядка осуществления и формирования ежегодных аналитических отчетов о проведении мониторинга закупок.

В случае обеспечения расширения объема и качества информации о функционировании и развитии контрактной системы, возможна и реализация мер по ограничению доступа к информации о закупках в отдельных сферах. Так, это может быть реализовано при размещении информации в реестре контрактов в непубличной части ЕИС в сфере закупок с обязательным размещением в ней всех контрактов, в том числе при закупках для нужд обороны и безопасности государства, за исключением закупок товаров, работ, услуг, составляющих государственную тайну, обеспечив только доступ контрольных органов в сфере закупок к информации, включенной в такой реестр.

При обеспечении мер противодействия коррупции в сфере закупок в первую очередь упоминаются такие меры, как обеспечение полноты, доступности и прозрачности информации о закупках, перевода их в электронную форму, однако, повышение эффективности в данном направлении возможно и по другим направлениям:

а) установление обязанности члена комиссии заказчика по осуществлению закупок сообщать заказчику о возникновении конфликта интересов с

определением объема сведений и порядка их представления, введение административной ответственности за неисполнение указанного требования;

б) уточнение единых требований к участникам закупки при декларировании в заявке обязанности сообщать заказчику информацию о физическом лице, у которого может возникнуть конфликт интересов в связи с его участием в закупке;

в) усиление контроля за деятельностью должностных лиц заказчика, с целью выявления необоснованного начисления поставщику неустойки, штрафа, пени, или неправомерного расторжения контракта, например, в одностороннем порядке.

Для реализации вышеуказанных мер планируется внесение изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации о контрактной системе.

### 3.2 Оценка эффективности внедряемых мероприятий

Сложная система государственных и муниципальных закупок в РФ требует наличия высококвалифицированных специалистов. В настоящее время в большинстве субъектов РФ система подготовки кадров для сферы государственных закупок является децентрализованной. Конкурсы и аукционы на повышение квалификации выигрывают образовательные учреждения и образовательные центры часто по очень низким ценам и предлагают соответственно низкий уровень подготовки. Одним из вариантов решения данной проблемы может быть централизация повышения квалификации кадров в контрактной системе в сфере закупок на региональном и муниципальном уровне.

Создание и внедрение системных механизмов, обеспечивающих развитие профессиональных квалификаций специалистов сферы закупок должна носить долгосрочный характер и требует комплексного решения следующих задач:

а) организация централизованной подготовки и повышения квалификации кадров, обеспечивающих эффективность закупок в контрактной системе РФ;

б) создание бюджетного учреждения для реализации комплексной подготовки кадров, а также создания условий для непрерывной профессионализации квалифицированных кадров в системе закупок;

в) обеспечение повышения квалификации заказчиков в созданном учреждении, не только профессиональными преподавателями учебных заведений, но и самое главное специалистами - практиками;

г) участие в разработке профессиональных стандартов, квалификационном справочнике профессий;

д) повышение качества подготовки специалистов в сфере закупок в условиях дополнительного профессионального образования, участие в создании и развитии системы независимой оценки их квалификаций в субъекте РФ;

е) повышение эффективности сферы закупок, и как следствие корректировка программ обучения по результатам независимой оценки квалификаций.

Внедрение централизации подготовки специалистов позволит в субъектах РФ:

а) разработать программы повышения квалификации с учётом модели управления контрактной системы субъекта РФ;

б) внедрить преподавание, ориентированное на практическое применение (рассмотрены типовые нарушения и положительные практики работы Заказчиками учреждений субъекта РФ);

в) обратная связь от слушателей курса путём анкетирования по вопросу корректировки программ; обучение особенностям контрактной модели управления субъекта;

д) создать основные звенья системы профессиональных квалификаций в сфере закупок субъекта РФ.

В рамках централизованной подготовки можно предложить ввести Электронное управление повышением квалификации специалистов в сфере государственных закупок в регионе, которое включает:



1. Планирование процесса подготовки кадров. План-календарь централизованного повышения квалификации на 2021 – 2022 гг. для субъектов РФ. Он необходим для поэтапной реализации проекта (таблица 16).

2. Осуществление практико-ориентированной подготовки с использованием ПО на базе специализированного бюджетного учреждения. Категории обучающихся: государственные заказчики, специалисты контрактных служб, контрактные управляющие, члены комиссий по определению поставщиков, руководители контрактов.

3. Формирование на сайте субъекта РФ информационного раздела: план подготовки специалистов, программы повышения квалификации, реестр специалистов с учетом квалификации и компетенций.

4. Контроль и мониторинг подготовки специалистов (таблица 13).

Таблица 13 – План-календарь централизованного повышения квалификации на 2021-2022 гг. для субъектов РФ

№ п/п	Наименование мероприятия	2021 год				2022 год			
		I кв	II кв	III кв	IV кв	I кв	II кв	III кв	IV кв
1	Разработка и утверждение программ в сфере повышения квалификации специалистов в сфере закупок	+							
2	Организация взаимодействия бюджетного учреждения для реализации комплексной подготовки кадров с Министерством Финансов, УФАС, Контрольно-счётной палатой и Федеральным Казначейством. Предлагаем приглашать в централизованное учреждение по обучению кадров специалистов из данных органов разного уровня за контролем закупочной деятельности для внедрения опыта из высших инстанций.		+	+	+	+	+	+	+

### Окончание таблицы 13

№ п/п	Наименование мероприятия	2021 год				2022 год			
		I кв	II кв	III кв	IV кв	I кв	II кв	III кв	IV кв
3	Организация разработки многопрофильного практико-ориентированного обучения, которое определено конкретным перечнем должностных обязанностей для разных категорий слушателей				+	+	+	+	+
4	Разработка методических пособий, методических рекомендаций, создание «Библиотеки заказчика»	+							
5	Включение в доклады мониторинга Министерства Финансов рейтинга контрактных управляющих (с учётом их квалификации)					+	+	+	+
6	Обеспечение реализации механизмов идентификации квалификаций и компетенций, а также прохождение процедуры добровольной сертификации специалистов в сфере закупок заказчиков РФ, осуществляющих преподавательскую деятельность в бюджетном учреждении для реализации комплексной подготовки кадров		+	+	+	+	+	+	+
7	Составление отчётов о реализации, осуществлении и итогах внедрения мероприятий каждые три месяца для наглядности и осознания проделанной работы	+	+	+	+	+	+	+	+

План график проекта даст положительный организационный эффект в виде сокращения временных издержек над продумыванием структуры реализации мероприятий, также управленческий эффект в виде более чёткого представление о предстоящих двух годах реализации.

Практико-ориентированный подход должен реализоваться за счет привлечения к учебному процессу специалистов практиков: уполномоченного органа в сфере

закупок, федерального казначейства, электронных торговых площадок, контрольного органа, торгово-промышленной палаты.

Также, необходимо в рамках подготовки использовать электронное обучение. Для создания Электронного обучения мы предлагаем внедрить ряд мероприятий:

1. Создание ПО «Электронное обучения в рамках централизованного повышения квалификации», имитирующего процедуры электронных закупок, имеющее общий письменный чат, а также возможность вступления в групповой видео-чат.

2. Установка ПО на разных гаджетах с поддержкой Android и Apple.

3. Организация чёткой проработки законодательной базы в сфере закупок, а также осуществление её чёткого разъяснения для обучающихся.

4. Привлечение к обучению преподавателей, обладающих практическими знаниями в сфере закупок.

5. Организация обратной связи с преподавателями.

Внедрение Электронного обучения будет осуществляться по четырём направлениям (рисунок 20).

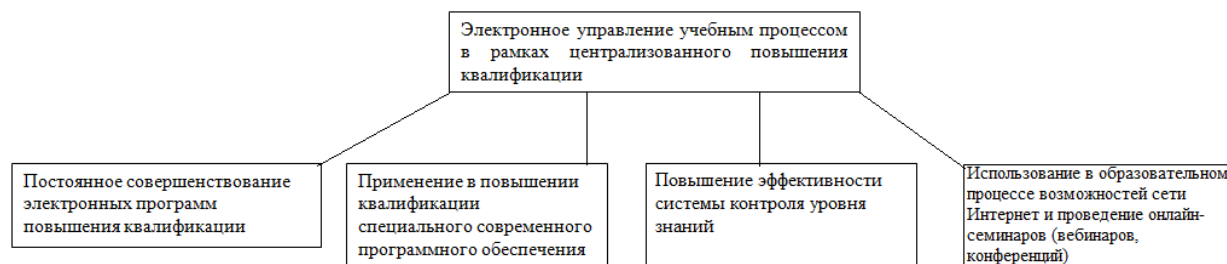


Рисунок 20 – Направления реализации Электронного управления учебным процессом в рамках Централизованного повышения квалификации

А) постоянное совершенствование электронных программ повышения квалификации;

Известно, что очное повышение квалификации даёт больший процент усвоения информации. Данное направление должно решить проблему сбоев будущего Электронного управления учебным процессом, чтобы повысить усвоение информации у обучающихся;

Б) применение в повышении квалификации специального современного программного обеспечения;

Данное программное обеспечение должно предоставлять обучающимся учебные материалы в электронном формате, контролировать уровень знаний и ход их усвоения на разных этапах обучения (проводить входной контроль, текущий, итоговый), разграничивать доступ пользователей к учебным материалам курса под разными правами, автоматически оценивать результаты обучения слушателей при тестировании; комбинировать лекционные и тестовые материалы.

В) повышение эффективности системы контроля уровня знаний обучаемыми в сфере государственных закупок;

Необходимо создавать и регулярно обновлять с учетом изменений законодательства базы контрольных заданий, тестовых вопросов, ситуационных задач, которые позволяют эффективно и объективно оценивать ход процесса и результат обучения. Диапазон вариантов заданий должен включать в себя как обычные вопросы с вариантами ответов, так и практические задачи, требующие осуществления вычислений, обращения к нормативной правовой базе;

Г) использование в образовательном процессе возможностей сети Интернет и проведение онлайн-семинаров (вебинаров, конференций).

Реализация данного формата позволяет проводить занятия с большим контингентом слушателей, находящихся на значительном удалении, без выезда преподавателя на места, что существенно снижает временные, финансовые, организационные и иные издержки, связанные с перемещениями

Создание такого управления будет выражено в положительном социальном эффекте в виде доступности обучения из любой точки мира для участников обучения и в виде качественных знаний. Также, организационный эффект в виде снижения временных издержек (сбор всех участников того или иного курса в одной аудитории); экономический эффект в виде сокращения трат на бумажные носители.

Анализ применения централизованной системы подготовки кадров для системы государственных и муниципальных закупок показал, что в данных регионах (муниципальных) образованиях снижается количество нарушений законодательства о контрактной системе со стороны заказчиков.

Представим прогноз снижения нарушений заказчиками законодательства о контрактной системе в сфере закупок в РФ на 2020 – 2022 гг.

Таблица 14 – Количество обоснованных жалоб на действия заказчиков, поступивших на рассмотрение в ФАС РФ

	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)
Количество обоснованных жалоб, шт	21781	27960	28015	37719	40573	37409	34492	31802

Источник: Мониторинги закупок Министерства Финансов РФ

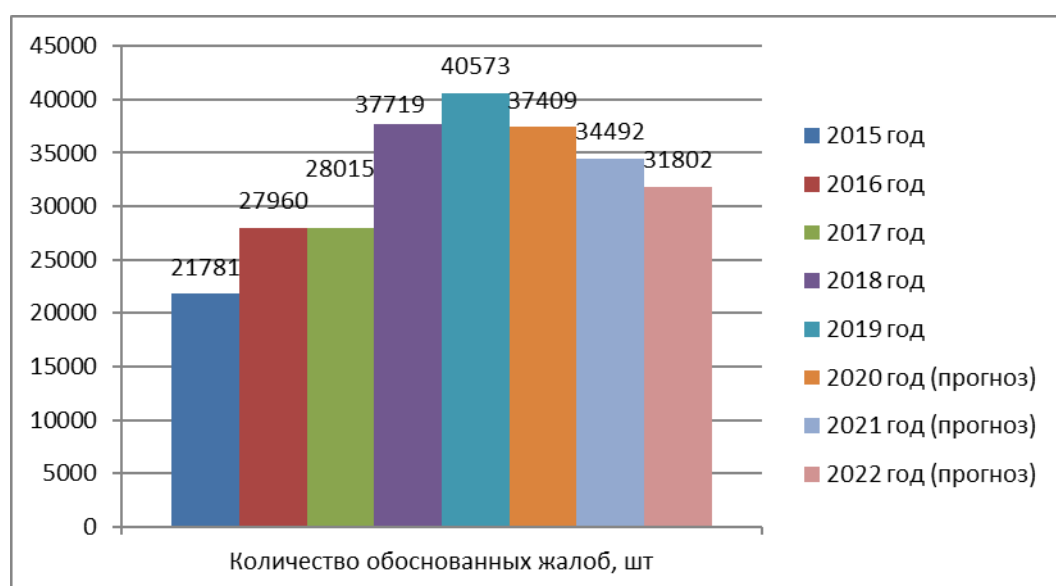


Рисунок 21 – Прогноз изменения количества обоснованных жалоб на действия заказчиков в РФ в 2015 – 2018 годах и прогнозируемых в 2020 – 2022 годах

Таким образом, введение централизованной системы подготовки кадров в сфере закупок товаров, работ и услуг в РФ позволит сократить количество обоснованных жалоб (количество нарушений заказчиками) на 7,8 %.

Резюмируя всё вышесказанное, можно прийти к следующим выводам:

1) развитие контрактной системы в РФ является одним из ключевых направлений для повышения эффективности бюджетных расходов.

2) основополагающим документом по совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг является «Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах».

3) механизмы в контрактной системе РФ помогают предотвращать нарушения в ней, а также охраняют интересы, как заказчиков, так и поставщиков.

4) централизация повышения кадров в контрактной системе в сфере закупок на региональном и муниципальном уровне является необходимым мероприятием, так как она позволит повысить качество обучения кадров в сфере закупок и снизит количество нарушений законодательства о контрактной системе со стороны заказчиков.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Закупочная деятельность государства является частью современной экономики и построена на основе рыночного механизма взаимодействия публично-правовых образований с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, что способствует развитию благоприятного делового климата, основанного на добросовестной и открытой конкуренции.

Российская Федерация является крупнейшим «потребителем» широчайшего спектра товаров, работ и услуг. Также, Российская Федерация в лице Министерства Финансов, Федерального Казначейства, Счётной Палаты и ФАС осуществляет регулирование, контроль, мониторинг и аудит закупочной деятельности.

Нельзя не отметить широчайшую законодательную базу, регулиующую систему закупок товаров работ и услуг в РФ. Отдельное место занимает Федеральный закон от 05.04.2013 № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который регламентирует все этапы и способы закупок в Российской Федерации.

К сожалению, современная система закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации имеет свои недостатки, в частности, нехватка квалифицированных кадров со стороны заказчиков приводит к ряду нарушений в контрактной системе РФ. Именно поэтому, как и любая система, развивающаяся в динамике, система закупок товаров, работ и услуг требует внесения корректировок, требует своего совершенствования.

В дипломной работе рассмотрено содержание системы закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации; описаны основные функции контрактной системы и основные этапы закупок; выявлены основные проблемы в системе закупок товаров, работ и услуг на современном этапе развития Российской Федерации; на основе «Концепции повышения эффективности бюджетных

расходов в 2019-2024 годах», раскрыты основные направления совершенствования контрактной системы РФ; предложено ряд мероприятий по централизации повышения квалификации кадров в сфере закупок на региональном и муниципальном уровне, которые позволят повысить качество обучения кадров в сфере закупок и снизит количество нарушений законодательства о контрактной системе со стороны заказчиков.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с поправками от 30.12.2008 г., 05.02.2014 г., 21.07.2014 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 07.06.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).
5. Каранатова, Л. Государственный заказ как инструмент инновационной политики в Российской Федерации: функции, особенности, механизм / Л. Каранатова // Власть. – 2017. – № 6. – С. 55–58.
6. Киселева, О.В. Эффективность размещения государственного и муниципального заказов: подходы к оценке и перспективы федеральной контрактной системы / О.В. Киселева, В.И. Антонов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2017. – № 21 (162). – С. 37–43.
7. Матвеева, Н.С. Принцип профессионализма государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг // Финансы и кредит. – 2018. – №4 (772). С. 41-49.
8. Московцева, Л.В. Нарушения интересов участников закупок как фактор снижения эффективности контрактной системы / Л.В. Московцева, О.Н. Митрофанова // Инновационная экономика и право. – 2017. – № 4 (9). – С. 29–41.
9. Поткина, И.В. Централизация закупочной деятельности на региональном уровне/И.В. Поткина, О.Н. Митрофанова // Актуальные вопросы развития

конкурентной политики, совершенствования правоприменительной практики пресечения недобросовестной конкуренции и ненадлежащей рекламы: материалы IX Международной научно-практической конференции/ под ред. Д.Е. Ендовицкого, В.Г. Попова; – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2019. – С.182-185.

10. Матвеева Н. С. Принцип профессионализма государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг / Н.С. Матвеева // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24. – №. 4 (772). – С. 112-119.

11. Митрофанова, О.Н. Реализация принципа профессионализма заказчика в контрактной системе / О.Н. Митрофанова // Вектор экономики. – 2020. – №1 (43). – 15 с.

12. Сигатова, Н.А. Формирование контрактной системы в РФ: новые подходы к государственным и муниципальным закупкам / Н.А. Сигатова // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 5–2. – С. 139–143.

13. Смотрицкая, И.И. Государственная контрактная система: к новому качеству управления закупками / И.И. Смотрицкая, С.И. Черных // Общество и экономика. – 2017. – № 10. – С. 14–18.

14. Фокина, В.Н. Роботизация как образовательный тренд / В.Н. Фокина, М.Е. Широкова, О.А. Дегтярева // Дистанционное и виртуальное обучение. – 2017. – № 5. – С. 24–32.

15. Сайт Министерства Финансов РФ – Режим доступа: <https://m.minfin.ru/ru/>

16. Сайт Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных закупщиков». – Режим доступа: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>.

17. Сайт Правительства РФ от 31.01.2019 №117-п «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/)

18. Электронный научный журнал «Вектор экономики» – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/>

19. Лисин, П.В., Применение информационных технологий в обучении специалистов в сфере государственных закупок: опыт и направления повышения эффективности / П.В. Лисин, А.И. Петрошенко // Высшее образование сегодня. – 2019. – №. 3. – С. 48-53.

20. Сайт Министерства Финансов РФ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году: – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>

21. Сайт Министерства Финансов РФ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2016 году: – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>

22. Сайт Министерства Финансов РФ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2017 году: – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>

23. Сайт Министерства Финансов РФ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2018 году: – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>