

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ 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 /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

Анализ формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок (на примере Челябинского городского округа)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**ЮУрГУ – 38.03.04.2017.127.ВКР**

**Руководитель, доц. каф. ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_ / Н.А.Сигатова/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Автор**

студент группы ЗЭУ – 542

\_\_\_\_\_ / И.И.Хажиев /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Нормоконтролер, должность**

\_\_\_\_\_ / И.О. Фамилия /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Челябинск 2017**

## АННОТАЦИЯ

Хажиев И.И. Анализ формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок (на примере Челябинского городского округа). – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 542, 85 с., 9 ил., 8 табл., библиогр. список – 41 наим., 12 л. плакатов ф. А4.

Объектом дипломного проекта является контрактная система в сфере муниципальных закупок.

Цель дипломного проекта – разработать рекомендации по совершенствованию контрактной системы в сфере муниципальных закупок.

В дипломном проекте изучены теоретические основы формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок, проведен анализ формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок на примере Челябинского городского округа, разработаны рекомендации по совершенствованию контрактной системы в сфере муниципальных закупок и оценена их экономическая эффективность.

Результаты дипломного проекта имеют практическую значимость и могут применяться при формировании контрактной системы в Челябинском городском округе.

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ .....   | 4  |
| 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК.....                             | 5  |
| 1.1 Система организации муниципальных закупок.....   | 5  |
| 1.2 Нормативно-законодательная база формирования контрактной системы в РФ.....   | 13 |
| 1.3 Анализ основных этапов и способов муниципальных закупок .....  | 22 |
| 1.4 Методики анализа контрактной системы в сфере муниципальных закупок.....  | 32 |
| 2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА..... | 43 |
| 2.1 Система муниципальных закупок и обеспечение муниципальных нужд в городском округе.....                             | 43 |
| 2.2 Анализ муниципальных закупок .....   | 49 |
| 2.3 Проблемы формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок.....                                       | 56 |
| 3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК.....                             | 62 |
| 3.1 Основные направления совершенствования контрактной системы в сфере муниципальных закупок.....                      | 62 |
| 3.2 Прогноз эффективности предложенных мероприятий .....   | 71 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....   | 75 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....   | 78 |

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Система государственных закупок решает на различных уровнях проблемы своевременного и эффективного обеспечения общественных потребностей в качественной продукции, необходимой для выполнения органами власти своих функций и обязанностей по отношению к населению. Реформирование системы государственных закупок в РФ связано с формированием контрактной системы.

Объект дипломного проекта - контрактная система в сфере муниципальных закупок.

Предмет дипломного проекта - социально-экономические отношения, возникающие в процессе формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок.

Цель дипломного проекта – разработать рекомендации по совершенствованию контрактной системы в сфере муниципальных закупок.

Задачи дипломного проекта:

- изучить теоретические основы формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок;
- провести анализ формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок на примере Челябинского городского округа;
- выявить проблемы формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок.

Результаты выпускной квалификационной работы, в частности, разработанные рекомендации по совершенствованию муниципальных закупок, могут быть использованы при формировании контрактной системы в Челябинском городском округе.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

## 1.1 Система организации муниципальных закупок

Необходимым инструментом промышленной и социальной политики государства, несомненно, являются государственные закупки. Институт государственного заказа является хорошим стимулом развития производства конкурентоспособной продукции, а также поддержки отечественных производителей, особенно организаций людей с ограниченными возможностями, субъектов малого бизнеса [10, с.14].

Обычно государственный заказ (или как еще называют госзаказ, госконтрактинг) отождествляют с заказом на выполнение работ, оказание услуг, поставку товаров за счет использования денежных средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования.

Существование специальных правил о поставке товаров для муниципальных нужд поясняется несколькими факторами:

- 1) особый интерес государства в покрытии собственных нужд как участника гражданского оборота, приобретающего материальные блага, которые необходимы для поддержания необходимого резерва государства как участника публичных правоотношений;
- 2) потребность разумного использования бюджетных средств;
- 3) пресечение злоупотреблений при использовании бюджетных средств.

По мнению Л.В. Андреевой, «заказ на поставку товаров следует понимать как документ, содержащий конкретизированную по количеству, качеству, ассортименту, срокам и другим характеристикам и

сформированную в установленном порядке потребность государства в товарах, поставки которых осуществляются за счет выделенных бюджетных средств и привлеченных для этих целей внебюджетных источников финансирования и размещение которых осуществляется в порядке, установленном законодательством о размещении заказов» [5, с.19].

Изложенную формулировку стоит отметить как весьма удачную. Но согласиться с тезисом, что заказ – это документ содержащий потребность – не представляется возможным.

По нашему мнению, государственный (муниципальный) заказ – это закрепленный в документе определенный интерес публично-правового образования. Вместе с тем с документом, по нашему мнению, стоит ассоциировать правовой акт: либо нормативно - правовой акт, либо акт применения права (индивидуальный акт).

Вместе с тем хотелось бы отметить, что дефиниция заказа в виде конкретизированного документа – представляется слишком абстрактной и может являться причиной для ассоциации государственного (муниципального) заказа, например, с извещением о проведении конкурса или государственным (муниципальным) контрактом. Следует отметить, что нельзя отождествлять в качестве государственного (муниципального) заказа извещение о проведении конкурса. Извещение по своей правовой природе является уже оформленным заказом. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что факт отсутствия извещения о проведении конкурса не означает об отсутствии самого заказа (ярким примером является закупка у единственного поставщика).

Несомненно, главным способом удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей необходимо считать государственный (муниципальный) заказ. Следовательно, необходимо отметить, что государственный (муниципальный) заказ не возникает вместе с потребностями, а формируется вслед за ними.

Таким образом, государственный (муниципальный) заказ в рыночных

условиях хозяйствования является косвенным (экономическим) средством государственного регулирования экономики [34, с.14].

Согласно мнению И.И. Смотрицкой, муниципальный заказ это «реализуемый в целях обеспечения муниципальных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из совокупности этапов: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и контроля» [35, с.17].

Резюмируя вышеизложенное можно сформулировать следующее универсальное определение государственного (муниципального) заказа. Государственный (муниципальный) заказ представляет собой конкретизированные потребности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) в товарах, работах и услугах, закрепленные в правовом акте, удовлетворяемые посредством размещения заказа в установленном законом порядке (по общему правилу, среди неопределенного круга лиц – потенциальных поставщиков) с заключением государственного (муниципального) контракта, гражданско-правового договора бюджетного учреждения или иного гражданско-правового договора, содержащем необходимые требования к этим товарам, работам и услугам, а также условия продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг с целью удовлетворения государственных (муниципальных) нужд.

По нашему мнению, данное определение может быть отмечено на законодательном уровне и, как следствие, применяться всеми участниками отношений по формированию и реализации государственного (муниципального) заказа в целях единообразного понимания государственного (муниципального) заказа, что в свою очередь предоставит возможность недопускать терминологических «нестыковок». Также, мы считаем, что законодательное закрепление дефиниции государственного (муниципального) заказа позволит наиболее полно определить сферу общественных отношений, регулируемых законодательством о контрактной

системе.

Муниципальные нужды - это обеспечение потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, а также функций и полномочий муниципальных заказчиков за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования [34, с.14].

Муниципальный заказ – это выдаваемый органами местного самоуправления и оплачиваемый из средств местного бюджета и внебюджетных фондов заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересован муниципалитет или иными словами муниципальным заказом называют конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются муниципальными заказчиками. Муниципальными заказчиками являются органы местного самоуправления, все муниципальные учреждения и иные получатели средств бюджета и внебюджетных источников финансирования.

С точки зрения М.Н. Козина, «муниципальный заказ рассматривается не только как обеспечение муниципальных нужд, но и как важный инструмент в плане поддержки депрессивных отраслей экономики, развивающий конкуренцию. Более того, муниципальный заказ обеспечит высокую стабильность, гарантирует сбыт продукции, может являться важным элементом антикризисной политики государства» [20, с.15].

Таким образом, Л. Каранатова подытоживает понятие муниципального заказа – «это реализуемый в целях обеспечения муниципальных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из ряда последовательных этапов, в т. ч. прогнозирования, планирования, формирования, размещения, исполнения и контроля» [16, с.55].

Муниципальный заказ является «способом прямого регулирования



хозяйственных связей» [8, с.48]. Цель муниципального заказа – удовлетворение муниципальных нужд.

Муниципальный заказ - это заключенный договор или же контракт. В настоящее время если договор заключен по итогам государственных торгов, то его принято называть контрактом. Контракт заключается между бюджетными учреждениями и организациями, другими бюджетными учреждениями или иными исполнителями необходимых услуг.

На рисунке 1 представлены общие признаки муниципального заказа.

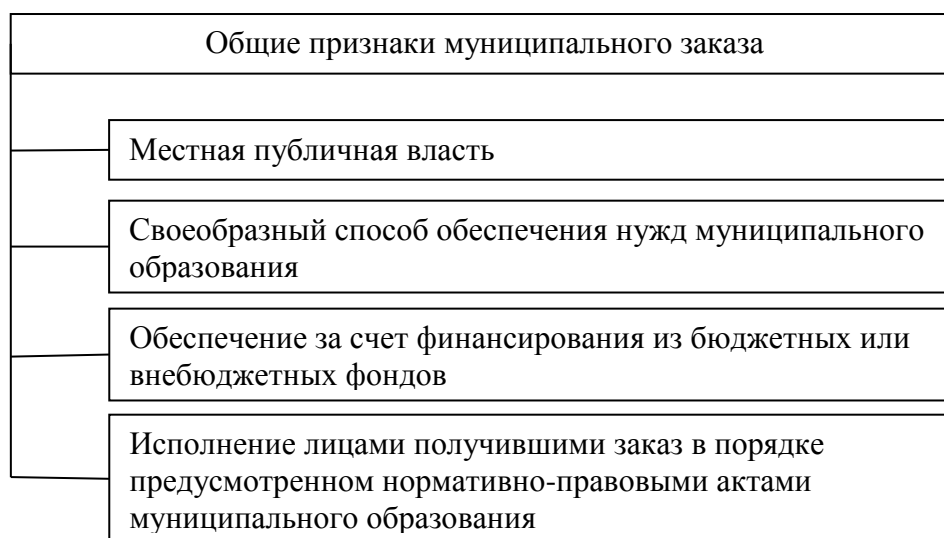


Рисунок 1 - Общие признаки муниципального заказа

В рыночной экономике, приобретая требуемые товары работы услуги и у муниципальных и частных предприятий, государство тем самым удовлетворяет муниципальные нужды.

Контрактная система является важным инструментом муниципального предпринимательства. Она, подразумевает под собой борьбу между фирмами на конкурирующей основе. В данном случае предметом конкуренции являются денежные средства, которые выделяет государство для обеспечения муниципальных нужд необходимыми товарами, работами и услугами. Любое муниципальное образование имеет ограниченные ресурсы, поэтому при формировании бюджета такому образованию необходимо учитывать

приоритетные направления, которые отражают стратегические цели и задачи бюджетной политики.

Под муниципальными закупками понимается приобретение товара, работы, услуги из средств налогоплательщиков, которые аккумулированы в бюджете и внебюджетных фондах.

Все бюджетные учреждения расходуют свои денежные средства путем проведения торгов на определенный товар или вид услуги. В таких торгах принимают участие достаточно большое количество коммерческих структур, и это количество с каждым годом увеличивается в разы. Проведение муниципальным учреждением конкурсных процедур на поставку товаров, работ, услуг актуально тем, что для государства является необходимым оптимизировать расходы бюджетных средств и при этом создать здоровую конкуренцию.

Муниципальный заказ - это обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для муниципальных нужд [12, с.626].

Следовательно, размещение муниципального заказа – это мероприятия, направленные на определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) цель которых является заключение с ними муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Муниципальная закупка - это конечный этап процесса реализации муниципального заказа, который заключается в приобретении товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

Муниципальный заказ может размещаться, среди любых предприятий и организаций. Исключением является специальная продукция, которая закупается, например, в рамках оборонного заказа.

В настоящее время можно выделить две доминирующие модели организации закупочной деятельности: распределенная (децентрализованная) и централизованная. Наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью

осуществляет министерство финансов или экономики, в частности, путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами.

Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок [27, с.45].

Контрактная система включает в себя весь цикл муниципальных закупок и регулирует:

- планирование закупок товаров, работ, услуг;
- конкурентные процедуры определения;
- заключение гражданско-правового договора (контракта);
- особенности исполнения контрактов;
- мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроль в сфере закупок.

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения муниципальных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Рассмотрим принципы, которые реализуются при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг:

- принцип открытости и прозрачности – доступ к информации должен быть свободный для любого участника торгов. Реализуется этот принцип размещением информации на портале по адресу: <http://zakupki.gov.ru> который, в свою очередь называется «Единая информационная система» [32, с.628];

- принцип обеспечения конкуренции – данный принцип заключается в том, что действия заказчика не должны никак влиять на ограничения числа участников закупки, т.е. заказчик не имеет право устанавливать требования которые ведут к ограничению числа участников закупки;

- принцип профессионализма заказчика – все процедуры закупок должны проводить специалисты, которые обладают соответствующими знаниями и навыками. Данный принцип заключается в том, что заказчик может осуществлять деятельность, связанную с муниципальными закупками только с привлечением специалистов, которые имеют соответствующую квалификацию и уровень подготовки;

- принцип стимулирования инноваций – приоритетным направлением является закупка инновационной и высокотехнологичной продукции. Свое заключение данный принцип находит в том, что заказчик, планируя и осуществляя закупки должен ставить в приоритет обеспечение муниципальных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции [30, с.233];

- принцип единства контрактной системы в сфере закупок – федеральным законодательством Российской Федерации закреплены единые принципы контрактной системы. Данный принцип заключается в том, что контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных Федеральным законом, которые позволяют обеспечивать муниципальные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;

- принцип ответственности за результативность обеспечения муниципальных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок – любая муниципальная закупка должна быть осуществлена с целью удовлетворения нужд муниципальных и муниципальных органов. Данный принцип заключается в том, что все муниципальные органы, учреждения и юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны

исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения муниципальных и муниципальных нужд.

Особые (дополнительные) принципы предусматривают исключения из стандартных общих принципов муниципальных закупок [29, с.43].

Таким образом, муниципальные закупки – это конечный этап процесса реализации муниципального заказа, т. е. приобретения товаров, работ и услуг для муниципальных нужд. Обязательными составляющими муниципального заказа являются социально-экономический характер обеспечения нужд и бюджетный источник финансирования.

## **1.2 Нормативно-законодательная база формирования контрактной системы в РФ**

Исследование теоретико-методологических основ формирования контрактной системы показало, что в Российской Федерации она носит фрагментарный характер, так как представлена на сегодняшний день только в части размещения государственных заказов. Особое значение в данном случае имеет законодательное регулирование этой сферы, определяющее обязательные для исполнения способы и методы реализации государственного контракта. Именно правовая основа контрактной системы является залогом ее эффективной реализации. Соответственно, построение целостной конструктивной контрактной системы в стране возможно только при наличии результативно действующей нормативно-правовой базы [33, с.141].

В России государственное регулирование контрактной системы в настоящий момент базируется на системе законодательных актов, в порядке, представленном на рисунке 2.

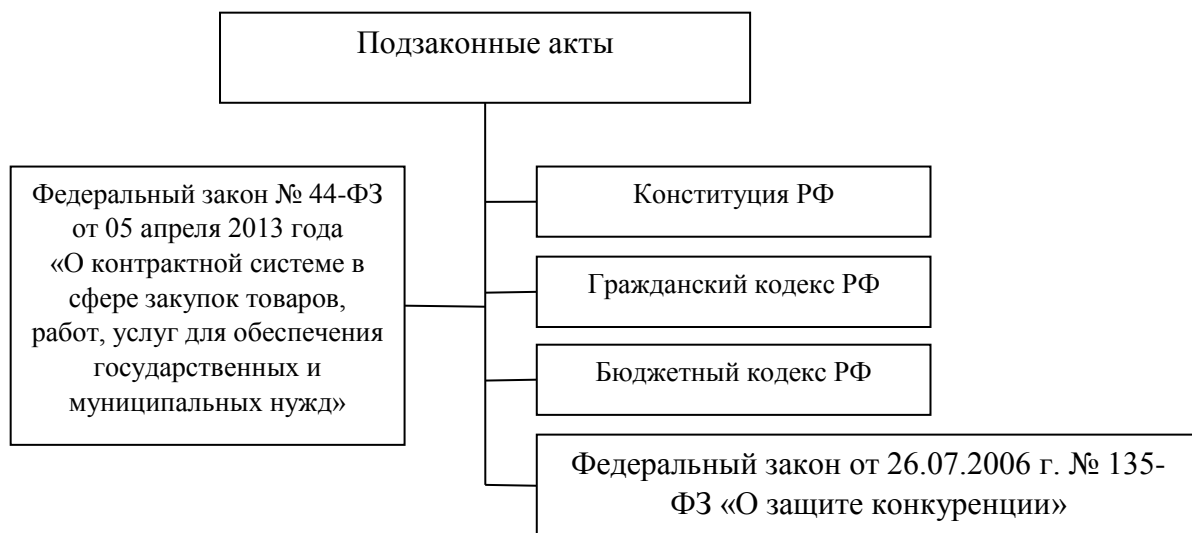


Рисунок 2 – Нормативно-правовые основы контрактной системы в Российской Федерации

В статье 1 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) установлен предмет регулирования, в соответствии с которым данный Федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов. Законом установлены субъекты правоотношений контрактной системы (рисунок 3).

Таким образом, к настоящему времени в Российской Федерации сформирована достаточно полная нормативно-правовая база по организации реализации контрактной системы. Законодательная база достаточно подробно регулирует гражданско-правовые вопросы в области государственного заказа. Однако, ряд вопросов в сфере госзаказа до сих пор остаются не отрегулированными [15, с.55].

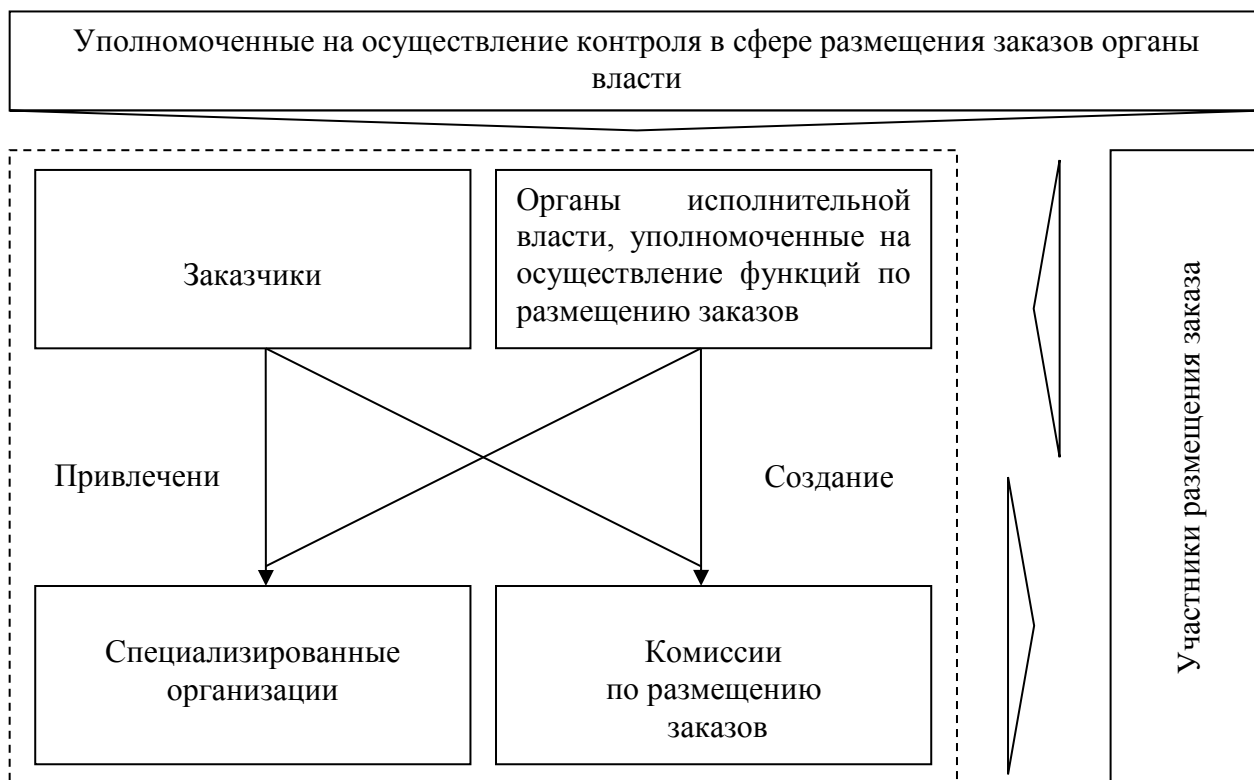


Рисунок 3 – Субъекты правоотношений контрактной системы в Российской Федерации

Рассмотрев действующее законодательство в сфере госзаказа, и выявив сложившиеся проблемы, связанные с применением данного законодательства, представим новые положения, предложенные Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (рисунок 4).

Таким образом, закон о контрактной системе направлен на повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Закон № 44-ФЗ имеет комплексный подход к регулированию отношений в сфере государственных закупок, начиная от планирования закупок и заканчивая мониторингом, аудитом и контролем процесса и

результатов закупок. Закон № 44-ФЗ, безусловно, должен повысить эффективность проведения государственных (муниципальных) закупок.

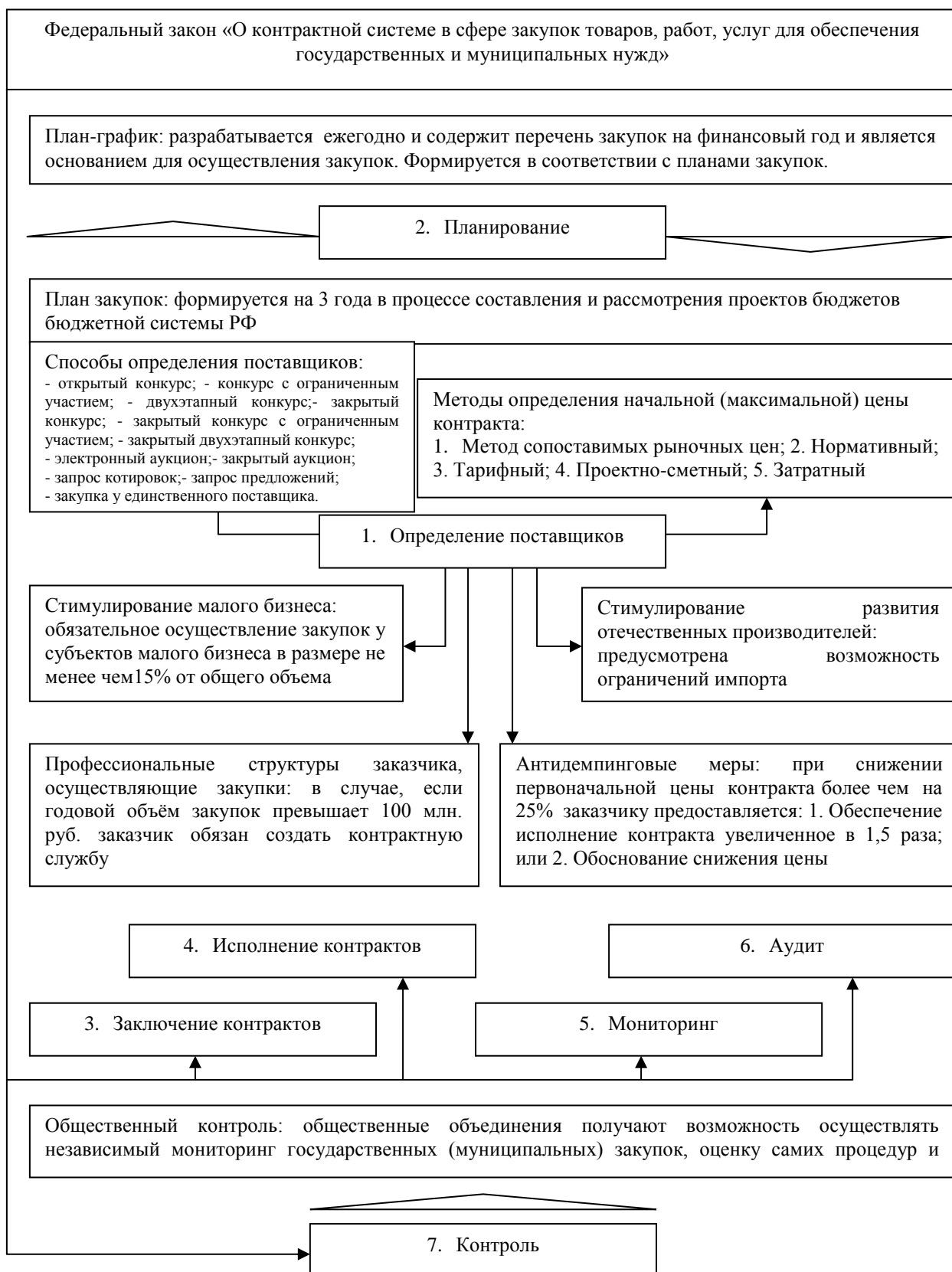


Рисунок 4 – Методы реализации госзаказа предложенные Федеральным законом № 44-ФЗ



В частности, новые способы определения поставщиков дают возможность эффективно проводить закупки технологически сложных, инновационных, высокотехнологичных или специализированного характера товаров, работ, услуг.

Для достижения своих целей органы аудита осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам [14, с.87].

При выявлении в ходе контрольных мероприятий нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объектов аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях невыполнения представлений Счетной палаты, несоблюдения сроков их рассмотрения, создания препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата имеет право направлять должностным лицам объектов аудита (контроля) обязательные для исполнения предписания.

По итогам осуществления аудита в сфере закупок органы аудита:

- 1) обобщают результаты осуществления деятельности в том числе:
  - устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков;
  - подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок;
  - систематизируют информацию о реализации указанных предложений;
- 2) размещают в ЕИС обобщенную информацию о таких результатах.

Контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий:

- 1) ФОИВ, уполномоченный на осуществление контроля в сфере

закупок (ФАС России);

- 2) контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа;
- 3) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- 4) органы местного самоуправления муниципального района;
- 5) органы местного самоуправления городского округа;
- 6) Казначейство России;
- 7) финансовые органы субъектов Российской Федерации,
- 8) финансовые органы муниципальных образований
- 9) органы управления государственными внебюджетными фондами;
- 10) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении:

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

Законом № 44-ФЗ установлены пять методов определения начальной (максимальной) цены контракта и условия применения каждого из них, что позволит более точно определять начальную цену контракта. Вводится обязанность заказчика в случае превышения ежегодного объема закупок 100 млн. руб. формировать в своей структуре профессиональные, высококвалифицированные органы, позволяющие эффективно проводить процедуры государственных (муниципальных) закупок [7, с.52].

Для заказчика по Законам № 44-ФЗ открытый конкурс по контрактной системе является преимущественным способом закупки и проводится по

умолчанию. Это означает, что во всех случаях, когда предмет торгов не подпадает под указанный в законе перечень, требующий конфиденциальности, заказчик обязан сообщить информацию о закупке неограниченному кругу лиц через публикацию в ЕИС извещения и конкурсной документации.

В случае, если проведение конкурса по Закону № 44-ФЗ в открытом формате было выбрано неправомерно, и это установлено контролирующими органами, процедура закупки может быть ими отменена.

Для того, чтобы убедиться, не подпадает ли по Закону № 44-ФЗ предмет данной госзакупки под ограничение формата, следует проверить его соответствие каждому пункту нижеприведенного списка.

Открытый конкурс по контрактной системе не проводят в том случае, если:

- данная закупка осуществляется с ограниченным участием (в соответствии со ст. 56 Закона № 44-ФЗ), в этом случае необходимо провести конкурс соответствующего ограниченного формата;

- предметом закупки является продукция/работы/услуги, которые, ввиду их специфичности или технологической сложности выполнения (как правило, речь об инновационных или узкоспециализированных областях) могут предоставить только поставщики ограниченного круга, обладающие соответствующей квалификацией. Если предмет закупки относится к данной категории, конкурс по 44-ФЗ проводится с ограниченным участием;

- предметом закупки являются реставрационные или консервационные работы, относящиеся к культурному наследию народов РФ, Архивного фонда, музейных коллекций и иных аналогичных по статусу объектов (см. п. 2 ч. 2 ст. 56 Закона № 44-ФЗ). Здесь также на практике применяется конкурс с ограниченным участием;

- предметом закупки является продукция/работы/услуги, которые включены в «аукционный» перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р. Если объект закупки входит в

этот список, то торги могут быть проведены только в формате электронного аукциона (ч. 2 ст. 59 Закона № 44-ФЗ).;

- в силу специфики предмета закупки, закон обязывает заказчика применять закрытые способы определения поставщика (в соответствии с ч. 1 ст. 84 Закона № 44-ФЗ). Под спецификой предмета здесь подразумевается в большинстве случаев его отношение к гостайне (либо ее касательство в закупочной документации или проекте контракта). Два других случая: услуги, оказываемые Госфонду драгоценных металлов и камней, либо связанные с перемещением музейных и аналогичных им ценностей; услуги по обеспечению технических нужд, например, водительский персонал для судебных приставов и судей.

Во всех остальных случаях госзакупок, не подпадающих ни под один пункт данного списка, обязательно проведение конкурса по Закону № 44-ФЗ в открытой форме.

Открытый формат проведения конкурса по госзакупкам – это данность, принятая по умолчанию федеральным законом, и со всеми его аспектами нужно считаться. Тем не менее, этот формат не идеален, и у него есть плюсы и минусы [6, с.24].

В числе положительных факторов, которые дает открытое участие в конкурсе по Закону № 44-ФЗ, важную роль играет возможность учесть не только цену (как на электронном аукционе), но и саму квалификацию участника закупки, а также качество его товаров или услуг. В плане гарантии качества в открытом формате заказчик явно выигрывает.

В качестве плюса стоит также отметить возможность передачи на аутсорсинг специализированным организациям многих технических моментов процесса организации и проведения закупки, как-то: подготовка документов и публикация извещения в ЕИС).

Теперь перейдем к недостаткам проведения открытого конкурса по Закону № 44-ФЗ. Во-первых, более длительные, по сравнению с закрытыми форматами, сроки проведения процедуры. При открытом проведении по

Закону № 44-ФЗ конкурса по контрактной системе сроки значительно сократились, но все же они остаются достаточно существенными. Заказчику важно быть внимательным на каждом этапе проведения процедуры, от определения способа проведения конкурса по закупке (при ошибке, его могут отменить контролирующие органы), до подготовки документации (здесь ошибка, например, неверно выбранный код ОКДП, может повлечь за собой возникновение претензий и жалоб в ФАС).

В целом заказчик несет большую часть ответственности при проведении открытого конкурса по Закону № 44-ФЗ – и он же получает возможность наиболее эффективно выбрать поставщика с наилучшей продукцией/работами/услугами. Можно, таким образом, отметить, что Законом №44-ФЗ найден определенный баланс при проведении процедуры закупки в открытом формате.

Устанавливается возможность общественного контроля со стороны общественных объединений за процессами государственных (муниципальных) закупок и результатами их проведения. При выявлении нарушений общественные объединения получили право от своего лица обращаться в контролирующие и правоохранительные органы, что, несомненно, позволит уменьшить количество нарушений со стороны госзаказчиков, уполномоченных органов и специализированных организаций [13, с.61].

Однако, предложенные в законе меры реализации контрактной системы позволяют решить только часть проблем, сложившихся в современной контрактной системе. При этом, основная проблема, сложившаяся в контрактной системе в настоящее время – большое количество неконкурентных процедур, а также качество поставляемых товаров, работ, услуг, слабо развитый рынок финансовых продуктов для участников размещения госзаказа остаются вне поля действия закона о контрактной системе. Решение обозначенных проблем возможно путем построения инновационной инфраструктуры контрактной системы,

включающей инновационную модель организации размещения госзаказа и инновационную инфраструктуру финансовых инструментов, позволяющих значительно повысить эффективность функционирования контрактной системы в стране и вывести ее на новый качественный уровень.

### **1.3 Анализ основных этапов и способов муниципальных закупок**

Закон № 44-ФЗ регулирует сферу государственных (муниципальных) закупок в целом, начиная от их планирования и заканчивая исполнением государственного контракта, а также оценкой эффективности процедуры.

Основными этапами муниципальных закупок являются:

1. Планирование, обоснование и нормирование закупок.
2. Определение поставщика, заключение контракта.
3. Исполнение контракта.
4. Мониторинг, аудит и контроль.

При составлении плана закупок, в первую очередь, заказчику следует руководствоваться ст. 17 Закона № 44-ФЗ, в которой указана основная информация, обязательная для включения в план закупок, а именно:

- идентификационный код закупки (присваивается единой информационной системой (далее - ЕИС) автоматически);
- цель осуществления закупки (определяется с учетом положений ст. 13 Закона № 44-ФЗ);
- наименование объекта и (или) наименования объектов закупки;
- объем финансового обеспечения для осуществления закупки;
- сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- обоснование закупки (в соответствии со ст. 18 Закона № 44-ФЗ);
- информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики,

исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования);

- информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги (в случае если такое обсуждение предусмотрено в соответствии со ст. 20 Закона № 44-ФЗ и начальная (максимальная) цена контракта превышает 1 млрд руб.) [17, с.227].

Отдельно следует сказать о сроках утверждения плана закупок и сроках его размещения в ЕИС:

- если в роли заказчика выступают государственные заказчики, действующие от имени РФ, то в течение 10 рабочих дней после доведения до соответствующего государственного заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ они должны разметить план закупок в ЕИС;

- если в роли заказчика выступают федеральные государственные бюджетные учреждения, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2, 6 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, то в течение 10 рабочих дней после утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности они должны разметить план закупок в ЕИС;

- если в роли заказчика выступают федеральные государственные автономные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия, имущество которых принадлежит на праве собственности РФ в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, то в течение 10 рабочих дней после заключения соглашений о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности РФ или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность РФ они должны разметить план закупок в ЕИС, в этом случае следует дополнительно

отметить, что в план закупок включаются только закупки, которые планируется осуществлять за счет субсидий;

- если в роли заказчика выступают федеральные государственные бюджетные учреждения, федеральные государственные автономные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия, имущество которых принадлежит на праве собственности РФ, осуществляющие закупки в рамках переданных им федеральными органами государственной власти (государственными органами) полномочий, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или органы управления государственными внебюджетными фондами РФ, имеющие полномочия государственного заказчика по заключению и исполнению от имени РФ государственных контрактов от лица указанных органов и Корпорации, в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, то в течение 10 рабочих дней со дня доведения на соответствующий лицевой счет по переданным полномочиям объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ они должны разметить план закупок в ЕИС [36, с.34].

Для заказчиков уровня субъекта РФ или муниципального уровня установлены следующие сроки:

- если в роли заказчика выступают государственные заказчики, действующие от имени субъекта Российской Федерации, или муниципальные заказчики, действующие от имени муниципального образования, то в течение 10 рабочих дней после доведения до соответствующего государственного заказчика (муниципального заказчика) объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации они должны разметить план закупок в ЕИС;

- если в роли заказчика выступают бюджетные учреждения, созданные субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2 и 6 ст. 15



Закона № 44-ФЗ, то в течение 10 рабочих дней после утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности они должны разметить план закупок в ЕИС;

- если в роли заказчика выступают автономные учреждения, созданные субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), государственные унитарные предприятия, имущество которых принадлежит на праве собственности субъектам Российской Федерации (муниципальные унитарные предприятия), в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, то в течение 10 рабочих дней после заключения соглашений о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность (далее - субсидии на осуществление капитальных вложений) они должны разметить план закупок в ЕИС, при этом в план закупок включаются только закупки, которые планируется осуществлять за счет субсидий на осуществление капитальных вложений;

- если в роли заказчика выступают бюджетные, автономные учреждения, созданные субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), государственные унитарные предприятия, имущество которых принадлежит на праве собственности субъектам Российской Федерации, или муниципальные унитарные предприятия, осуществляющие закупки в рамках переданных им государственными органами субъектов Российской Федерации, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами или органами местного самоуправления полномочий государственного заказчика (муниципального заказчика) по заключению и исполнению от имени субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) государственных контрактов (муниципальных контрактов) от лица указанных органов, в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, то в течение 10 рабочих дней

со дня доведения на соответствующий лицевой счет по переданным полномочиям объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации они должны разметить план закупок в ЕИС [11, с.34].

После утверждения план закупок размещается заказчиком в ЕИС в течение 3-х рабочих дней со дня утверждения или изменения такого плана, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, данная норма содержится в ч. 9 ст. 17 Закона № 44-ФЗ.

При составлении плана закупок заказчиком необходимо помнить об обосновании объекта закупок, данная норма закреплена в ч. 2 ст. 18 Закона № 44-ФЗ.

Обоснование закупки включает в себя:

- а) обоснование выбора объекта и (или) объектов закупки;
- б) обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно ч. 6 ст. 17 Закона № 44-ФЗ планы закупок подлежат изменению при необходимости:

- приведения их в соответствие в связи с изменением целей осуществления закупок и 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;
- приведения их в соответствие изменениям, вносимым в федеральный бюджет (бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты) на текущий финансовый год и плановый период;

- реализации федеральных законов, решений, поручений, указаний Президента РФ, решений, поручений Правительства РФ, законов субъектов РФ, решений, поручений высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов, которые приняты (даны) после утверждения планов закупок и не приводят к изменению объема бюджетных ассигнований, утвержденных законом или решением о бюджете;
- реализации решения, принятого заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки;
- использования в соответствии с законодательством РФ экономии, полученной при осуществлении закупки;
- в иных случаях, установленных порядком формирования, утверждения и ведения планов закупок.

В соответствии с ч. 9 ст. 17 Закона № 44-ФЗ заказчики обязаны разместить в ЕИС в течение трех рабочих дней план закупок после его изменения или утверждения (за исключением информации, содержащей государственную тайну).

Новым для системы государственных (муниципальных) закупок является также введение их нормирования. Оно заключается в установлении требований к закупаемым товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков (ст. 19 Закона № 44-ФЗ) [11, с.34].

Полномочиями по контролю в сфере государственных (муниципальных) закупок наделяются:

- ФАС России;
- Казначейство России;
- финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований;
- органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, определенные в соответствии с БК РФ.

Официальная терминология Федерального Закона заменяет понятие «типы закупок» на «способы определения поставщика». Вместе с тем его процессуальный смысл остается тем же, за исключением расширения

перечня нормативно разрешенных процедур.

Закон № 44-ФЗ предусматривает следующие способы закупки продукции для муниципальных нужд (рисунок 5):

- открытый конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- электронный аукцион;
- закрытый аукцион;
- запрос котировок;
- запрос предложений;
- закупка у единственного поставщика.

В своих положениях закон о контрактной системе подробно рассматривает каждую из процедур.

Организатор открытого конкурса обязан своевременно разместить извещение о нем в ЕИС, либо на сайте государственных (муниципальных) закупок и начать принимать конкурсные заявки от всех желающих участников, которые удовлетворяют условиям тендерной документации [39, с.325].

При этом по законодательной норме заказчики имеют право вносить изменения в конкурсную документацию во время проведения тендера, но не позже, чем за 5 дней до его окончания. Изменению не подлежат только предмет конкурса и размер обеспечения [23, с.113].

Заявки на открытый конкурс, поступающие от участников, рассматриваются в течение 20 дней. Единственным исключением являются закупки в сфере искусства, культуры и науки - для них срок увеличен на 10 дней.

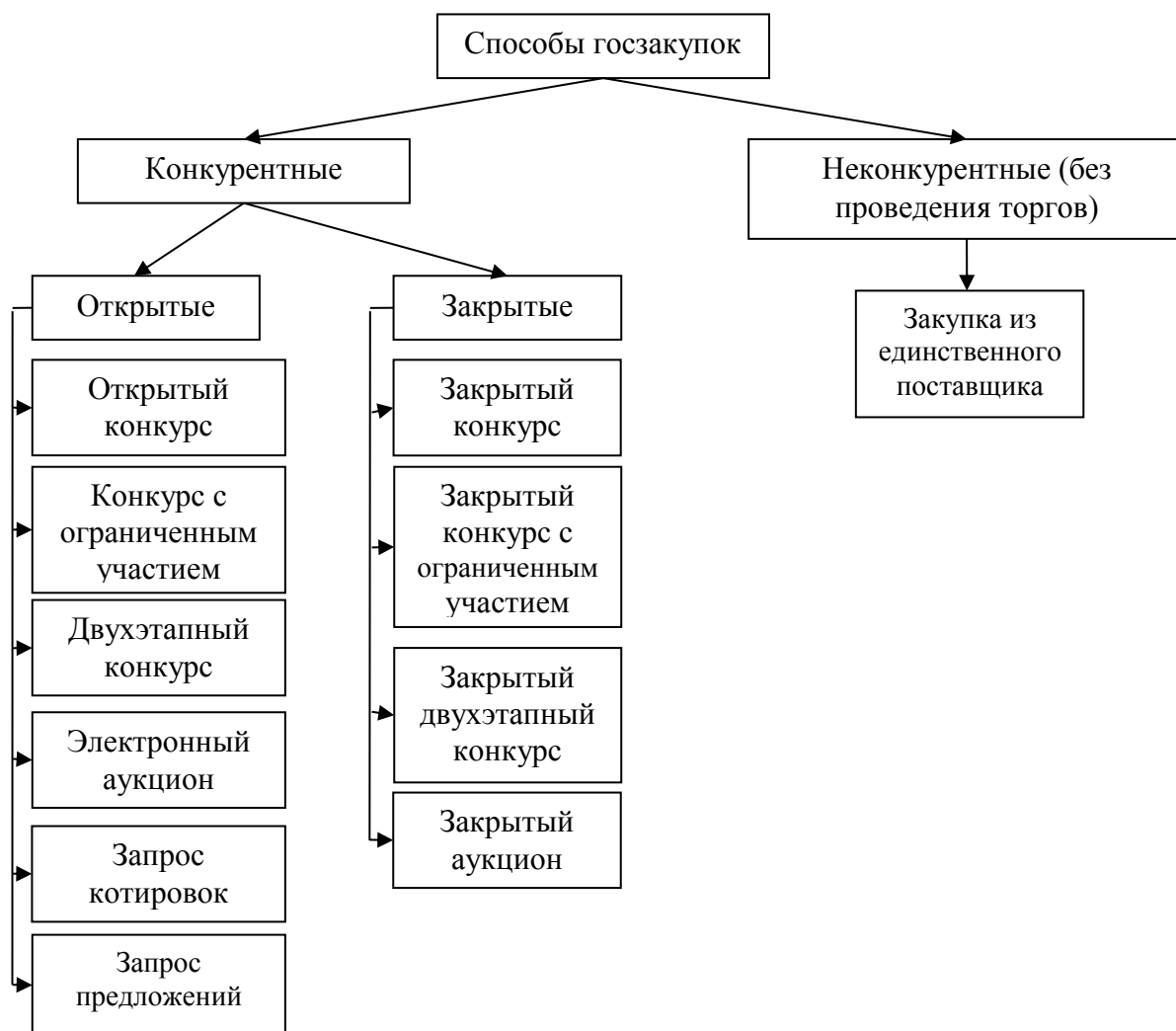


Рисунок 5 – Способы государственных (муниципальных) закупок

После рассмотрения и оценки конкурсных заявок комиссией формируется протокол со всей информацией по тендеру и его итогам. После этого с победителем заключается контракт в срок от 10 до 20 дней.

Если на конкурс подана всего одна заявка, которая удовлетворяет всем требованиям, то закупка совершается у ее инициатора. А в ситуации, когда не поступило ни одной заявки, процедуру проводят заново. Но любое свое решение госзаказчик может принять только после их согласования соответствующими органами.

В некоторых случаях проводится конкурс с ограниченным участием. Это происходит тогда, когда речь идет о:

- музейных работах;

- объектах культурного и национального наследия;
- необходимости оформления доступа в архивы.

После вступления Закона № ФЗ-44 в свою силу появилась новая форма конкурса - двухэтапный конкурс. Он проводится в два этапа, на первом из которых подаются технические заявки, а на втором - коммерческие. Такой вид тендера очень широко применяется:

- в строительстве, проектировании, архитектуре;
- при осуществлении научных изысканий;
- в электроэнергетике;
- при закупках, связанных с искусством и литературой.

Аукцион — публичная продажа товаров, ценных бумаг, имущества предприятий, произведений искусства и других объектов, которая производится по заранее установленным правилам аукциона. В этом случае объект приобретает победителем аукциона. Общим для всех аукционов принципом является принцип состязательности между покупателями. В процессе состязания между покупателями за право приобрести товар выявляется победитель аукциона. Победителем аукциона признаётся лицо, выигравшее аукцион в соответствии с его правилами. Основным критерием определения победителя любого аукциона является цена [21, с.722].

Закон № 44-ФЗ предписывает проводить все государственные аукционы исключительно в электронной форме. При этом аукцион признается несостоявшимся в случае, если:

- не подано ни одной заявки от участников;
- подана только одна заявка, и она признана не соответствующей условиям;
- участники не выдвинули ни одного предложения с обозначением цены за первые 10 минут проведения аукциона;
- комиссия вынесла решение о том, что все ценовые предложения не соответствуют требованиям, либо соответствует только одна;
- участник, выигравший в аукционе, отказался подписывать

государственный контракт.

Запросы предложений и котировок - эти два способа определения поставщика достаточно схожи между собой. Различие заключается в том, что при запросе котировок участники выставляют свои ценовые предложения, а победителем становится заявитель самой низкой цены. В то время как при запросе предложений заявка предполагает всестороннее рассмотрение предмета контракта и обстоятельств его исполнения. А побеждает в последнем случае тот участник, которые выставил наиболее выгодный для заказчика вариант, включая как цену, так и сроки и другие обстоятельства [26, с.213].

Закупать продукцию и услуги у единственного поставщика ФЗ-44 разрешает только в нескольких случаях:

- если стоимость контракта менее 100 000 рублей - при этом в год количество таких закупок не должно превышать 5% и 50 млн. рублей в год;
- работы выполняются в пользу органов исполнительной власти;
- закупку осуществляют организации, относящиеся к сфере культуры или образования - в таком случае цена договора не должна быть выше 400 тысяч рублей, в год количество подобных торгов не должно превышать 50% от всех тендеров и 20 млн. рублей;
- закупка проводится с целью получения обязательных адвокатских услуг по ГК РФ.

Решив провести закупку у единственного поставщика, заказчик обязан обосновать ее необходимость документально и предоставить документацию в соответствующие инстанции.

При закрытых формах закупок информация о сроках, стоимости и содержании государственного контракта сообщается ограниченному количеству участников - тем, которые в состоянии исполнить его. По ФЗ-44 к таким формам относятся:

- закрытые аукционы;
- закрытые конкурсы;

- закрытые конкурсы с ограничением;
- закрытые двухэтапные конкурсы.

Для получения разрешения на их проведение необходимо одно из следующих оснований:

- закупки связаны с государственной тайной;
- тендер относится к таким сферам, как страхование, а также транспортировка и хранение драгметаллов, камней и иных государственных ценностей;
- производится закупка водительских и клининговых услуг для судебных чиновников.

#### **1.4 Методики анализа контрактной системы в сфере муниципальных закупок**

Необходимость повышения эффективности системы управления государственными и муниципальными закупками обуславливает ее совершенствование, что предполагает построение целостного процесса, начиная с определения потребностей государственных заказчиков и заканчивая предоставлением государственных услуг населению в определенном количестве и качестве.

Проблема анализа и оценки эффективности расходования бюджетных средств существовала всегда. Государственные и муниципальные закупки осуществляются на основе одного из главных принципов бюджетной системы РФ – эффективности и экономичности использования бюджетных средств [24, с.30].

Совершенствование федерального законодательства, регулирующего процедуры размещения государственных и муниципальных заказов преследует цели снижения коррупционных рисков и повышения эффективности расходования бюджетных средств.

В российской и зарубежной научно-методической литературе, а также



на практике имеется большое количество разнообразных подходов и методик оценки эффективности государственных и муниципальных закупок. Так, в экономике общественного сектора предлагают использовать критерии экономичности, производительности используемых ресурсов и результативности затрат. Для этого рекомендуют методы анализа эффективности с учетом внешних эффектов и фактора времени, с учетом риска и неопределенности, с применением анализа типа, условий и полноты заключаемых контрактов [6, 26].

Многие методические рекомендации по оценке эффективности государственных и муниципальных закупок основываются на данных системы государственного статистического наблюдения и используют расчет показателей абсолютного и относительного эффекта от размещения государственного заказа путем сравнения цен при проведении отдельно взятого конкурса со среднерыночными или ранее используемыми ценами.

Официальной методики, позволяющей оценить эффективность функционирования контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, на сегодняшний день не существует. Работа государственных и муниципальных заказчиков оценивается в основном лишь с точки зрения простой экономии расходования бюджетных средств. Эффективность контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в целом не анализируется и не оценивается.

В широком смысле под эффективностью понимают показатель, характеризующий соотношение между результатом процесса с произведенными затратами на достижение полученного результата. Учитывая разнообразие целей и результатов можно рассчитывать экономическую, социальную, производственную и другие виды эффективности.

Говоря об эффективности государственных и муниципальных закупок, в первую очередь, следует оценивать экономическую эффективность. Таким

образом, рассчитывая показатель экономической эффективности государственных и муниципальных закупок необходимо соотносить экономический эффект от их проведения и затраты на достижение данного экономического эффекта [18, с.38].

Экономический эффект от проведения государственных и муниципальных закупок может быть выражен:

- в прямой экономии бюджетных средств в результате снижения цен по сравнению с запланированным объемом финансирования;

- в приобретении товаров, работ и услуг с более высоким качеством и на более выгодных условиях, чем обычно, например, оплата без аванса, сокращение сроков поставки, более длительный срок гарантийного обслуживания, наличие дополнительных сервисов и т.д.;

- в других сопутствующих экономических эффектах, например, в снижении уровня коррупции, повышении степени открытости процедур закупок, в повышении деловой репутации заказчика и инвестиционной привлекательности региона.

При этом так называемые сопутствующие эффекты, следует рассматривать как результат функционирования контрактной системы в целом, а не только размещение того или иного государственного заказа.

Затраты на достижение экономического эффекта от проведения государственных и муниципальных закупок могут выражаться:

- в величине трудовых затрат на выполнение организационных мероприятий закупок;

- в материальных затратах на выполнение процедур закупок, например, стоимость консультационных услуг, расходных материалов, почтовых и курьерских услуг, величина затрат на оснащение рабочих мест и аренду дополнительных помещений, величина затрат на обеспечение работы инфраструктуры системы государственных закупок, обучение персонала.

В Закон № 44-ФЗ закреплён принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, а

также принцип эффективности осуществления закупок. Ст. 9 закона № 44-ФЗ трактует принцип эффективности государственных и муниципальных закупок как достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом, законодатели понимают под эффективностью контрактной системы соответствие полученных результатов заданным целям в процессе планирования государственных и муниципальных закупок.

В ст. 34 Бюджетного кодекса РФ отражен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, под которым понимается достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств [2].

Рассмотренные определения позволяют выделить два варианта эффективности расходования бюджетных средств:

–достижение необходимого результата с использованием меньших средств;

–достижение наибольшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

Эти варианты реализуются путем использования различных способов определения поставщиков товаров (работ и услуг) для государственных и муниципальных нужд. Первый вариант заказчики получают при осуществлении государственных и муниципальных закупок путем запроса котировок или через аукцион, при которых все параметры товара, работы или услуги определены и размещение происходит на основе принципа минимальной цены. Вторым вариантом чаще реализуется при проведении конкурса, когда оценка предложений производится по различным критериям, и целью является заключение контракта на лучших условиях. Согласно требованиям закона № 44-ФЗ, формируя конкурсную документацию, заказчик включает цену контракта в перечень критериев с минимальным значением.

Таким образом, представляется возможным сделать вывод о неидентичности понятий «эффективность» и «экономия» по объему – эффективность расходования бюджетных средств с неизбежностью понимает их экономию.

Следует отметить также простоту и узкое понимание понятия «экономия». Ведь при достижении эффекта простой экономии расходования бюджетных средств часто возникают такие проблемы, как неполное освоение выделенных по статьям расходования бюджетных средств, что может повлечь для заказчика уменьшение финансирования его расходов в следующем периоде. Но ведь саму экономию спланировать сложно, и предположить ее размер в следующем периоде невозможно.

Достижение экономии бюджетных средств при осуществлении государственных и муниципальных закупок является хоть и существенной, но всего лишь частью процесса эффективного расходования бюджетных средств, и может использоваться лишь как дополнительный критерий эффективности работы заказчика и уполномоченного органа, поскольку носит сугубо практический характер [19, с.34].

Однозначно оценить экономическую эффективность осуществления государственных и муниципальных закупок невозможно на основе одного показателя. Для этих целей необходимо использовать систему показателей, позволяющих получить оценку эффективности государственных (муниципальных) закупок в различных аспектах, на различных стадиях реализации контрактной системы.

Предлагаемая методика комплексной оценки позволяет оценивать не только отдельные процедуры закупок, но и всю контрактную систему в целом, рассчитывать не только экономию бюджетных средств, но и показатели, характеризующие все этапы функционирования контрактной системы в сфере закупок: планирование, размещение заказов и исполнение контрактов. Оба вида оценки целесообразно применять параллельно – оперативную оценку по каждой закупке, комплексную аналитическую – по

итогах отчетного периода по отдельным заказчикам, отраслям закупок, отраслевым департаментам, в целом по системе государственных закупок.

Рассмотрим оперативную оценку.

Экономия от размещения единичного государственного и муниципального заказа рассчитывается как простая разница между начальной (максимальной) ценой контракта и ценой, по которой заключается контракт, а также в процентах от начальной (максимальной) цены контракта:

$$E = \frac{C_{нач.} - C_{кон.} - C_{н.}}{C_{нач.}} \times 100\% \quad (1)$$

где  $C_{нач.}$  – начальная (максимальная) цена контракта;

$C_{кон.}$  – цена, по которой заключается контракт;

$C_{н.}$  – стоимость незаключенных контрактов.

Как видно из формулы (1), расчет экономии в данном случае зависит от начальной (максимальной) цены контрактов. Обоснование начальной (максимальной) цены контракта требует от государственных заказчиков проведения серьезных конъюнктурных исследований и специальных знаний по исследованию рынка, что не всегда выполняется ими квалифицированно. Поэтому в большинстве случаев в качестве начальной (максимальной) цены контрактов они указывают сумму денежных средств в пределах выделенных им на закупку данного вида продукции лимитов бюджетных обязательств, что не отражает реальную рыночную конъюнктуру [25, с.41].

Значение показателя экономии бюджетных средств позволяет сделать выводы о степени эффективности работы заказчика, однако, учитывая важность проблемы правильности расчета и обоснованности начальной (максимальной) цены контракта, необходимо также правильно интерпретировать полученные значения показателя экономии.

Например, если по результатам проведения процедур государственных и муниципальных закупок получили значение  $E = 0$  (единственный участник, нет участников, закупка вне конкурсных процедур), то работу заказчика можно охарактеризовать как неэффективную, поскольку не достигнута

экономия бюджетных средств. В связи с этим возможными действиями заказчика по повышению эффективности могут быть дополнительное изучение рынка, привлечение поставщиков.

Если показатель экономии  $E < 5 \%$ , то степень эффективности низкая, необходимо дополнительное изучение рынка, привлечение поставщиков; возможно, заказчиком очень точно определена начальная цена контракта.

Если показатель экономии  $5 \% < E < 10 \%$ , то степень эффективности нормальная, действия заказчика не нуждаются в дополнительных корректировках.

Если  $10 \% < E < 20 \%$ , то можно сделать вывод о высокой эффективности работы заказчика, но следует обратить внимание на исполнение контракта поставщиком.

Особое значение следует уделить закупкам с необоснованной эффективностью, когда показатель экономии  $E > 20 \%$ . Такая высокая экономия может быть результатом недобросовестных действий победителя или неверного расчета начальной (максимальной) цены контракта в результате существенного завышения начальной цены контракта.

Как показывает практика, традиционная оценка закупок на предмет исключительно экономии бюджетных средств не в полной мере отражает степень эффективности системы государственных и муниципальных закупок и может применяться только для оперативного анализа [28, с.36].

При такой оценке из анализа выпадает ряд важнейших показателей, в частности – работа заказчика по планированию и дисциплина исполнения контрактов, соблюдение принципа конкурентности закупок, выполнение заказчиком требований законодательства по контрактной системе. Поскольку расчет показателя экономии бюджетных средств не учитывает степени обоснованности определения начальной (максимальной) цены контракта, а также реальных условий ценообразования, возникают проблемы при расчете показателя экономии.

Рассмотрим комплексную оценку.

При оценке эффективности работы контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок, в частности, представляется целесообразным использовать следующие показатели.

#### 1. Планирование закупок.

К1 – экономия при размещении заказов.

Система планирования является важнейшим этапом размещения заказа, позволяющим сбалансировать систему закупок. Показатель оценивает систему планирования каждого заказчика.

Рассчитывается как отклонение фактически проведенных закупок от запланированных:

$$K1 = \frac{\Delta}{C} * 10 \quad (2)$$

где где  $\Delta$  – экономия от проведения закупки;

$C$  – общая стоимость закупки.

Таковыми отклонениями являются непроведение запланированных закупок, наличие незапланированных закупок, нарушение сроков проведения закупок. Нормативное значение показателя  $K1 = 10$ .

Если у заказчика имеются отклонения фактических размещений заказа от запланированных (например, наличие внеплановых размещений, нарушение сроков размещений, неразмещение запланированных заказов), показатель  $K1 = 0$ .

К2 – соблюдение законодательства при размещении заказов.

Показатель экономии расходования бюджетных средств необходимо дополнить показателем обоснованности расчета начальной (максимальной) цены контракта.

Показатель позволяет определить, насколько верно и обоснованно заказчик проводит исследование и анализ рынка, проводит работу по сбору информации о рыночных ценах. Показатель оценивает, как велико отклонение начальной (максимальной) цены контракта от среднеотраслевого значения.

Коэффициент рассчитывается как процентное отклонение начальной

(максимальной) цены контракта, определенной заказчиком, от средней цены контракта, предложенной участниками размещения заказа:

$$K2 = \text{Снач./Ссредн.} * 100\% \quad (3)$$

В случае, если величина отклонения не превышает среднего значения экономии по отрасли, то значение показателя  $K2 = 10$ .

В случае, если отклонение показателя от среднеотраслевого составляет: до 5 %, то  $K2 = 9$ , от 5 до 10 % –  $K2 = 8$ , от 10 до 15 % –  $K2 = 7$ , от 15 до 20 % –  $K2 = 5$ , свыше 20 % –  $K2 = 0$ .

## 2. Осуществление закупок.

$K3$  – показатель доли конкурентных закупок.

Экономическую эффективность контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок возможно определить только в случае осуществления конкурентных закупок. Один из наиболее существенных факторов повышения эффективности системы государственных закупок – снижение доли закупок у единственного поставщика [22, с.28].

Показатель  $K3$  рассчитывается как отношение закупок, проведенных путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений в общем объеме у оцениваемого заказчика в сравнении со средним показателем по всем заказчикам:

$$K3 = (R_{\text{конк.}}/R_{\text{ср.}}) * 5 \quad (4)$$

где  $R_{\text{конк.}}$  – доля закупок, осуществленных путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений у рассматриваемого заказчика;

$R_{\text{ср.}}$  – доля закупок, осуществленных путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений в среднем по всем заказчикам.

При расчете данного показателя не учитываются закупки у субъектов естественных монополий, а также закупки, которые в силу их особенностей не могут быть осуществлены на конкурентной основе.



К4 –показатель выполнения планов при размещении заказов.

Отсутствие нарушений и злоупотреблений в процессе проведения государственных и муниципальных закупок является важнейшей и неотъемлемой частью процесса построения эффективной контрактной системы.

Показатель К4 учитывает факт наличия выявленных нарушений в процессе осуществления государственных и муниципальных закупок у заказчика в течение отчетного периода.

В случае отсутствия в отчетном периоде нарушений у заказчика значение показателя  $K4 = 10$ .

В случае установления нарушений в действиях заказчика в отчетном периоде значение критерия К4 определяется по формуле:

$$K4 = 10 \times (1 - K_n / K_{рз}) \quad (5)$$

где  $K_n$  –количество нарушений в отчетном периоде;

$K_{рз}$  –фактическое количество размещенных заказов в отчетном периоде.

### 3. Контроль и аудит исполнения контрактов.

К5 –показатель оценки дисциплины исполнения контрактов.

Работа заказчика и размещение государственного и муниципального заказа не заканчивается на этапе заключения контракта.

Для объективной оценки эффективности работы заказчика необходимо оценить основную цель контрактной системы –приобретение тех товаров, работ, услуг, которые необходимы для выполнения функций заказчика.

Поэтому в систему показателей оценки эффективности контрактной системы вводится показатель оценки дисциплины исполнения контрактов на предмет соответствия их сроков и качества.

В процессе анализа выявляются такие нарушения, как невыполнение требований о сроках передачи контракта на подписание, нарушение сроков регистрации контракта, невыполнение обязательств по контракту, незаключение контракта, несоблюдение сроков уведомления об исполнении

(расторжении) контракта.

Если нарушений не установлено, то значение показателя  $K4 = 10$ .

В случае выявления нарушений дисциплины при заключении и исполнении контрактов по вине заказчика, например, несоблюдение сроков передачи контракта на подписание, сроков регистрации контракта, несоблюдение обязательств по контракту, отказ от заключения контракта, несоблюдение сроков уведомления об исполнении (расторжении) контракта, – значение показателя  $K5 = 0$  [22, с.29].

$K6$  - обоснованность определения начальной цены контрактов.

Рассчитывается отклонение определенной заказчиком начальной цены контракта от средней цены контракта, предложенной участниками размещения заказа:

$$K6 = \text{Снач.} - \text{Ссредн.} \quad (6)$$

В случае, если отклонение не превышает средней экономии по отрасли,  $K6=10$ .

Итоговый показатель комплексной оценки эффективности контрактной системы и работы заказчика рассчитывается путем суммирования значений по каждому из названных показателей:  $K = K1 + K2 + K3 + K4 + K5 + K6$ .

Чем выше значение итогового показателя  $K$ , тем эффективнее оценивается работа государственного или муниципального заказчика.

По результатам проведенного анализа различных подходов к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок представлена система показателей, которая может быть использована для оценки деятельности государственных заказчиков с позиции эффективности расходования бюджетных средств, законности действий заказчика, дисциплины исполнения ими государственных функций по обеспечению государственных нужд в товарах, работах, услугах. Применение предложенной методики оценки эффективности контрактной системы позволит сравнивать итоговые показатели по каждому из заказчиков и осуществлять ранжирование заказчиков по степени эффективности проведения закупок.

## **2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

### **2.1 Система муниципальных закупок и обеспечение муниципальных нужд в городском округе**

Участниками контрактной системы Челябинского городского округа являются:

1. Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска - отраслевой (функциональный) орган Администрации города Челябинска, уполномоченный на осуществление функций по координации планирования и нормирования в сфере контрактной системы, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений, обеспечению мониторинга закупок, формированию проекта муниципального заказа и отчета (информации) о его исполнении (далее - Управление муниципального заказа).

2. Контрольно-ревизионное управление Администрации города Челябинска (далее - Контрольно-ревизионное управление) - структурное подразделение Администрации города Челябинска, являющееся уполномоченным органом на осуществление контроля в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд города Челябинска и уполномоченным органом по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в городе Челябинске.

3. Комитет финансов города Челябинска (далее - Комитет финансов) - отраслевой (функциональный) орган Администрации города Челябинска, осуществляющий управление в сфере финансов, бюджетной и налоговой политики, бюджетного процесса в городе Челябинске, исполнения бюджета города Челябинска, контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации участниками бюджетного процесса.

4. Муниципальные заказчики города Челябинска - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение города Челябинска, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

5. Заказчики - муниципальные заказчики города Челябинска, а также в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона № 44-ФЗ муниципальные бюджетные учреждения города Челябинска, осуществляющие закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд города Челябинска.

Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска (далее - Управление) образовано путем реорганизации в форме преобразования из Муниципального унитарного предприятия «Управление муниципального заказа» в соответствии с решением Челябинской городской Думы от 25.10.2005 N 7/7 «О внесении дополнения в решение Челябинской городской Думы от 24.05.2005 N 3/5 Об утверждении структуры Администрации города Челябинска».

Управление муниципального заказа:

- осуществляет координацию деятельности заказчиков при осуществлении планирования, нормирования в сфере закупок и формировании муниципального заказа;

- регулирует отношения, направленные на обеспечение муниципальных нужд города Челябинска в целях повышения эффективности,

результативности осуществления закупок, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок;

- принимает меры для осуществления деятельности заказчиков в сфере закупок на профессиональной основе;

- осуществляет методологическое сопровождение деятельности заказчиков в сфере закупок в пределах своей компетенции;

- осуществляет создание муниципальной информационной системы, обеспечивает ее развитие, ведение, обслуживание, функционирование и использование;

- обеспечивает мониторинг закупок;

- формирует проект муниципального заказа города Челябинска и отчет о его исполнении;

- обеспечивает открытость и прозрачность осуществления закупок;

- обеспечивает проведение мероприятий, направленных на предотвращение злоупотреблений в сфере закупок в рамках своей компетенции;

- определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков конкурентными способами;

- осуществляют иные полномочия, предусмотренные правовыми актами Российской Федерации, Челябинской области, муниципальными правовыми актами города Челябинска.

В соответствии с п. 4 постановления Главы города Челябинска от 21.02.2006 № 85-п официальным сайтом в сфере информационного обеспечения муниципального заказа города Челябинска является специализированный официальный сайт «Муниципальный заказ города Челябинска» по адресу: [www.zakaz.cheladm.ru](http://www.zakaz.cheladm.ru).

Контрольно-ревизионное управление осуществляет контроль в рамках установленных полномочий.

Комитет финансов участвует в осуществлении контроля в соответствии

с действующим законодательством Российской Федерации.

Заказчики:

- осуществляют планирование и обоснование закупок;
- заключают и исполняют контракты в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии со статьей 93 Закона № 44-ФЗ;
- размещают в единой информационной системе, муниципальной информационной системе информацию и документы, подлежащие размещению в соответствии с законодательством Российской Федерации, муниципальными правовыми актами города Челябинска и иными документами;
- направляют в уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок федеральный орган исполнительной власти сведения об участниках закупки, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях) для включения в реестр недобросовестных поставщиков в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ;
- утверждают в соответствии с настоящим Порядком документацию о закупках;
- взаимодействуют с Управлением муниципального заказа, иными участниками контрактной системы города Челябинска в соответствии с муниципальными правовыми актами города Челябинска и настоящим Порядком;
- осуществляют иные полномочия, предусмотренные правовыми актами Российской Федерации, Челябинской области, муниципальными правовыми актами города Челябинска.

Таким образом, сегодня контрактная система в Челябинском городском округе объединила Управление муниципального заказа, контрактные службы главных распорядителей бюджетных средств, контрактные службы и контрактных управляющих казенных и бюджетных учреждений.

Основной посыл состоит в том, что у администрации города есть единые задачи по социальному и экономическому развитию, единые подходы к функционированию городского хозяйства, единая финансовая система. Поскольку закупки - важная составляющая часть обеспечения такого функционирования, неизбежно вытекает необходимость существования единого органа управления в области закупок.

Следовательно, выстроены вертикальные и горизонтальные связи внутри контрактной системы. Центром этих связей является Управление, наделенное функциями по регулированию отношений направленных на обеспечение муниципальных нужд, а также осуществлению методологического сопровождения деятельности заказчиков. Полномочия сторон, порядок их взаимодействия определены Порядком регулирования отношений в контрактной системе.

Управление муниципального заказа транслирует политику законодательной и исполнительной ветвей власти в области закупок, само принимает активное участие в нормотворчестве, являясь разработчиком основных документов в сфере закупок на муниципальном уровне, осуществляет функции регулирования в контрактной системе в рамках, определенных законом. Как следствие, аккумулирует основные проблемы, изучает потребности как ведомств, так и отдельных заказчиков, разрабатывает методологию закупок, проводит политику единых подходов.

Очень важной функцией в рамках централизации является организация совместных торгов.

Управлением муниципального заказа разработаны основные алгоритмы проведения совместных торгов, обеспечены элементы автоматизации их проведения при помощи муниципальной информационной системы. При этом при проведении совместных торгов различными ведомствами именно Управлением муниципального заказа обеспечивается стандартизация подходов при соблюдении ведомственных различий.

На Управление муниципального заказа возложена функция принятия

мер для осуществления деятельности муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений в сфере закупок на профессиональной основе. Для исполнения этой функции создано подведомственное учреждение — Муниципальное бюджетное учреждение «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок».

Тесное взаимодействие с Центром профессионализации позволяет готовить руководителей, сотрудников контрактных служб в полном соответствии с потребностями города, на основе совместно разработанных методических и методологических подходов. Это обеспечивается еще и тем, что основные проблемы осуществления закупок доводятся до слушателей сотрудниками Управления муниципального заказа с точки зрения практики применения норм 44-ФЗ.

Осуществление закупок проводится через Муниципальную информационную систему, что позволяет обеспечить прозрачность, контроль и отчетность исполнения муниципального заказа.

В Челябинском городском округе выстроена трехуровневая система взаимодействия: заказчик — ГРБС — Управление муниципального заказа. Управление отработало взаимодействие в виде собеседований с ГРБС и учреждениями по анализу индикаторов муниципальных программ и разработке планов закупок. Это позволяет выполнить несколько задач:

- именно ГРБС отвечает за исполнение программ, а значит, исполнение целей закупок. Координация планирования позволяет осуществлять контроль со стороны ГРБС за целесообразностью планируемых закупок, соответствием их целям муниципальных программ;

- обеспечивается равномерная загрузка уполномоченного органа за счет контроля за сроками проведения закупок, в том числе со стороны ГРБС;

- исключаются закупки излишних товаров, работ, услуг, предметов роскоши еще на стадии прогнозирования, составления планов закупок до момента размещения планов-графиков на общероссийском сайте;



- проводится профилактика возможных нарушений требования законодательства.

Трехуровневая система оптимальна с точки зрения недопущения коррупционных факторов. В случае, когда заказчик сам готовит закупку, сам проводит, сам принимает результаты исполнения контракта - очевидны коррупционные риски. Проведение закупки уполномоченным органом при контроле со стороны ГРБС разрывает эту цепочку. Стандартизация технических заданий и применение типовых условий участия в закупке обеспечивают конкуренцию. Координация планирования на ранних стадиях позволяет обеспечить рост количества конкурентных процедур.

## 2.2 Анализ муниципальных закупок

Проведем анализ муниципального заказа путем оценки количества проведенных процедур в целом по Челябинскому городскому округу и построим график (таблица 1, рисунок 6).

Таблица 1 – Количество проведенных процедур, ед.

|  | 2014  | 2015  | 2016  | Абс. изменение<br>2016/2014 |
|--|-------|-------|-------|-----------------------------|
| Конкурс                                  | 9     | 11    | 17    | 8                           |
| Аукцион                                  | 8212  | 8685  | 9382  | 1170                        |
| Запрос<br>котировок                      | 592   | 580   | 233   | -359                        |
| Запрос<br>предложений                    | 1     | 3     | 21    | 20                          |
| Закупка у<br>единственного<br>поставщика | 13180 | 15680 | 16220 | 3040                        |

Из представленных данных видно, что закупка у единственного поставщика осуществляется чаще остальных процедур. Увеличение количества закупок составило 3040 ед. Количество проведенных аукционов возросло с 8212 в 2014 году до 9382 в 2016 году или на 1170. Произошло

существенное снижение запроса котировок – на 359.

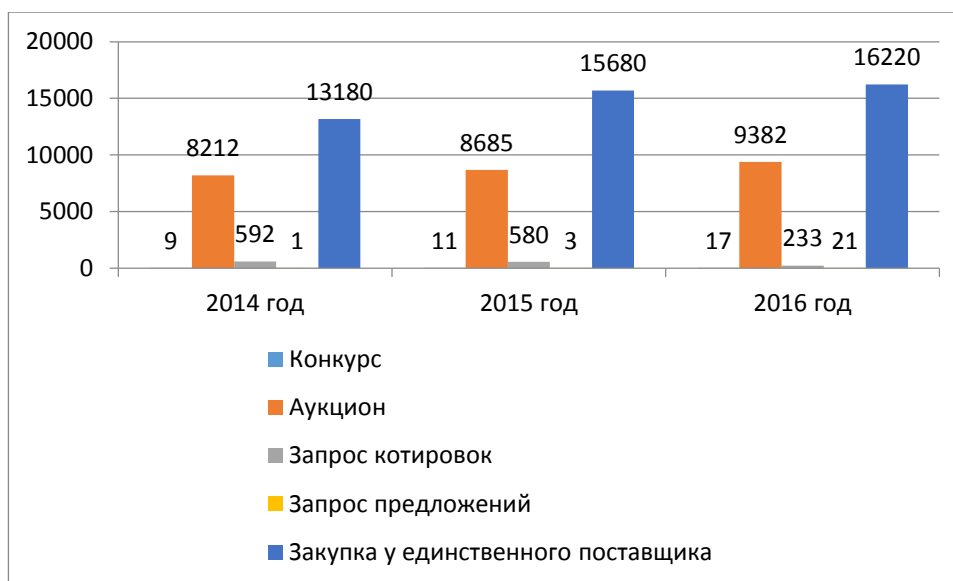


Рисунок 6 - Количество проведенных процедур, ед.

Сравним доли количества проведенных торгов путем конкурентных процедур и неконкурентных, то есть закупка у единственного поставщика (таблица 2).

Таблица 2 – Вертикальный анализ количества проведенных торгов, %

|                          | 2014 год | 2015 год | 2016 год |
|--------------------------|----------|----------|----------|
| Конкурентные процедуры   | 40,1     | 37,2     | 37,3     |
| Неконкурентные процедуры | 59,9     | 62,8     | 62,7     |

На основании таблицы построим график, в котором отобразим динамику доли конкурентных и неконкурентных процедур (рисунок 7).

На рисунке видно, что большую долю занимают неконкурентные процедуры: 59,9% в 2014 году, 62,8% в 2015 году и 62,7% в 2016 году. Также виден рост конкурентных и спад неконкурентных процедур.

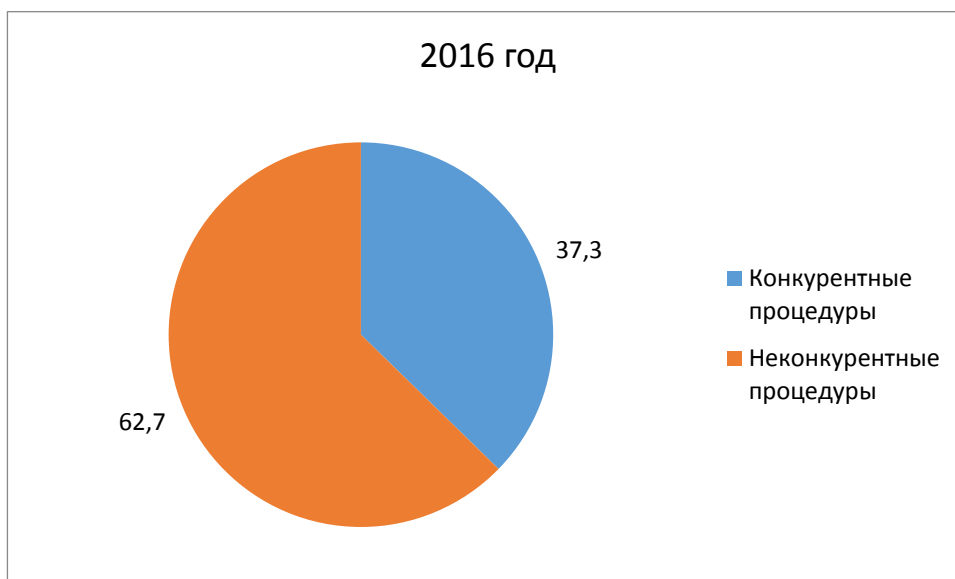
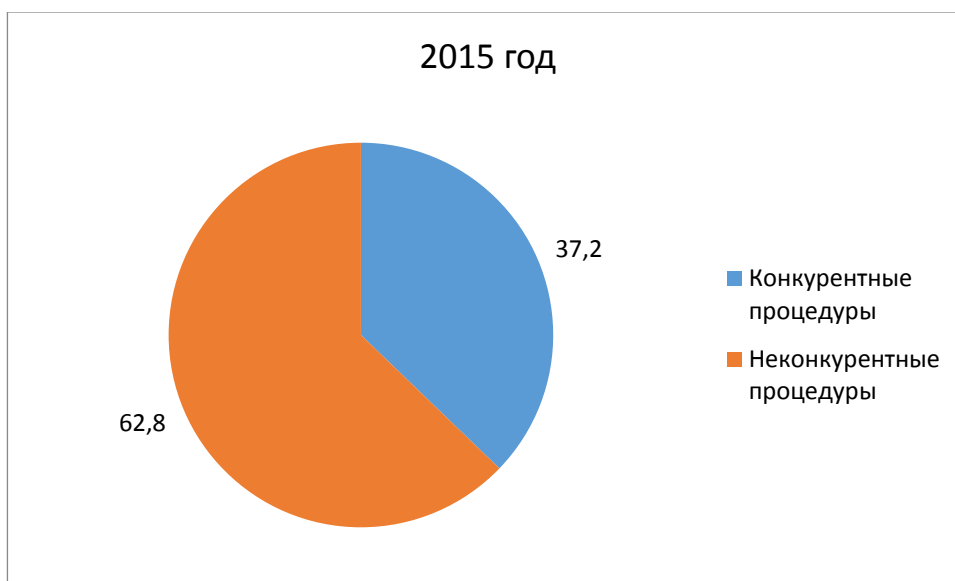
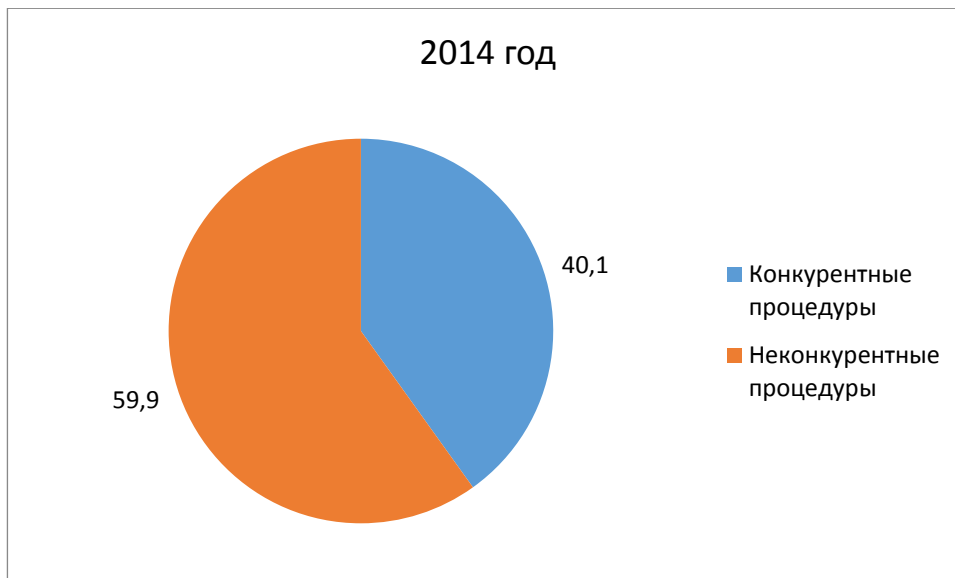


Рисунок 7 – Динамика конкурентных и неконкурентных процедур, %

Изучим подробнее конкурентные процедуры (таблица 3).

Таблица 3 – Количество проведенных конкурентных процедур, ед.

|                       | 2014 | 2015 | 2016 | Абс. изменение<br>2016/2014 |
|-----------------------|------|------|------|-----------------------------|
| Конкурс               | 9    | 11   | 17   | 8                           |
| Аукцион               | 8212 | 8685 | 9382 | 1170                        |
| Запрос<br>котировок   | 592  | 580  | 233  | -359                        |
| Запрос<br>предложений | 1    | 3    | 21   | 20                          |

Построим диаграмму, чтобы проанализировать какой способ закупки проводят чаще остальных (рисунок 8).

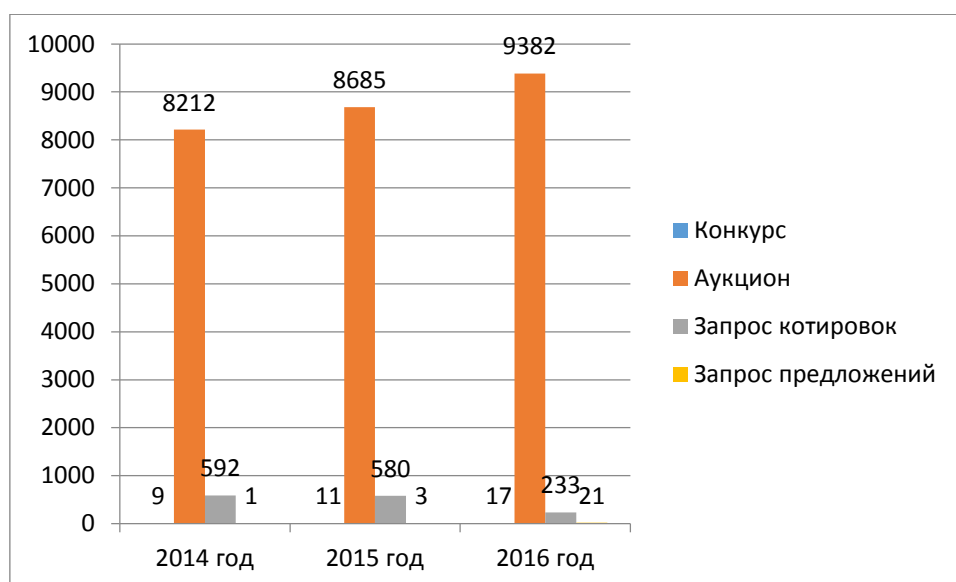


Рисунок 8 – Динамика конкурентных процедур

На графике видно, что приоритетным способом определения поставщика является проведение аукциона. Это можно объяснить тем, что заказчик обязан проводить электронный аукцион, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации. Так как в данный перечень попадает большое количество

товаров, работ и услуг, заказчики в большинстве случаев проводят именно аукцион.

Также рассмотрим общую стоимость заключенных контрактов и договоров в период с 2014 по 2016 год (таблица 4).

Таблица 4 – Общая стоимость заключенных контрактов и договоров в период с 2014 по 2016 год, тыс. руб.

|                    | 2014    | 2015    | 2016    | Абс. изменение 2016/2014 |
|--------------------|---------|---------|---------|--------------------------|
| Конкурс            | 69738   | 85235   | 131727  | 61989                    |
| Аукцион            | 6827262 | 7220503 | 7799972 | 972710                   |
| Запрос котировок   | 141685  | 138813  | 55765   | -85920                   |
| Запрос предложений | 62      | 195     | 1407    | 1345                     |

Построим диаграмму, чтобы понять на какой способ определения поставщика приходится наибольшая стоимость заключенных контрактов и договоров (рисунок 9).

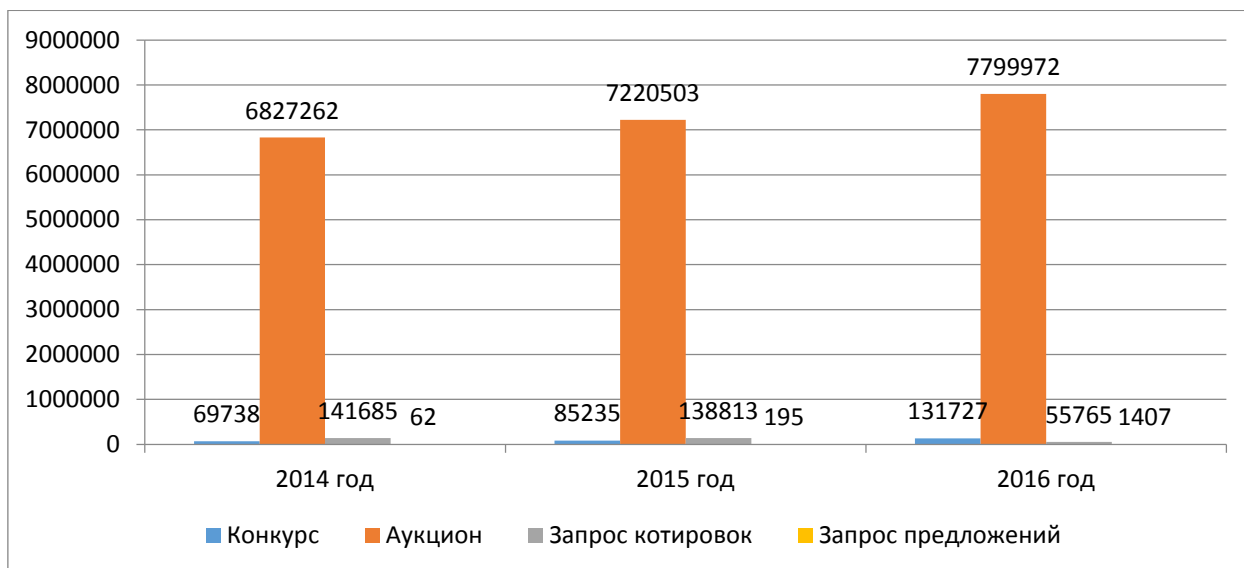


Рисунок 9 – Стоимость заключенных договоров по конкурентным процедурам, тыс. руб.

На рисунке видно, что суммы контрактов и договоров, заключенных по результатам аукционов существенно выше, чем по другим способам

определения поставщика.

Проанализируем особенности размещения государственного заказа Челябинского городского округа с помощью показателей эффективности.

Можно провести расчет каждого показателя с целью определения степени эффективности проведения государственных закупок.

1. Экономия при размещении заказов ( $K1$ ).

В 2016г. экономии при размещении заказов не было. Следовательно,  $K1 = 0$ .

2. Соблюдение законодательства при размещении заказов ( $K2$ ).

При отсутствии в отчетном периоде нарушений у заказчика значение критерия будет определяться равным 10.

За исследуемый период нарушений законодательства не наблюдалось, следовательно  $K2 = 10$ .

3. Доля конкурентных закупок ( $K3$ ). При этом не учитываются закупки у субъектов естественных монополий и иные закупки, которые не могут быть осуществлены на конкурентной основе.

$$K3 = (9653/25873) \times 5 = 1,87.$$

Где 9653 – количество конкурентных закупок (см. таблицу 1);

25873 – общее количество закупок (см. таблицу 1).

4. Выполнение планов при размещении заказов ( $K4$ ).

Базовое значение  $K4=10$ .

При наличии отклонений фактических размещений заказа от плановых, в частности:

- наличие внеплановых размещений;
- нарушение сроков размещений;
- неразмещение запланированных заказов,  $K4=0$ .

Отклонений фактических размещений заказа от плановых выявлено не было, следовательно  $K4 = 10$ .

5. Дисциплина исполнения контрактов ( $K5$ ).

Выявляются следующие нарушения:

- незаключение контракта;
- нарушение сроков передачи контракта на подписание;
- нарушение сроков регистрации контракта;
- нарушение обязательств по контракту;
- нарушение сроков уведомления об исполнении (расторжении)

контракт.

Базовое значение –  $K5=10$ .

При наличии нарушений дисциплины при заключении и исполнении контрактов по вине заказчика, в частности:

- незаключение контракта;
- несоблюдение сроков передачи контракта на подписание;
- несоблюдение сроков регистрации контракта;
- несоблюдение обязательств по контракту;
- несоблюдение сроков уведомления об исполнении (расторжении)

контракта,  $K5=0$ .

Нарушений исполнения контракта выявлено не было, следовательно,  $K5 = 10$ .

6. Обоснованность определения начальной цены контрактов ( $K6$ ).

Рассчитывается отклонение определенной заказчиком начальной цены контракта от средней цены контракта, предложенной участниками размещения заказа.

В случае, если отклонение не превышает средней экономии по отрасли,  $K6=10$ .

В случае наличия указанного отклонения, применяются понижающие коэффициенты:

- отклонение до 5% –  $K6 = 10 \times 0,9$
- отклонение до 10% –  $K6 = 10 \times 0,8$
- отклонение до 15% –  $K6 = 10 \times 0,7$
- отклонение до 20% –  $K6 = 10 \times 0,5$
- отклонение свыше 20% –  $K6 = 0$ .

В случае отсутствия сведений по данной отрасли, показатель не применяется, показателю  $K1$  присваивается вес 0,5  $K6 = 10$ .

Далее рассчитаем итоговый показатель комплексной оценки по следующей формуле:

$$K = K1 \times 0,3 + K2 \times 0,1 + K3 \times 0,2 + K4 \times 0,1 + K5 \times 0,1 + K6 \times 0,2 \quad (7)$$

$$K = 0 \times 0,3 + 10 \times 0,1 + 1,87 \times 0,2 + 10 \times 0,1 + 10 \times 0,1 + 10 \times 0,2 = 0 + 1 + 0,374 + 1 + 1 + 2 = 5,374.$$

Для того, чтобы оценить эффективность деятельности проведения муниципальных закупок в Челябинском городском округе используем бальную шкалу:

$K \geq 8$  – деятельность эффективная;

$K \geq 6$  – деятельность умеренно эффективная;

$K \leq 6$  – деятельность неэффективная;

$K \leq 5$  – деятельность неудовлетворительная.

Значение  $K = 5,374$ , следовательно, деятельность соответствующих органов Челябинского городского округа по проведению закупок можно считать неэффективной.

### **2.3 Проблемы формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок**

Анализ практики формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок в Челябинском городском округе позволил выявить проблемы. Прежде всего, необходимо отметить низкий уровень конкуренции на данных рынках. Считается, что эффективность государственных закупок в значительной степени зависит от количества участников конкурентной процедуры. Чем больше фирм принимает участие в торгах, при прочих равных, тем выше будет конкуренция за контракт, тем больше вероятность, что контракт достанется фирме, которая сможет его выполнить с наименьшими издержками и по лучшей цене. В настоящее время заказчики



отбирают подрядчиков по субъективным неценовым критериям, а то и вовсе обходят конкурсные процедуры, переводя закупки на ГУПы и МУПы.

Велика доля несостоявшихся процедур, когда подана или допущена только одна заявка. В соответствии с законодательством не состоявшимися признаются закупки, при которых не поступило заявок на участие или на любом этапе закупки остался один участник. Когда нет заявок, заказчику необходимо вносить изменения в план график и идти на новую процедуру (не ранее, чем через 10 дней после внесения изменений), а вот когда один участник, то контракт с ним можно заключить только после согласования с контролирующим органом в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93 (с 01.01 2015г согласование отменено законом 498-ФЗ от 31.12.2014г).

Имеют место и нарушения законодательства: заказчики готовят документацию о закупке под конкретного поставщика, нарушают сроки закупки, осуществляют укрупнение лотов, устанавливают дискриминационные условия контракта, неправильно выбирают способ закупки, необоснованно не допускают участников, устанавливают субъективные критерии в порядке оценки заявок и завышенные требования к продукции и др. По данным видам правонарушений срок давности привлечения к административной ответственности составляет 1 год со дня совершения административного правонарушения. Основным субъектом административной ответственности в сфере государственных закупок является должностное лицо заказчика, от решения которого во многом зависит соблюдение законодательства о государственных закупках. Однако, кроме должностного лица заказчика административному наказанию могут быть подвержены:

- 1) должностное лицо уполномоченного органа;
- 2) должностное лицо органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения закупок;
- 3) члены комиссии по осуществлению закупок;
- 4) специализированная организация;

- 5) оператор электронной площадки;
- 6) участники закупок;
- 7) контрактная служба;
- 8) контрактный управляющий.

Другой фактор, который может подвергнуть заключение контракта серьезному риску, – это сокрытие в силу тех или иных причин требующейся информации. Типичным примером таких действий является отсутствие размещенной информации о государственном контракте и связанной с его заключением сведения. Например, отсутствует информация о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки. Может отсутствовать условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта, хотя эта возможность предусмотрена законом. Бывают случаи отсутствия включения обязательного условия о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта. Нередки ситуации, когда не прописано место поставки товара.

Также существенной проблемой являются ошибки в цене контракта. Среди ошибок, которые связаны со стоимостью государственного контракта, следует выделить наиболее типичные и существенные:

- в сметах может быть изменен объем и тип товаров или услуг посредством осуществления дополнительных договоров;
- в проекте государственного контракта и его окончательном варианте после заключения не совпадает цена контракта;
- отсутствие обоснования стоимости контракта в извещении об осуществлении процедуры запроса котировочных цен и заявок. Подобные нарушения, исходя из опыта практиков, возникают чаще всего в силу человеческого фактора и упущений в математических расчетах.

Нередко возникают проблемы и с банковскими гарантиями, наличие

которых требует исполнение контракта. К типичным ошибкам можно отнести следующие:

- недоработки в документации, по которой банковская гарантия может быть получена;
- фальшивые гарантии от банков, которые не были своевременно и качественно проверены через реестр банковских гарантий;
- банковская гарантия была предоставлена банком, информация о котором отсутствует на официальном сайте Банка России (т.е. такой банк-гарант не имеет лицензии);
- период действия гарантии не соответствует Закону № 44-ФЗ;
- размер обеспечения контракта не соответствует капиталу банковской организации.

Имеет также место и сговор между участниками рынка бюджетных закупок. Схемы манипуляций с заявками при проведении конкурсов часто включают механизмы пропорционального раздела и распределения среди участников сговора дополнительных прибылей, полученных за счет повышения итоговой цены контракта. Например, конкуренты, которые соглашаются не подавать заявки или подают заведомо проигрышную заявку, могут стать субподрядчиками или поставщиками, заключив соответствующие договоры с участником, признанным победителем, чтобы разделить между собой выгоды от незаконно полученной высокой договорной цены.

Изучим схемы манипуляций на торгах.

1. Отзыв заявок. Схемы отзыва заявок предусматривают соглашения между конкурентами, в которых одна или несколько компаний соглашаются воздержаться от подачи заявок или снять ранее поданную заявку, чтобы обеспечить принятие заявки фирмы, выбранной на роль победителя. По сути, отзыв заявок означает, что заявка компании не участвует в итоговом рассмотрении организаторами конкурса.

2. Ротация заявок. В схемах ротации заявок фирмы, участвующие в

сговоре, продолжают подавать заявки, но они договариваются о том, чтобы побеждать в конкурсе по очереди (т. е., по очереди становиться квалифицированным участником, предложившим минимальную цену). Методы реализации соглашений о ротации заявок могут варьироваться. Например, участники сговора могут решить распределять между всеми фирмами денежные суммы от определенной группы договоров приблизительно поровну или в соответствии с размерами каждой компании.

3. Раздел рынка. Конкуренты делят между собой рынок и соглашаются не конкурировать за определенных клиентов или в определенных географических областях. Например, конкурирующие фирмы могут распределить между разными фирмами конкретных потребителей или определить группы потребителей, так чтобы конкуренты не подавали заявок (или подавали лишь заявки прикрытия) на контракты, предлагаемые определенным видом потенциальных клиентов, закрепленных за конкретной фирмой. Конкурент, в свою очередь, не будет подавать заявку на конкурс, организуемый группой клиентов, закрепленных за другими фирмами-участницами соглашения.

Таким образом, проанализировав систему муниципальных закупок Челябинского городского округа в период с 2014 по 2016 год, можно сделать вывод о том, что большую долю среди конкурентных процедур составляют электронные аукционы. Также велика доля запроса котировок цен, однако это не очень хорошо, поскольку запрос котировок – самая коррумпированная процедура размещения государственного заказа.

С 2014 года введен новый способ определения поставщика – запрос предложений. Данная процедура пока является не очень востребованной. Экономия бюджетных средств, при размещении государственного заказа является существенной частью эффективного расходования бюджетных средств и служит дополнительным критерием эффективной работы, как заказчика, так и уполномоченного органа, и она неуклонно растет на аукционах в электронной форме.

Также были выявлены проблемы при формировании контрактной системы в сфере муниципальных закупок, которые определяют направления совершенствования контрактной системы в сфере муниципальных закупок Челябинского городского округа.

### 3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

#### 3.1 Основные направления совершенствования контрактной системы в сфере муниципальных закупок

На каждом этапе государственных закупок возникают различные проблемы, рассмотрим наиболее встречающиеся и дадим рекомендации по их решению (таблица 5).

Таблица 5 – Проблемы муниципальных закупок, пути их решения и ожидаемые результаты

| Этап                                      | Проблема   | Пути решения  | Результат  |
|---|--|---|--|
| Планирование закупок                      | Планирование бюджета по завышенным ценам                     | Внедрение исключительно электронного формата заключения контрактов                      | Планирование бюджета на основе средних закупочных цен, сформированных на веб–портале |
| Подготовка документации                   | Подготовка документации под конкретного участника            | Внедрение института предварительного обсуждения технической документации                | Обеспечение равного доступа к муниципальным закупкам                                 |
| Размещение заказа                         | Высокая доля электронных аукционов                           | Внедрение процедуры «электронных конкурсов»   | Привлечение на рынок муниципальных закупок добросовестных поставщиков                |
| Рассмотрение заявок участников            | Необоснованные отклонения заявок                             | Возможность взаимного просмотра заявок после вскрытия конвертов                         | Прозрачность принимаемых решений   |
| Подведение итогов и заключение контрактов | Отсутствие эффективных механизмов оспаривания итогов закупок | Приостановление заключения контрактов на 10 рабочих дней, на период рассмотрения жалобы | Защита прав и законных интересов потенциальных поставщиков                           |

|                      |   |  |                                  |
|----------------------|---|--|----------------------------------|
| Исполнение контракта | Необоснованный отказ от приемки товаров, работ, услуг | Установление срока для полной оплаты поставщику, не превышающего 30 дней со дня исполнения договорных обязательств | Минимизация коррупционных рисков |
|----------------------|---|--|----------------------------------|

Планирование является начальным элементом осуществления закупок товаров, работ, услуг для муниципальных и муниципальных нужд. На данном этапе имеет место такая проблема, как планировании бюджета по завышенным ценам. Для решения этой проблемы можно предложить внедрение исключительно электронного формата заключения контрактов. Это позволит формировать на веб-портале полную и достоверную информацию по закупаемым товарам, работам, услугам и определять их средние закупочные цены (так называемый «Модуль цен»). Тем самым, бюджеты администраторов бюджетных программ будут формироваться не на основе прайс-листов, как это сейчас происходит, а на основе средних закупочных цен, сформированных на веб-портале, которые также будут служить ориентиром для планирования бюджета. В случае заключения контракта по ценам, превышающим диапазон, установленный «Модулем цен», автоматически будет срабатывать система управления рисками, что будет являться основанием для проведения проверки.

Анализ преступлений, совершенных в сфере муниципальных закупок показывает, что около 80% уголовных дел указанной категории возбуждены по фактам подписания актов строительства по фактически незавершенным работам.

Изучение уголовных дел показало, что причинами подписания актов по не завершенным работам являются, в том числе, длительность процедур муниципальных закупок, что приводит к не освоению бюджетных средств.

Согласно бюджетному законодательству в случае неосвоения

бюджетных средств, они возвращаются в бюджет. В этой связи, администраторы бюджетных программ в целях освоения выделенных средств вынуждены подписывать акты выполненных работ.

Проблемы несвоевременного проведения муниципальных закупок можно решить путем внедрения института предварительного годового плана муниципальных закупок. В частности, заказчикам предоставляется возможность проводить муниципальные закупки до утверждения бюджета, на основании положительного заключения соответствующей бюджетной комиссии.

При этом контракт победителю будет направляться только после утверждения бюджета.

На этапе подготовки технической документации имеется проблема, когда заказчики подгоняют ее под конкретного поставщика. Для решения указанной проблемы предлагается ввести институт предварительного обсуждения технической документации. Это позволит потенциальным поставщикам заранее ознакомиться с технической документацией и, в случае необходимости оспорить невыполнимые условия конкурсной документации. Процедура данного обсуждения будет проводиться открыто посредством веб-портала в течение 10 дней, 5 дней – на подачу жалобы, 5 дней – на рассмотрение.

На этапе рассмотрения заявок имеется проблема необоснованного отклонения заявок, что приводит к признанию закупок несостоявшимися. В свою очередь, несостоявшиеся закупки являются основанием для проведения закупок из одного источника. Для решения данной проблемы можно предложить участникам закупок возможность взаимного просмотра документов после вскрытия заявок. То есть, участники закупок смогут видеть какие документы были вложены их конкурентами к заявке. Это позволит им оценивать обоснованность решений, принятых заказчиками.

Отклонение заявок без указания конкретных причин также является одной из распространенных нарушений заказчиков. В связи с этим следует



установить обязанность заказчиков подробно и конкретно описывать причины отклонения заявок, с указанием подтверждающих документов. В случае неисполнения указанных требований Кодексом об административных правонарушениях предусматривается административная ответственность должностных лиц.

Препятствием развитию добросовестной конкуренции являются нормы, позволяющие проводить муниципальные закупки из одного источника, т.е. выбор поставщика определяется заказчиками без проведения конкурсных процедур. В связи с этим можно ужесточить требования к закупкам из одного источника. То есть, заказчики, должны будут обосновать необходимость осуществления закупки из одного источника. По итогам таких закупок они будут обязаны подготовить отчет с обоснованием выбора поставщика и цены заключенного договора, который должен быть размещен на веб-портале.

На этапе подведения итогов и заключения контрактов имеются проблемы их оспаривания. Так, в настоящее время обжалование итогов приостанавливает заключение договора, что позволяет недобросовестным заказчикам осуществлять закупки, проведенные с нарушением законодательства. Чтобы решить данную проблему в случае наличия жалобы на итоги закупок заключение договора будет приостанавливаться до рассмотрения этой жалобы. Кроме того, на данном этапе имеется проблема, когда потенциальные поставщики, признанные победителями уклоняются от заключения контракта. Для решения этой проблемы, предлагается потенциальных поставщиков, уклонившихся от заключения договора, включать в предварительный Реестр автоматически веб-порталом, в день уклонения от заключения контракта. Так, если победитель закупок в течение 3-х дней не подпишет контракт, с использованием своего ЭЦП, на четвертый день он уже будет находиться в Реестре недобросовестных участников муниципальных закупок.

Учитывая правовые последствия не подписания контрактов в установленный срок, можно решить вопрос уведомления победителей тремя

способами одновременно:

- 1) уведомления посредством веб-портала на личный кабинет потенциального поставщика;
- 2) уведомления посредством электронной почты, указанной в регистрационных данных потенциального поставщика;
- 3) посредством SMS-уведомлений на мобильные телефоны потенциального поставщика, указанные в его регистрационных данных.

На этапе исполнения контрактов имеются проблемы необоснованного отказа от приемки товаров, работ, услуг и несвоевременной оплаты. Для решения данных проблем можно предложить внедрение электронных счетов-фактур, электронных накладных на поставку товаров, электронных актов выполненных работ и оказанных услуг. Данное предложение позволит посредством веб-портала фиксировать факт поставки товара, работы, услуги. Также возможно установление срока для полной оплаты поставщику, не превышающего 30 дней со дня исполнения договорных обязательств.

В рамках обеспечения прозрачности процедур, предлагается 100% муниципальных закупок перевести на электронный формат, за исключением закупок, составляющих муниципальную тайну. Таким образом, с внедрением «Модуля цен», электронных договоров, электронных счетов-фактур, электронных накладных на поставку товара, электронных актов выполненных работ и оказанных услуг, а также электронных банковских гарантий будет обеспечена полная автоматизация системы муниципальных закупок, начиная от планирования, заканчивая оплатой.

С учетом полной автоматизации процессов муниципальных закупок появится возможность дистанционного контроля.

Считаем необходимым предложить администрации города Челябинска в целях совершенствования системы формирования муниципальных заказов, разработку или приобретение уже готового программного продукта для осуществления контроля в процессе формирования и осуществления закупки. Такой готовый программный продукт может быть, например, «Эконом-

Эксперт».

Программный продукт должен выполнять следующие основные функции: автоматизация всего процесса закупки; контроль работы с поставщиками и исполнителями; контроль исполнения контрактов; интеграция с учетными системами и ЕИС; функции офлайн клиента при создании и выгрузки извещений; ведение реестра закупок; контроль закупок по разным способам закупок; контроль ошибок и нарушений законодательства; анализ закупок по разным направлениям; формирование статистических отчетов: 1-Контракт, 1-Закупки; ведение реестра оплат с формированием актов сверки; выгрузка данных в формат Microsoft Excel, Word; загрузка позиций спецификации из формата Microsoft Excel, Word . постоянное обновление программы в соответствии с происходящими изменениями в законодательстве РФ в сфере закупок.

Программный продукт, который будет выполнять эти основные функции, во многом облегчит специалистам работу по учету закупок, контрактов, формированию документации, формированию статистических отчетов и др. Данная программа позволит не допустить нарушения и ошибки при осуществлении закупок. Также благодаря офлайн клиенту такой программы специалистами контрактной службы сразу будет решена проблема работоспособности ЕИС, т.к. существующая проблема влечет за собой нарушение сроков публикации протоколов, информации о контракте, планов графиков и др., а эти нарушения в свою очередь подразумевают уплату штрафов. Поэтому приобретение или разработка программного продукта по автоматизации государственных закупок в Администрации города Челябинска является одним из направлений в совершенствование системы формирования государственного (муниципального) заказа.

Конечно, подготовка специалиста контрактной службы по повышению квалификации и работе с новым программным продуктом займет какое-то время, но имея хорошую мотивацию, время на обучение работе с программой может сократиться, т.к. специалист контрактной службы будет заинтересован

в скорейшем получении положительного результата своей работы. Необходимо также не забывать и о дальнейшем стимулировании специалистов контрактной службы для поддержания нужного уровня квалификации.

Рассматривая нарушения в сфере закупок Администрации города Челябинска были сделаны выводы, что специалистам контрактной службы необходимо повышать уровень квалификации не формально который подтверждается получением сертификата, а фактически. Повышение уровня квалификации специалистов контрактной службы предусмотрено на законодательном уровне и установлено в ст. 9 Федерального закона № 44-ФЗ, которая реализует принцип профессионализма заказчика. Однако на сегодняшний день отсутствует достаточное количество учебных центров, которые могут предложить качественную подготовку специалистов в области закупок. Так как в законе требование о повышении квалификации установлено, а вот требования к организациям которые будут осуществлять это повышение практически отсутствуют, т.е. установлено только одно требование которое предусматривает наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. Это все пробелы в законодательстве, но будем надеяться, что их будут устранять для качественной работы контрактных служб.

Исходя из существующей ситуации, для Администрации города Челябинска считаем необходимым предложить:

1. При выборе учебного центра по повышению квалификации специалистов контрактной службы необходимо обратить внимание на программу подготовки, сроки ее, ее преподавателей. И наличие практической работы. Т.е. нужно тщательно подобрать учебный центр, который имеет помимо хорошей репутации еще и квалифицированных преподавателей.

2. Производить повышение квалификации как минимум один раз в год, в связи с тем, что законодательство в сфере закупок изменяется каждый день.

3. Участвовать в бесплатных семинарах, предлагаемых учебными

центрами. Просматривать прямые трансляции по теме закупок для бюджетных учреждений.

4. Изучать самостоятельно все вносимые изменения в законодательство, относящееся к сфере закупок.

5. Анализировать уже имеющуюся практику других заказчиков. Это можно сделать при помощи интернета – рассмотрение жалоб, либо при налаживании личного контакта с заказчиками других бюджетных учреждений.

От уровня квалификации специалистов контрактной службы на 90% зависит правильность ведения всей закупочной деятельности, только выполняя весь комплекс мер для повышения квалификации можно будет говорить о достаточном уровне подготовки специалистов.

Подведем итоги и определим план мероприятий на 2018 год (Таблица б).

Таблица 6 - План мероприятий по совершенствованию системы формирования муниципального заказа

| № п/п | Наименование мероприятия  | Описание   | Ответственный  | Срок реализации                |
|-------|---|--|--|--------------------------------|
| 1     | Подобрать учебный центр по повышению квалификации специалистов контрактной службы | Учебный центр должен иметь лицензию на осуществление образовательной деятельности. Программа обучения должна включать все этапы осуществления государственных закупок начиная от планирования заканчивая проверкой контролирующих органов и ответственности за нарушение законодательства в сфере закупок. Большая часть обучения, порядка 70%, должна иметь практический характер. Срок обучения должен быть не более 1 месяца с отрывом от производства и не более 1,5 месяца без отрыва от производства. Преподаватели осуществляющие подготовку специалистов должны иметь опыт работы в данной сфере не менее 7-8 лет, иметь дипломы о профессиональной подготовке в | Контрактный управляющий – подбор центра<br>Отдел кадров – оформление сотрудников на обучение<br>Комитет финансов – оплата обучения | Не позднее 01 марта 2018 года. |

|   |  |   |   |                               |
|---|--|---|---|-------------------------------|
|   |  | сфере государственных закупок, а также должны иметь хорошие отзывы и рекомендации.<br>В программу обучения должны быть включены лекции специалистов из разных контролирующих органов (ФАС, КРУ) а также специалистов поставщиков.   |   |                               |
| 2 | Осуществлять самообразование в сфере закупок                           | Участие в семинарах, просмотр трансляций, анализ практики закупок.  | Все сотрудники<br>Управления<br>муниципального<br>заказа<br>Администрации<br>города<br>Челябинска | 1 раз в месяц                 |
| 3 | Выбрать программный продукт для автоматизации государственных закупок. | Проанализировать программные продукты для контроля в процессе закупок (мониторинг интернета, общение с другими бюджетными учреждениями).<br>Протестировать выбранные программные продукты.<br>Выделить основной функционал необходимый для заказчика.<br>Определить программу, которая соответствует всем требованиям.<br>В случае отсутствия соответствующей программы разработать техническое задание для создания нового программного продукта.<br>Согласовать задание с руководством и передать его в управление информатизации для разработки. | Контрактный управляющий,<br>начальник<br>управления<br>информатизации                             | До 15 марта<br>2018 года      |
| 4 | Внедрить программный продукт в процесс работы контрактной службы       | Обучение работе с программой при помощи консультантов соответствующего программного продукта.<br>Ведение двойного учета закупок в процессе внедрения программного продукта и в программе и в Excel.<br>Сравнение результатов учета.<br>Полный переход на учет закупок в новом программном продукте.   | Контрактный управляющий   | До 01 июля<br>2018 года       |
| 5 | Разработка положения о мотивации сотрудников контрактной службы.       | Определить критерии для мотивации (отсутствие жалоб, отсутствие нарушений при формировании закупки и т.д.).<br>Определить размер мотивации (ежемесячные, единоразовые премии и т.д.).<br>Утвердить положение у руководителя.  | Контрактный управляющий,<br>начальник<br>управления<br>кадров                                     | До 01<br>февраля 2018<br>года |

Настоящий план мероприятий позволит Администрации города

Челябинска совершенствовать систему формирования государственного заказа.

### 3.2 Прогноз эффективности предложенных мероприятий

Проведем оценку предложенных мероприятий, и увидим, на сколько, они будут эффективны.

Для начала рассчитаем затраты на весь план мероприятий (таблица 7).

Таблица 7 – Затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию контрактной системы формирования муниципального заказа

| № п/п | Наименование мероприятия   | Ориентировочная стоимость, руб. |
|-------|--|---------------------------------|
| 1     | Обучение сотрудников (13 человек контрактной службы и 7 человек единой комиссии) | 400 000                         |
| 2     | Приобретение программного продукта   | 40 000                          |
| 3     | Стимулирование сотрудников   | 1 170 000                       |
| Итого |  | 1 610 000                       |

Стимулирование сотрудников указано из расчета средней заработной платы специалиста контрактной службы (15 000 руб.) и предполагаемого объема стимулирования (50% от заработной платы).

Итак, для реализации всех мероприятий связанных с совершенствованием системы формирования муниципального заказа Администрации города Челябинска необходимо затратить в 2018 году 1 610 000 руб.

Теперь посчитаем, насколько эффективны предложенные мероприятия в плане результативности.

В соответствии с КоАП при нарушении законодательства в сфере закупок на заказчика может быть наложен штраф в размере 500 000 руб. на юридическое лицо, а это значит, что в случае таких нарушений 4 раза заказчик должен будет, оплатить штраф в размере 2 000 000 руб. Что на 400

000 рублей превысит понесенные затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию системы формирования муниципальных закупок. При этом штраф накладывается кроме юридического лица и на физическое лицо, а именно на специалиста контрактной службы допустившего нарушение такой штраф может быть от 5 000 руб., что повлияет на доходы специалиста контрактной службы.

К другим затратам, которые может понести заказчик относятся расходы связанные с приобретением товаров взамен некачественных, что имеется в виду: Администрация города Челябинска закупили канцелярские товары на сумму 1 500 000 руб., при этом эти товары оказались некачественные из-за плохо составленного технического задания. То есть шариковые ручки не пишут, и заказчику остается проводить новую закупку на канцелярские товары, допустим, на 500 000 руб. При этом такие расходы также превышают затраты на предложенные мероприятия. Это все примеры с маленькими суммами, а закупки Администрация города Челябинска осуществляет на сумму, конечно, во много раз больше.

Рассчитаем на примере указанных выше показателей эффект от внедрения мероприятий в 2018 году (таблица 8).

Таблица 8 - Эффект от внедрения мероприятий по совершенствованию контрактной системы формирования муниципального заказа

| Показатель  | До внедрения | После внедрения | Эффект, руб. |
|---|--------------|-----------------|--------------|
| Штрафы за нарушение законодательства в сфере закупок, руб.            | 4 000 000    | 1 000 000       | 3 000 000    |
| Расходы связанные с приобретением товаров взамен некачественных, руб. | 15 000 000   | 3 000 000       | 12 000 000   |
| Итого, руб.   |              | 15 000 000      |              |

Из таблицы 8 можно увидеть, что при анализе деятельности в сфере закупок за 2016 год в Администрации города Челябинска до внедрения мероприятий были определены значения для указанных показателей. Так, до



внедрения мероприятий Администрации города Челябинска было выписано 8 штрафов за нарушение законодательства в сфере закупок – каждый на 500 тыс.руб. Соответственно, общая сумма штрафов составила:

$$8 \times 500\,000 = 4\,000\,000 \text{ рублей.}$$

До предлагаемых мероприятий было проведено 5 закупок канцелярских товаров для Администрации города Челябинска. В среднем расходы, связанные с приобретением товаров взамен некачественных, по каждой закупке составили 3 000 000 рублей. Соответственно, общая сумма данных расходов составила:

$$5 \times 3\,000\,000 = 15\,000\,000 \text{ рублей.}$$

После внедрения предложенных мероприятий по совершенствованию контрактной системы формирования муниципального заказа, количество штрафов за нарушения законодательство снизится в 4 раза:

$$2 \times 500\,000 = 1\,000\,000 \text{ рублей.}$$

Расходы, связанные с приобретением товаров взамен некачественных, сократятся в 5 раз:

$$1 \times 3\,000\,000 = 3\,000\,000 \text{ рублей.}$$

Также из таблицы 12 видно, что экономический эффект от внедрения мероприятий составляет 15 000 000 рублей.

Эффективность от внедрения мероприятий можно определить как отношение эффекта к затратам на внедрение.

$$\mathcal{E} = 15\,000\,000 \text{ руб.} / 1\,610\,000 \text{ руб.} = 9,31$$

$\mathcal{E} > 1$ , следовательно, внедрение предлагаемых мероприятий экономически эффективно.

Из полученных результатов можно однозначно сказать, что выполняя предложенный план мероприятий, Администрация города Челябинска сократит расходы на штрафы и закупку некачественных товаров в несколько раз.

Социальный эффект от внедрения мероприятий состоит в повышении заработной платы специалистов Управления муниципального заказа

Администрации города Челябинска за счет стимулирования. Кроме этого специалисты контрактной службы будут иметь хороший багаж знаний, который повысит их уровень грамотности. Имея достаточно знаний, специалист контрактной службы будет ошибаться намного меньше, и, конечно же, важным положительным результатом от отсутствия ошибок станет отсутствие штрафов на должностное лицо. Штрафы, налагаемые на должностное лицо, уплачиваются за счет собственных средств, уменьшая при этом свой доход. Однако за счет предложенных мероприятий сотрудники контрактной службы не только не уменьшат свои доходы, но и наоборот преумножат.

Подводя итоги можно сказать что экономический эффект от предложенных мероприятий в любом случае будет, только его размеры зависят от специфики каждого мероприятия и деятельности Управления муниципального заказа Администрации города Челябинска.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенной работы, можно сделать вывод, что Закон № 44-ФЗ призван обеспечить открытость и прозрачность в сфере государственных закупок, повысить профессионализм заказчиков, стимулировать введение инноваций, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это должно сделать проведение государственных закупок более эффективным.

Контрактная система, предлагаемая в качестве альтернативы устаревшему закону, предполагает переход от практически не действовавшего механизма к регулированию полного цикла государственных закупок и должна заменить действующий закон о государственных и муниципальных закупках.

В Челябинском городском округе выстроена трехуровневая система взаимодействия: заказчик — ГРБС — Управление муниципального заказа. Управление отработало взаимодействие в виде собеседований с ГРБС и учреждениями по анализу индикаторов муниципальных программ и разработке планов закупок.

Анализ показал, что закупка у единственного поставщика осуществляется чаще остальных процедур. Увеличение количества закупок составило 3040 ед. Количество проведенных аукционов возросло с 8212 в 2014 году до 9382 в 2016 году или на 1170. Произошло существенное снижение запроса котировок – на 359.

Большую долю занимают неконкурентные процедуры: 59,9% в 2014 году, 62,8% в 2015 году и 62,7% в 2016 году. Также виден рост неконкурентных и спад неконкурентных процедур.

Приоритетным способом определения поставщика является проведение аукциона.

Осуществление закупок проводится через Муниципальную информационную систему, что позволяет обеспечить прозрачность, контроль

и отчетность исполнения муниципального заказа

В целом был сделан вывод, что деятельность соответствующих органов Челябинского городского округа по проведению закупок можно считать умеренно эффективной.

Анализ практики формирования контрактной системы в сфере муниципальных закупок в Челябинском городском округе позволил выявить проблемы. Прежде всего, необходимо отметить низкий уровень конкуренции на данных рынках. Считается, что эффективность государственных закупок в значительной степени зависит от количества участников конкурентной процедуры. Чем больше фирм принимает участие в торгах, при прочих равных, тем выше будет конкуренция за контракт, тем больше вероятность, что контракт достанется фирме, которая сможет его выполнить с наименьшими издержками и по лучшей цене. В настоящее время заказчики отбирают подрядчиков по субъективным неценовым критериям, а то и вовсе обходят конкурсные процедуры, переводя закупки на ГУПы и МУПы.

Велика доля несостоявшихся процедур, когда подана или допущена только одна заявка.

Имеют место и нарушения законодательства: заказчики готовят документацию о закупке под конкретного поставщика, нарушают сроки закупки, осуществляют укрупнение лотов, устанавливают дискриминационные условия контракта, неправильно выбирают способ закупки, необоснованно не допускают участников, устанавливают субъективные критерии в порядке оценки заявок и завышенные требования к продукции и др.

Также существенной проблемой являются ошибки в цене контракта, например, в сметах может быть изменен объем и тип товаров или услуг посредством осуществления дополнительных договоров.

В следующей главе даны действенные рекомендации для Администрации города Челябинска в целях совершенствования контрактной системы в сфере муниципальных закупок. В частности, предложены

мероприятия, направленные на повышение уровня квалификации специалистов Управления муниципального заказа Администрации города Челябинска и их мотивации.

Также в целях совершенствования контрактной системы формирования муниципальных закупок предложено приобретение или разработка программного продукта для автоматизации закупок Администрации города Челябинска.

Программный продукт, который будет выполнять основные функции, во многом облегчит социалистам контрактной службы работу по учету закупок, контрактов, формированию документации, формированию статистических отчетов и др. Данная программа позволит не допустить нарушения и ошибки при осуществлении закупок, и решить проблему работоспособности ЕИС, т.к. существующая проблема влечет за собой нарушение сроков публикации протоколов, информации о контракте, планов графиков и др., а эти нарушения, в свою очередь, подразумевают уплату штрафов.

После внедрения предложенных мероприятий по совершенствованию контрактной системы формирования муниципального заказа, планируется уменьшить штрафы за нарушения в 4 раза, а расходы, связанные с приобретением товаров взамен некачественных уменьшить в 5 раз. Экономический эффект от внедрения мероприятий составляет 15 000 000 рублей.

Эффективность от внедрения мероприятий равна 9,31 руб./руб., следовательно, внедрение предлагаемых мероприятий экономически эффективно.

## 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. 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).
3. 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).
4. Аваш, Ф.М. Проблемы эффективности управленческой деятельности: проблематика оптимизации управления государственными закупками / Ф.М. Аваш // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. - 2016. - № 2. - С. 57–61.
5. Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева.— 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2014. – 260 с.
6. Арыкбаев, Р.К. Формирование и развитие контрактной системы размещения государственного заказа в РФ / Р.К. Арфкбаев, В.Т. Гаджиева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2014. - № 3 (13). - С. 20-27.
7. Баланцев, Е.В. Контрактная система и бюджетные учреждения: жить станет лучше? / Е.В. Баланцев // Советник в сфере образования. - 2015. - № 4. – С.51-55.
8. Барихин, А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А,Б, Барихин. – М.: Книжный мир, 2012. – 1040 с.

9. Белых, В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России / В.С. Белых. – М.: Проспект, 2012. – 262 с.
- 10.Беляева, О.А. Контрактная система: основные проблемы и пути их преодоления / О.А, Беляева // Журнал российского права. - 2016. - № 7. – С.14-21.
- 11.Беляева, О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов / О.А. Беляева.– М.: Юриспруденция, 2015. – 312 с.
- 12.Вершинина, Е. С. Коррупционная составляющая государственных закупок / Е.С, Вершинина // Молодой ученый. - 2015. - № 3. - С. 626-630.
- 13.Гапонова, С.Н. Государственные закупки и формирование инновационной экономики / С.Н, Гапонова, Г.А. Суязова // Экономика. Инновации. Управление качеством. - 2014. - № 4. - С. 61.
- 14.Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / Сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – М.: Сектор, 2015. – 212 с.
- 15.Заболонкова, О. Осуществление закупок согласно новому Закону о контрактной системе / О. Заболонкова // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2015. - № 7. – С.55-57.
- 16.Коженко, Я.В. Формы и виды государственно-частного партнерства в условиях модернизации системы государственного управления в Российской Федерации / Я.В. Коженко, П.В. Пашковский // Современные проблемы науки и образования. - 2015. - № 2. - С. 722.
- 17.Коженко, Я.В. Проблемы контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: от злоупотребления властью до управления рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства в России / Я.В. Коженко // Юридические науки. – 2016. - № 3. – С.28-31.

- 18.Павленко, Ю.Ю. Муниципальный заказ и муниципальные закупки, понятия и взаимосвязь/ Ю. Ю. Павленко // Студенческая наука XXI века : материалы VIII Междунар. студенч. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 25 янв. 2016 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. - Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. - № 1 (8). - С. 231-234.
- 19.Подречнев, В.И. Основные проблемы управления государственными закупками: механизмы оптимизации / В.И. Подречнев // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. - 2016. - № 1. - С. 30–33.
- 20.Прохоренко, Л. Я. Принципы размещения муниципального заказа / Л.Я, Прохоренко // Молодой ученый. - 2015. - №12. - С. 628-630.
- 21.Смотрицкая, И.И. Государственная контрактная система: к новому качеству управления закупками / И. И.Смотрицкая, С. И. Черных // Общество и экономика. - 2013. - № 10. - С. 14-18.
- 22.Смотрицкая, И. И. Контрактная система закупок в Российской экономике. Перспективы и ограничения развития / И. И. Смотрицкая, С. И. Черных, С. С. Шувалов. – М., 2014. С. 17-21.
- 23.Смотрицкая, И. И. Экономика государственных закупок / И.И. Смотрицкая. - М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. – 238 с.
- 24.Каранатова, Л. Государственный заказ как инструмент инновационной политики в Российской Федерации: функции, особенности, механизм / Л. Каранатова // Власть. – 2016. – № 6. – С. 55-58.
- 25.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. - 2012. - № 21 (162). - С. 37-43.
- 26.Киселева, О. В. Роль компетентного подхода к подготовке кадров в сфере государственных и муниципальных закупок в повышении эффективности контрактной системы / О.В. Киселева, Е.Л.



- Кумунджиева // Современные проблемы науки и образования. - 2015. - № 2. – С.34-38.
- 27.Козин, М.Н. Государственный оборонный заказ: теория и практика управления рисками / М.Н. Козин. – Вольск: ВВУТ(ВИ), 2012. – 212 с.
- 28.Суходольский, Г.А. Тендеры. Вопросы и ответы / Г.А. Суходольский. – М.: Вершина, 2014. – 280 с.
- 29.Карташова, С.А. Государственные заказы и закупки как организационный механизм управления целевыми программами / С.А. Карташова // Новая наука: Проблемы и перспективы. - 2017. - № 1-2. - С. 226–228.
- 30.Кузнецова, И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд / И.В. Кузнецова. - М.: Гос. ун-т - Высшая школа экономики, 2014. – 180 с.
- 31.Лапин, А.Н. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок / А.Н. Лапин, О.В. Киселева, Е.Л. Кумунджиева // Бизнес. Образование. Право. – 2016. - № 1. – С.30-34.
- 32.Мерзлякова, С.Д. Организация и управление государственными закупками в системе здравоохранения / С.Д. Мерзлякова // Факторы успеха. - 2016. - № 1. - С. 39–43.
- 33.Метешкин, М.А. Особенности эффективного проведения закупки государственным учреждением у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) / М.А. Метешкин // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2015. - № 4 (33). - С. 212-216.
- 34.Полотовская, Е.Ю. Государственные (муниципальные) учреждения в системе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд / Е.Ю.

- Полотовская, Т.А. Гусева // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 1. – С.45-49.
35. Пономарева, О. Государственные закупки как сфера расширения внешнеэкономического взаимодействия России с экономиками Азиатско-Тихоокеанского региона / О. Пономарева // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 1. С. 31–39.
36. Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов. 2-е издание / [А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др.]; Под ред. А.А.Храмкина – М.: ООО «ПРИНТ ПРО», 2016. – 464 с.
37. Сигатова, Н.А. Формирование контрактной системы в РФ: новые подходы к государственным и муниципальным закупкам / Н.А. Сигатова // Экономика и предпринимательство. - 2015. - № 5-2. - С. 139–143.
38. Храмкин, А.А. Кадровое обеспечение контрактной системы / А.А. Храмкин // Бюджет. - 2016. - № 6. – С.47-51.
39. Ширяева, Л.В. Управление государственными закупками в рамках контрактной системы в интересах МЧС России / Л.В. Ширяева // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. - 2015. - Т. 2. - № 1. - С. 324–326.
40. Муниципальная информационная система в сфере закупок города Челябинска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakaz.cheladm.ru/Tender/Default.aspx>
41. Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-municipalnogo-zakaza>