

**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 /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Совершенствование механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
**ЮУрГУ – 38.03.04.2018.027.ВКР**

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

\_\_\_\_\_/ Н.А. Сигатова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Автор**

студент группы ЗЭУ – 580

\_\_\_\_\_/ Е.С. Сергеева /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Нормоконтролер, ст. преподаватель кафедры**  
**ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_/ Т.С. Дубынина /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Челябинск 2018**

## АННОТАЦИЯ

Сергеева Е.С. Совершенствование механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы. – Челябинск: ЮУрГУ, ЗЭУ – 580, 92 с., 11 ил., 6 табл., библиогр. список – 53 наим.

Объект дипломной работы – Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы на примере на примере Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда.

В дипломном проекте рассмотрены теоретические основы формирования контрактной системы в сфере бюджетных закупок, представлена организация бюджетных закупок в РФ и провести оценку эффективности государственных закупок, выявлены проблемы и разработаны рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок, а так же произведена оценка эффективности предложенных мероприятий.

Результаты дипломного проекта имеют практическую значимость и могут применяться Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд при совершенствовании механизма бюджетных закупок.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК	
1.1 Сущность и принципы государственной и контрактной системы.....	8
1.2 Нормативно-законодательная база контрактной системы в РФ.....	12
1.3 Способы определения поставщиков в государственных закупках.....	20
1.4 Методики анализа эффективности бюджетных закупок.....	24
2 АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В РФ	
2.1 Организация бюджетных закупок в РФ.....	32
2.2 Оценка эффективности государственных закупок.....	35
2.3 Проблемы формирования государственной контрактной системы.....	46
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ	
3.1 Рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок.....	65
3.2 Оценка эффективности предложенных мероприятий.....	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	84
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	91

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В российской экономике система государственных закупок является обязательной составляющей управления и функции регулирования государственной экономики. Современный этап развития российской экономики направлен на поиски современных способов и методов управления, которые способны гарантировать оперативное функционирование как всего экономического механизма, так и отдельных субъектов Российской Федерации, отраслей и предприятий в постоянно изменяющихся условиях хозяйствования, которые устанавливают современные требования стратегическому и тактическому поведению хозяйственных отраслей.

Объект дипломной работы – Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд.

Предмет дипломной работы – механизм бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы. Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы на примере на примере Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда.

Задачи дипломной работы:

- рассмотреть теоретические основы формирования контрактной системы в сфере бюджетных закупок;
- представить организацию бюджетных закупок в РФ и провести оценку эффективности государственных закупок;
- выявить проблемы и разработать рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок;
- произвести оценку эффективности предложенных мероприятий.

Результаты дипломной работы могут быть использованы при осуществлении государственных закупок в бюджетных учреждениях.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК

## 1.1 Сущность и принципы государственной и контрактной системы

Контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд была принята Федеральным законом № 44-ФЗ и начала функционировать с 1 января 2014 года, заменив практику закупочной деятельности на основе Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг». Основная задача нововведения заключалась в совершенствовании управления и осуществления государственных закупок с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения прозрачности размещения заказов, развития добросовестной конкуренции и снижение коррупции. Вышеизложенные положения занимают центральное место в механизме формирования муниципальных закупок [1].

Принятие нового закона существенно изменило терминологию муниципальных закупок. Контрактная система представляет собой совокупность участников контрактной системы в закупках и реализовывает их взаимодействие с помощью единой информационной системы, направленной на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Рассмотрим цели контрактной системы на рисунке 1.

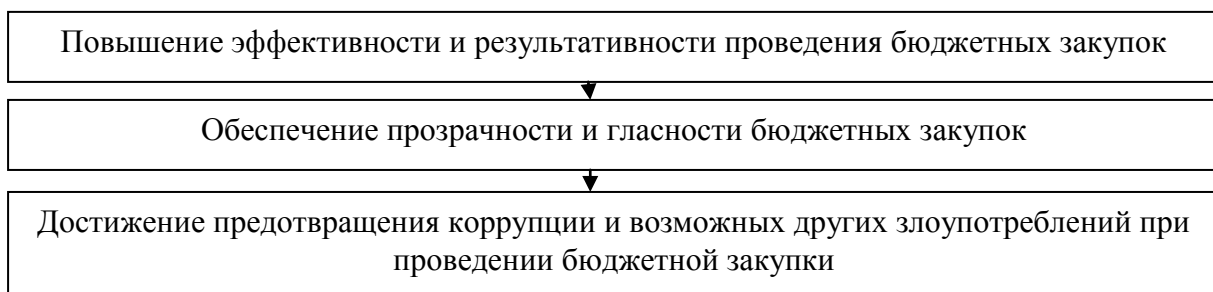


Рисунок 1 – Цели контрактной системы

При разработке концепции контрактной системы ориентиром был многолетний успешный опыт зарубежных стран, например США, где закупки представляют собой неотъемлемую часть государственной экономической деятельности. Их федеральная контрактная система является важной частью государственного регулирования социально-экономического развития [2].

Принципы контрактной системы представлены на рисунке 2.

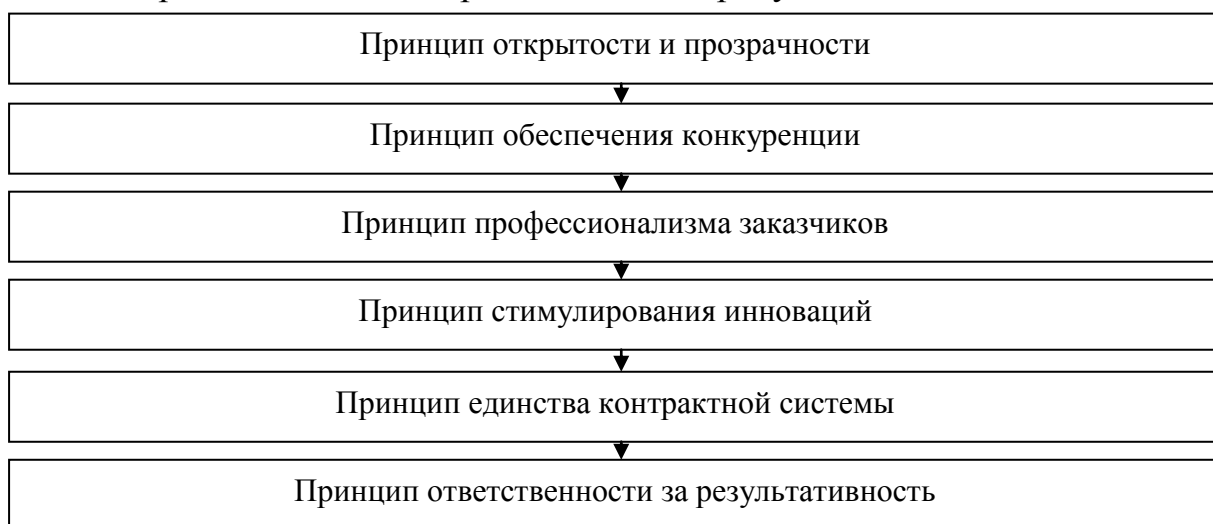


Рисунок 2 – Принципы контрактной системы

Российская контрактная система в сфере закупок основывается на базовых принципах, раскрывающих основные положения принятого закона.

1. Принцип открытости и прозрачности можно добиться при размещении нужной информации в единой информационной системе, в которой обеспечивается безвозмездный и свободный доступ

2. Принцип обеспечения конкуренции обеспечивается так же единой информационной системой и заключается в создании равных условий для участников закупок. Заинтересованное лицо в соответствии с требованиями законодательства РФ о контрактной системе, может стать поставщиком, при этом запрещено федеральным законом ограничение участников закупок.

3. Принцип профессионализма заказчиков. Заказчик должен осуществлять деятельность в сфере закупок на профессиональной основе с помощью

квалифицированных организаций или специалистов, имеющие достаточный и поддерживающий уровень опыта и знаний .

4. Принцип стимулирования инноваций основывается в планировании закупок из обязательного приоритета для государственных и муниципальных нужд, в который входит инновационные и высокотехнологические товары.

5. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок заключается в том, что вся сфера закупок подчиняется единым принципам и подходам предусмотренных настоящим Федеральным законом в статье 11, которые позволяют посредством планирования, мониторинга и аудита и осуществления закупок обеспечивать государственные и муниципальные нужды.

6. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществленных и муниципальных закупок обеспечивается необходимостью достижения результатов государства для государственных и муниципальных нужд. Заказчики персонально ответственны соблюдать требования законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок и правовыми актами, указанными в частях 2 и 3 статьи 2 44-ФЗ.

Сущность контрактной системы заключается в объединении различных участников закупок, которые должны выполнять свои обязанности в направлении обеспечения товарами, работами или услугами с учетом законодательства и нормативно-правовых актов для достижения своих целей. В основе взаимодействия участников контрактной системы лежит механизм партнерства между государственным и частным секторами, а среди участников не только государственные органы, но и юридические и физические лица.

Субъекты закупки: Заказчик и Участник закупки.

Заказчик – государственный или муниципальный заказчик, а также бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Участник закупки (поставщик, подрядчик, исполнитель) - любое юридическое

лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

В рамках правовых отношений в сфере государственных закупок можно выделить две концептуальные формы договорных отношений.

Согласно первой форме, заключение государственного контракта выступает в качестве юридического факта, что создает договорные отношения между участником и покупкой клиентов.

Организационно-правовые отношения фигурируют в духе договорных отношений. Они могут быть описаны как особые отношения между физическими и юридическими лицами, имеющими юридический статус участника, которые возникают в процессе и участия в процедурах закупок[7].

Сложностью разработки и совершенствования потенциала контрактной системы является необходимость последовательного регулирования отношений в сфере государственных закупок с точки зрения административного, финансового, гражданского, финансового регулирования.

Следует отметить, что контрактная система является важным потенциальным рычагом борьбы с коррупцией. При попытке выдвижения поставщиком несправедливых условий, таких как, например, завышенная цена, неизбежно возникает коррупция [8].

Данная система направлена на развитие отечественного бизнеса. Через рынок государственных закупок распределяется существенная часть ВВП. Рынок же



государственных закупок выступает значимым и важным инструментом экономической политики страны.

Контрактная система оказывает непосредственное влияние на выполнение обязательств перед населением со стороны государства. Они содержатся в государственных и муниципальных программах, для выполнения которых необходимо осуществлять процесс закупочной деятельности.

Существующая в России контрактная система представляет собой совокупность участников закупочной деятельности, направленной на обеспечение муниципальных и государственных нужд. Сущность контрактной системы состоит в объединении различных субъектов сферы закупок для достижения единых целей. Значение контрактной системы заключается в непосредственном влиянии на экономику страны. За счет антикоррупционной направленности, она оказывает влияния на национальный бизнес и выполнение государственных обязательств.

## 1.2 Нормативно-законодательная база контрактной системы в РФ

В РФ в настоящее время сформирована достаточно полная нормативно – законодательная база по организации процессов закупок продукции (услуг) для государственных нужд.

Законодательно – нормативная база достаточно подробно регулирует гражданско-правовые вопросы государственных закупок, взаимные права и обязанности сторон, состав и виды формируемых документов на различных этапах заключения контрактов и их исполнения.

Основополагающими нормативно-правовыми актами регулируемыми контрактную систему являются: Конституция РФ, Международные договоры РФ, Гражданский и Бюджетный кодексы РФ.

В период с 2006 по 2013 гг. в основе государственных закупок лежал Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров,

выполнении работ и оказании услуг для государственных и муниципальных нужд».

С 2014 г. в основе государственных закупок лежат два закона: а) Закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок» (далее – Закон о контрактной системе); б) Закон № 223-ФЗ «О закупках отдельных видов юридических лиц».

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся

Контрактная система в сфере закупок в РФ формируется на основе Закона о контрактной системе, этот закон вступил в силу с 1 января 2014 года.

В основе контрактной системы лежат принципы: открытость и прозрачность; обеспечение конкуренции; профессионализм заказчиков; стимулирование инноваций; единство контрактной системы в сфере закупок; ответственность за результативность и эффективность осуществления закупок.

Контрактная система регламентирует следующие этапы закупок:

- планирования закупок товаров, работ, услуг;
- определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключение контракта;
- особенностей исполнения контрактов;
- мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С 1 января 2016 года вступили в силу положения Закона о контрактной

системе о двухэтапном планировании в сфере государственных закупок. Согласно закону, планирование осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения заказчиками на первом этапе планов закупок, на втором этапе планов-графиков.

План закупок формируется на три года и представляет собой перечень государственных нужд, которые должны быть выполнены в данный период. План-график разрабатывается на один год и содержит более конкретную информацию об условиях закупки, требования к продукции и поставщикам. План закупок и план-график должны быть размещены в единой информационной системе, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Размещение планов в единой информационной системе позволит сделать государственные закупки более прозрачными и открытыми. В свою очередь, потенциальные поставщики, на основе объективной информации о предстоящих закупках, смогут спланировать свою работу и принять участие в торгах. Таким образом, двухэтапное планирование будет способствовать повышению конкуренции на рынке государственных закупок.

Контрактная система предполагает создание единой информационной среды, которая будет включать в себя все этапы закупок, начиная с планирования и заканчивая мониторингом исполнения контрактов, а также все реестры. Единая информационная система сделает государственные и муниципальные закупки более прозрачными на всех этапах не только для контрольных органов, но и для общественности. Именно единая информационная система в государственных закупках реализует основной принцип контрактной системы: открытость и прозрачность.

В контрактной системе предусмотрено также обоснование и нормирование закупок. Обоснование предполагает, что закупки должны соответствовать целям, которые указаны в Законе о контрактной системе. Бюджетные закупки осуществляются для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами;

исполнения международных обязательств РФ и реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является РФ; выполнения функций и полномочий государственных и муниципальных органов, а также территориальными внебюджетными фондами РФ. Заказчики не могут осуществлять закупки, которые не соответствуют данным целям. Обоснованию подлежит объект закупки, требования к закупаемой продукции, начальная (максимальная) цена контракта, способ определения поставщика и др. Под нормированием в сфере государственных закупок понимается установление требований не приводящим к закупкам продукции, которая имеет избыточные потребительские свойства или является предметом роскоши. В частности, под нормирование попали такие товары, как автомобили для чиновников, телефоны, мебель. Ожидаемый эффект от обоснования и нормирования выразиться, прежде всего, в более рациональном использовании бюджетных средств и снижении уровня коррупции в сфере закупок.

Закон о контрактной системе несколько сужает критерии оценки заявок, отнеся к ним только:

- цену контракта;
- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- квалификацию участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Таким образом, Закон о контрактной системе направлен на обеспечение единообразия и стандартизации государственных закупок.

С 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ

"О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц". Этот закон установил общие принципы закупки товаров, работ, услуг определенными категориями юридических лиц (далее - заказчики) и основные требования к ней. Под действие данного закона попало значительное количество предприятий в Российской Федерации. Согласно данному закону, предприятия обязаны публиковать информацию о своей закупочной деятельности на Официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг <http://www.zakupki.gov.ru> (далее-ООС). Также предприятия, попавшие под действие данного закона обязаны закупать товары, работы, услуги посредством проведения конкурсных процедур. Таким образом при ведении закупочной деятельности предприятия, попавшие под действие Федерального закона № 223-ФЗ столкнулись с рядом сложностей:

Эффективное взаимодействие с ООС с электронной площадкой проведения конкурсных процедур. Отсутствие временного ресурса, при возникновении острой необходимости в товаре, работе, услуге.

Участие в торговых процедурах товаров эквивалентов или товаров с аналогичным набором производственных функций. Отсутствие установленного регламента разрешения споров между заказчиком и участником конкурсной процедуры.

В соответствии с законом Организации должны разработать и утвердить положение о закупках. Этот документ регламентирует закупочную деятельность заказчика и содержит требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров. Закон № 223-ФЗ предусматривает два основных способа осуществления закупок: аукцион и конкурс. Возможно осуществление закупки и в электронной форме, в этом случае перечень таких товаров, работ и услуг устанавливается Правительством РФ (ч. 4 ст. 3 Закона № 223-ФЗ). При этом, Закон № 223-ФЗ не содержит закрытого

перечня способов закупки. Так, согласно ч. 3 ст. 3 Закона № 223-ФЗ в положении о закупке могут быть предусмотрены иные способы закупки. Это может быть, к примеру, запрос ценовых предложений, конкурентные переговоры, закупка путем участия в процедурах, организованных продавцами продукции, и т.д.

Организации, осуществляющие деятельность в рамках Федерального закона № 223-ФЗ должны применять при указании на товарный знак ссылку на эквивалентность и параметры эквивалентности, или аналогичный товар с аналогичными характеристиками. В данном случае заказчик должен в первую очередь руководствоваться принципами, установленными ч. 1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ, предусматривающими с одной стороны равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, а с другой стороны целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции и реализацию мер, направленных на сокращение издержек заказчика. При этом, он также должен соблюдать антимонопольные требования к ценам на товары, установленные Законодательством РФ. Поэтому, прописывая в Положении о закупке условия предоставления товаров с конкретными товарными знаками без предоставления эквивалентов, заказчики должны правомерно их обосновывать.

Например, указание на товарные знаки может не сопровождаться словами «или эквивалент», если: товары, на которых размещаются другие товарные знаки несовместимы и есть необходимость обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком; в соответствии с технической документацией на машины и оборудование, используемые заказчиком, предусмотрена закупка оригинальных запасных частей и расходных материалов.

Что касается неустановления эквивалентности, то, например, если требуемый товар, реализуется на товарном рынке, имеющем несколько аналогичных товаров с разными товарными знаками, то указание товарного знака данного товара без

возможности поставки эквивалентных товаров, в т.ч. имеющих более низкую цену, может быть с большой вероятностью успешно обжаловано конкурентами, как требование необоснованно ограничивающее конкуренцию. Таким образом организации рискуют, заключая договор с участником предложившим товар аналогичный заявленному в конкурсной документацией. При таком подходе существует риск закупки бракованных материалов или роста контрафакта. Последствия для организации могут быть необратимы, в том числе связаны с временным приостановлением хозяйственной деятельности организации. В качестве мер по снижению данного риска можно разработать комплекс мероприятий направленных на запрашивание пробной партии товара превентивно поставке основной партии.

Таким образом, исходя из требований ФЗ-223, ФАС России обязано разработать и утвердить порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг. ФЗ-223 был принят 18 июля 2011 года, то есть более чем два года назад. Однако порядок (административный регламент) рассмотрения жалоб антимонопольным органом в нарушение закона ФАС до настоящего времени не разработан.

С введением действия Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» коренным образом изменилась организация закупочной деятельности организаций. Основными нововведениями можно считать обязательную публикацию на ООС информации по закупке, обеспечивающей прозрачность деятельности организации, и проведение закупок посредством конкурсных процедур.

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

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

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ регулирует следующие отношения и сделки: планирование закупок любого рода, предметом которых могут быть товары, услуги и т.д.; процедура определения исполнителя заказа (поставщика или подрядчика); заключение контрактов по итогам закупки; контроль исполнения условий заключенных договоров, мониторинг и аудит; контроль за соблюдением всех нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Другими словами, все, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд. Это может быть закупка оборудования для органов власти, реализация социальных проектов, строительные работы и т.д. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. Закон о контрактной системе регламентирует невозможность следующих отношений: сотрудничество с иностранными коммерческими предприятиями; закупка товаров для лиц, подлежащих государственной защите; закупка драгоценных металлов или камней; закупка через некоторых посредников.

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



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

Далее рассмотрим способы определения поставщиков в государственных закупках.

### 1.3 Способы определения поставщиков в государственных закупках

Закон о контрактной системе предоставляет любому юридическому лицу независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, а также любому физическому лицу, в том числе индивидуальному предпринимателю, право стать участником размещения заказа, то есть претендовать на заключение государственного или

муниципального контракта.

Преимущества при участии в размещении заказов устанавливаются субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным некоммерческим организациям, учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов. Способы определения поставщиков представлены на рисунке 3.

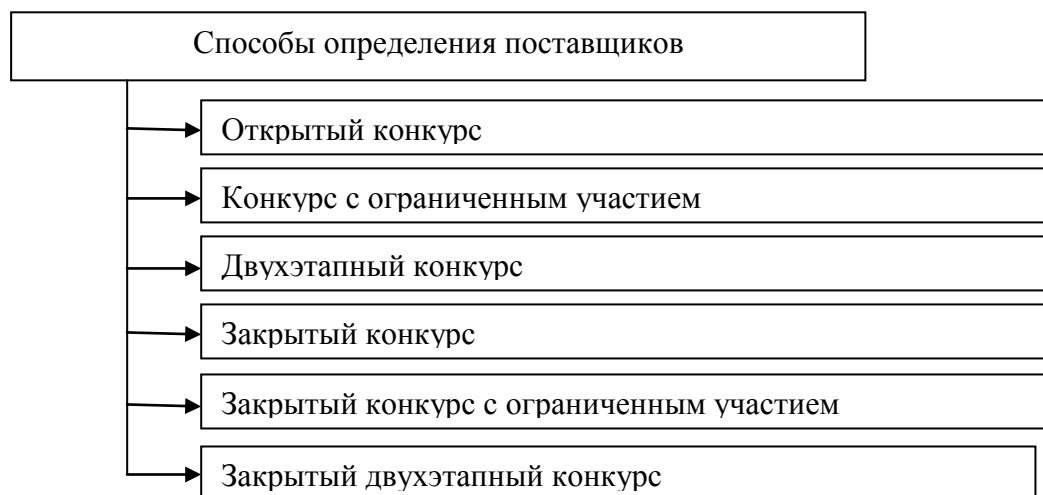


Рисунок 3 – Способы определения поставщиков

Закон о контрактной системе предусматривает конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме или электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в

единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Под конкурсом с ограниченным участием понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Под двухэтапным конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса.

Под закрытыми способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) понимаются закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, при которых в соответствии с положениями статей 85 и 86 настоящего Федерального закона информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным настоящим Федеральным

законом, и способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Электронный аукцион является наиболее востребованным способом определения поставщика, его доля составляет 56,6% от общего количества размещенных на официальном сайте извещений. Удобство закупок в электронной форме делает их наиболее привлекательными не только для заказчиков, но и для потенциальных поставщиков.

Под закрытым аукционом понимается закрытый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем такого аукциона признается участник закрытого аукциона, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Под запросом котировок понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Под запросом предложений понимается способ определения поставщика

(подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

#### 1.4 Методики анализа эффективности бюджетных закупок

Механизм бюджетных закупок представляет собой совокупность экономических, организационных и социальных отношений в сфере управления и регулирования процессами закупочной системы с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Оценка организационно-экономического механизма развития контрактной системы свидетельствует о том, что до настоящего времени не разработано эффективных форм и методов воздействия на эти процессы, потому что, несмотря на принимаемые меры по стабилизации не созданы условия для реализации всех принципов системы, регламентированных в Законе о закупках. В рамках методики анализа механизма бюджетных закупок проводится как оперативный анализ механизма бюджетных закупок, так и аналитическая оценка закупок в целом по заказчикам и отраслям. Порядок проведения анализа механизма бюджетных закупок следующий.

Оценка качества подготовки документов планирования на основе планов-графиков, размещенных заказчиками на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Планирование выполняет следующие возложенные на него задачи: информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности в целом, обеспечение конкуренции, снижение уровня коррупции в

сфере закупок.

Экономическая эффективность – это один из типов эффективности, критерии которой определяются отношением достигнутого результата к осуществленным расходам. Обобщающие показатели эффективности деятельности в целом определяются сопоставлением объема всех средств и совокупного результата его деятельности.

Как было определено, экономический эффект системы государственных закупок может выражаться как в прямой экономии бюджетных средств, так и в сопутствующих эффектах, например в повышении конкуренции и прозрачности процедур размещения, поддержке определенных видов поставщиков - субъектов малого предпринимательства, учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, что предусмотрено существующим законодательством.

Следует отметить, что в России в настоящее время отсутствует общепринятая методика оценки эффективности государственных закупок. Так, на практике используется следующий алгоритм и методика оценки эффективности использования бюджетных средств. Сначала анализируются закупки прошлых лет, выявляются виды и обосновывается необходимость государственных закупок текущего периода, проверяется расчет и необходимость первичной ценовой планки запланированных для реализации контрактов. Необходимым условием является сопоставление срока службы, качество и цена товара. Детальный анализ размещённых заказов предыдущих периодов и первичных данных повышают качество и рациональность потенциальных запросов по товарным группам, видам работ и услуг. Данный анализ помогает расшифровать и показать состав предыдущего типового или подобного заказа и помочь спланировать базовые направления потребностей в размещении заказов на нужный отрезок времени.

На официальном сайте «Единой информационной системы в сфере закупок» расположены методические рекомендации для проведения оценки эффективности государственных закупок. Схема анализа, показанная в данном материале, предназначена для оценки деятельности государственных заказчиков со стороны

эффективности, законности, дисциплины исполнения ими государственных полномочий по обеспечению государственных нужд в товарах, работах, услугах.

Данная методика включает в себя два вида оценки государственных закупок: оперативный и аналитический.

Оперативная оценка эффективности государственных закупок позволяет рассчитать экономию от проведения закупки. Оперативная оценка проводится по каждой отдельной государственной закупке. При этом в итоге каждая закупка получает свою оценку эффективности, а также важные рекомендации по поднятию уровня ее эффективности. Данная оценка не применяется для неконкурентных закупок (закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, в том числе закупки до 100 тыс. рублей, закупки по итогам котировок и торгов с одним участником, закупки по согласованию с уполномоченным органом) [3]. Данный вид закупок признается неэффективным.

Аналитическая оценка эффективности государственных закупок проводится в конце периода, который считается отчетным, и также включает в себя оперативную оценку всех закупок, при этом оценивается не только экономия от разницы между начальной максимальной ценой контракта и фактической ценой осуществления закупки, а так же множество других показателей, влияющих на эффективность, в том числе – соблюдение законодательства при размещении заказов, определение начальной цены, средние отклонения цен контрактов от средних цен контрактов по отрасли, планирование, добросовестное исполнение контрактов.

Наиболее значимыми выступают показатели, характеризующие конкурентную среду в сфере размещения заказов. Они включают среднее число участников рынка, способных удовлетворять потребности

государственных заказчиков, степень конкуренции на том или ином сегменте рынка, при использовании того или иного способа размещения заказа и др.

Для оценки конкурентной среды возможно использование показателей, отражающих доли отечественных поставщиков и стоимости, заключенных с ними

контрактов, доли зарубежных поставщиков и стоимости, заключенных с ними контрактов, доли участников-представителей малого бизнеса и стоимости, заключенных с ними контрактов [3]. Кроме того, конкурентная среда должна оцениваться с учетом доли участников, не допущенных к участию в размещении заказов по следующим причинам: несоответствие требованиям законодательства; несоответствие предложения требованиям заказчика; в невнесение средств в качестве обеспечения на участие в торгах.

Показатели, характеризующие средний уровень стоимости государственных контрактов рассчитываются одновременно с определением частоты проведения процедур размещения заказов, и показателями экономии бюджетных средств. Они могут применяться как исходные данные для анализа динамики закупочных процессов.

Показатели, характеризующие объем экономии средств бюджетов различных уровней определяют сумму экономии государственных заказчиков в результате проведения закупочных процедур. Это позволяет выявить наиболее экономически выгодную процедуру и судить о том, насколько планируемые закупки и их стоимость соответствуют сложившейся на рынке конъюнктуре.

В связи с тем, что оперативная оценка эффективности государственных закупок, учитывает ограниченный перечень факторов, возникает объективная потребность в проведении аналитической оценки по муниципальным заказчикам.

Аналитическая оценка основывается на расчете пяти основных показателей, к которым относятся К1 – экономия от размещения заказов, К2 – соблюдение законодательства при размещении заказов, К3 – доля конкурентных закупок, К4 – выполнение планов при размещении заказов, К5 – дисциплина исполнения контрактов. Закупка считается эффективной, если показатель комплексной оценки больше или равен восьми.

Итогом аналитической оценки является расчет показателя комплексной оценки, который рассчитывается путем суммирования значений по каждому из критериев с учетом их весовых коэффициентов. Весовой коэффициент для



показателя экономия от размещения заказов равен 0,5, для коэффициента доля конкурентных закупок равен 0,2.

Кроме того, для анализа эффективности механизма бюджетных закупок можно использовать следующий алгоритм анализа:

1. Показатели, характеризующие частоту применения процедур размещения заказов, определяют, как часто применяются процедуры размещения заказов по сравнению с общим количеством проведенных процедур размещения заказов (либо процедур торгов).

а) Доля торгов в общем количестве размещенных заказов:

$$d_m = \frac{Q_k + Q_a}{Q_{\text{заказов}}} \times 100\%, \quad (1)$$

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

$Q_k$  – количество конкурсов;

$Q_a$  – количество аукционов;

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

б) доля аукционов в общем количестве торгов ( $d_a$ ):

$$d_a = \frac{Q_a}{Q_a + Q_k} \times 100\%. \quad (2)$$

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

$$d_{э.а.} = \frac{Q_{э.а.}}{Q_a + Q_k} \times 100\%, \quad (3)$$

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

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

$$d_{ц}^k = \frac{Q_{ц}^k}{Q_{\text{заказов}}} \times 100\%, \quad (4)$$

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

д) Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам конкурсов, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_конк.} = \frac{P_{конк.}}{P_{к.}} \times 100\% , \quad (5)$$

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

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

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

г) Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам аукционов, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_аукц.} = \frac{P_{а.}}{P_{к.}} \times 100\% , \quad (6)$$

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

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

ж) Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам электронных аукционов, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_эл.аукц.} = \frac{P_{эл.а.}}{P_{к.}} \times 100\% , \quad (7)$$

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

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

з) Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам запроса котировок, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_зап.котир.} = \frac{P_{зап.котир.}}{P_{к.}} \times 100\% , \quad (8)$$

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

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

и) Доля стоимости контрактов, заключённых по итогам закупок у единственного поставщика, в общей стоимости контрактов:

$$D_{p\_ед.ист.} = \frac{P_{ед.ист.}}{P_{з.}} , \quad (9)$$

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

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

## 2. Показатели, характеризующие конкурентную среду.

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

$$\bar{Q}_3 = \frac{Q_3}{Q_k + Q_a}, \quad (10)$$

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

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

$$d_{МП} = \frac{Q_{МП}}{Q_a + Q_k} \times 100\%, \quad (11)$$

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

## Выводы по разделу

Результаты проведенного анализа показали, что в экономической литературе недостаточно исследованы методические аспекты, которые обеспечивали бы разнонаправленную и комплексную оценку эффективности системы государственных закупок в современной российской экономике. Поэтому следует использовать алгоритм оценки эффективности государственных закупок, используемый для их анализа на региональном уровне. Вместе с тем для более полной оценки эффективности закупочной деятельности и внедрения инноваций

следует дополнить расчет интегрального значения конкурентности показателями, характеризующие доли (по стоимости и по количеству) контрактов, заключенных по итогам проведения конкурентных закупок инновационной продукции; выпуск инновационной продукции.

Таким образом, методика анализа механизма бюджетных закупок позволяет: сравнивать итоговые показатели по каждому из способов определения поставщика и ранжировать их по степени эффективности проведения закупок; выявлять динамику итогового показателя по каждому из способов определения поставщика и в целом по области; выявлять «проблемные» места в деятельности каждого способа определения поставщика путем выявления, за счет каких показателей снижается эффективность закупок; оценивать значение и динамику показателей, применяемых при расчете; анализировать имеющиеся нарушения законодательства при размещении заказов.

## 2 АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПОК В РФ (НА ПРИМЕРЕ ВОСЕМНАДЦАТОГО АРБИТРАЖНОГО АПЕЛЛЯЦИОННОГО СУДА)

### 2.1 Организация бюджетных закупок в РФ

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд – орган судебной власти Российской Федерации, входящие в систему федеральных арбитражных судов.

В соответствии с приказом МЭР от 29.03.2013 года №631 «Об утверждении типового положения (регламента) о контрактной службе» заказчики, совокупный годовой объем закупок, которых в соответствии с планом-графиком закупок превышает 100 млн. рублей создают контрактные службы.

Так как совокупный годовой объем закупок Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда не превышает 100 млн. рублей, то вправе назначить контрактного управляющего.

Контрактный управляющий по Закону № 44-ФЗ это сотрудник, назначаемый на эту должность, реализующий только закупки своего сектора или все закупки. Работа контрактного управляющего охватывает все этапы вплоть до закрытия сделки по контракту.

Контрактный управляющий следит за своевременным формированием плана-графика закупок и размещением его в Единой Информационной Системе. В обязанности контрактного управляющего также входит разработка плана закупок и его своевременная публикация. Если необходимо внести изменения в данные документы, то это производит также контрактный управляющий заказчика.

Также контрактный управляющий сопровождает и подготавливает закупки, обосновывает начальную максимальную цену закупок и оформление закупки у единственного поставщика. Сюда же входит оформление извещений в Единой Информационной Системе, документации по проводимым процедурам, протоколов заседаний комиссий, в том числе проектов контрактов. Контрактный управляющий также может искать потенциальных поставщиков, рассылая

приглашения для участия, в том числе и по процедурам с ограниченным участием. Контрактный управляющий от имени заказчика, если это необходимо, на этапе планирования закупок консультируется с поставщиками и участвует в оценке конкурентной среды с целью определения более современных и выгодных предложений на рынке товаров и услуг.

Также он может предоставить другие варианты решений по закупкам заказчика, которые, например, имеют более привлекательные условия. На этапе участия в обязанности контрактного управляющего также входит разъяснение положений документации, контроль и обеспечение процедуры вскрытия конвертов, проведение аудиозаписи вскрытия конвертов, заключение контракта по итогам закупки, и документальное оформление включения в черный список (реестр недобросовестных поставщиков) участников, уклонившихся от подписания или не выполнивших условий уже подписанного контракта.

Если в адрес заказчика поступило уведомление о направлении жалобы в ФАС на результаты или саму документацию, то контрактный управляющий также участвует в подготовке ответа и участвует в заседаниях по таким делам, в том числе подготавливает информацию для претензионно-исковой работы.

Контрактному управляющему Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда, согласно Федеральному Закону о контрактной системе планирует государственные закупки на очередной финансовый год и плановый период.

Формирование плана закупок с учетом положений Федерального закона можно условно разделить на стадии.

Первая стадия, стадия формирования, определяет, какие закупки будут осуществлены на период действия закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов (Приложение А).

В обязательном порядке в план закупок включается идентификационный код закупки, точное определение целей осуществления закупки, наименование

объекта закупки с описанием, а также объем закупок, объем финансового обеспечения закупок, сроки и периодичность осуществления закупок, обоснование закупок.

Вторую стадию плана закупок можно определить, как стадию утверждения. На стадии утверждения происходит подтверждение финансового обеспечения закупок на очередной финансовый год, с учетом выполнения требований, упомянутых в первой стадии.

Третья стадия, стадия ведения закупок, определяет, какие именно закупки будут осуществлены и через каких поставщиков. Именно на данной стадии вводится понятие «план-график закупки».

Согласно определению, данному в ст. 21 п.1 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», план-график содержит перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и является основанием для осуществления закупок (Приложение Б).

В планы-графики закупок в обязательном порядке должна включена, в отношении каждой закупки, следующая информация:

- идентификационный код закупки;
- наименование и описание объекта закупки;
- дополнительные требования к участникам закупки, в случае их наличия, и обоснование этих требований;
- способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа;
- дата начала закупки;
- информация о размере предоставляемых для соответствующей заявки обеспечений участника закупки и обеспечение исполнения контракта;
- стоимость жизненного цикла товара, если данный критерий применим для данного товара;

– информация о банковском сопровождении контракта.

План-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается в течение десяти рабочих дней после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности.

В план-график закупок разрешено вносить изменения в течение года в следующих случаях:

– увеличение или уменьшение начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

– изменение, до начала срока исполнения контракта, порядка оплаты или размера аванса;

– изменение даты начала закупки и (или) способа определения поставщика (подрядчика), отмена заказчиком закупки, предусмотренной планом-графиком;

– реализация решения, принятого заказчиком по итогам проведенного обязательного общественного обсуждения закупок, и не требующего внесения изменений в план закупок.

Внесение изменений в план-график закупок по каждому объекту закупок может быть осуществлено не позднее, чем за десять календарных дней до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом.

По завершении планирования инициируется процесс осуществления закупок. Федеральным законом Российской Федерации «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрены способы определения поставщиков.

## 2.2 Оценка эффективности государственных закупок

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд проводит закупки с помощью проведения электронного аукциона, запроса котировок, а также у



единственного поставщика.

Далее рассмотрим динамику закупок по исполненным контрактам в Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда (рисунок 4).

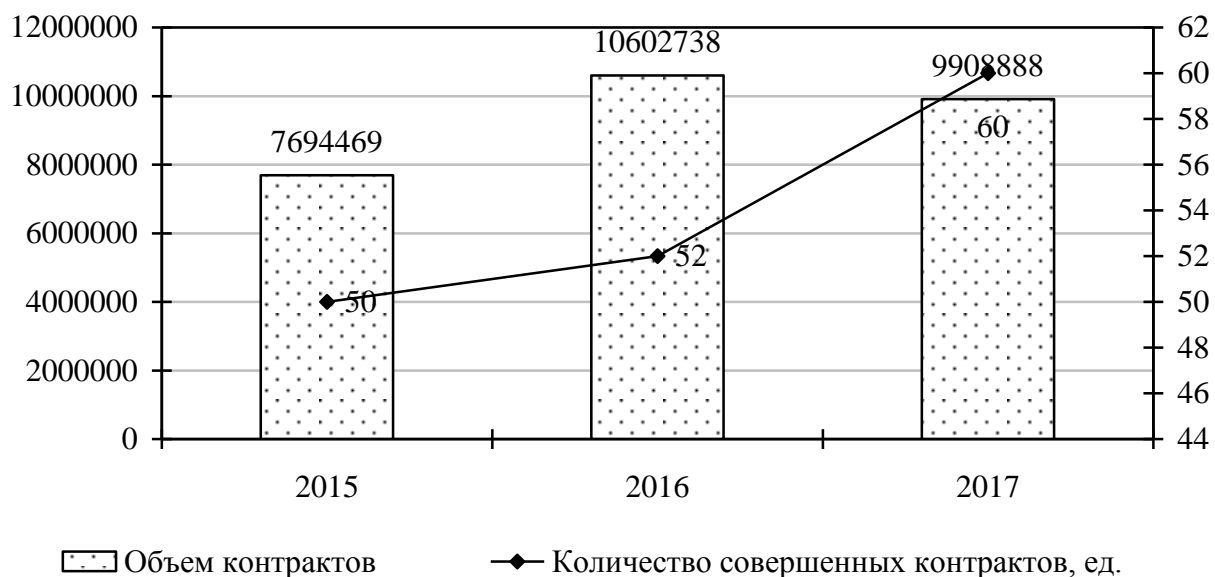


Рисунок 4 – Динамика исполненных контрактов по годам Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда, руб.

Так, можно увидеть, что с 2015 по 2016 год произошел рост всей суммы контрактов с 7 694 469 руб. до 10 602 738 руб., или на 37,8%, а с 2016 год по 2017 год общая сумма закупок снизилась со 10 602 738 руб. до 9 908 888 руб. или на 6,54%. При этом количество совершенных закупок неизменно увеличивается с 50 ед. до 60 ед.

Рассмотрим данные по проводимым электронным аукционам в период с 2015 года по 2017 год, представленные на рисунке 5.

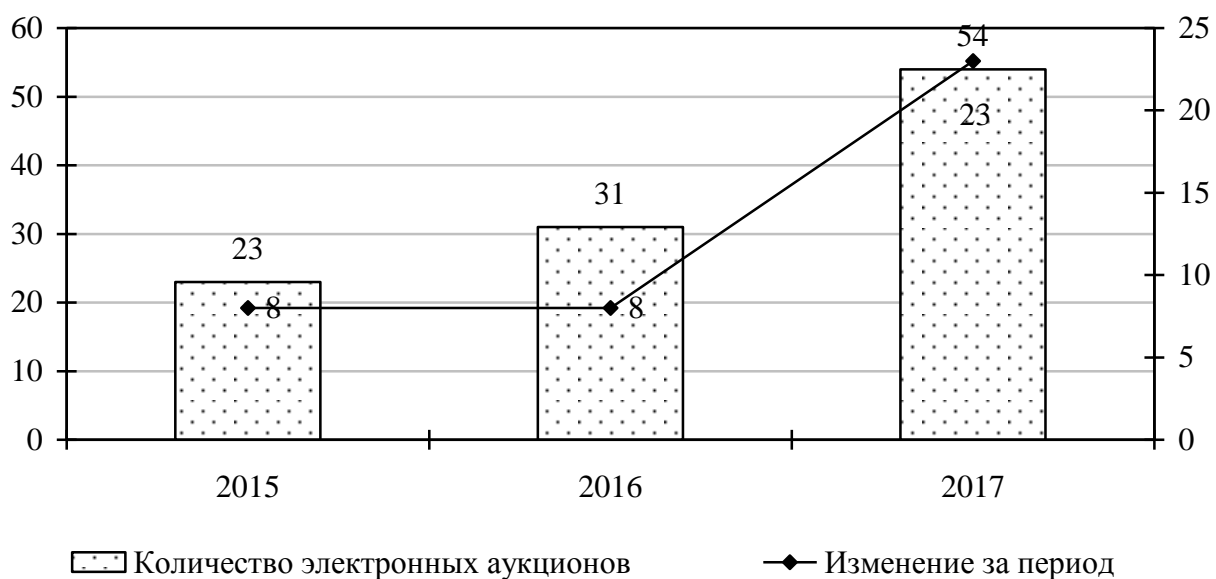


Рисунок 5 – Динамика электронных аукционов по годам Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда, ед.

График показывает количество проведенных электронных аукционов с момента начала работы службы государственных закупок в Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда. Видно, что каждый год потребность в электронных аукционах растет. Если в 2015 году было совершено 23 закупки с помощью электронного аукциона, то в 2016 году их количество увеличилось до 31 закупки, а в 2017 году закупки с помощью электронного аукциона составили 54 закупки.

Далее рассмотрим в денежном выражении изменение количества закупок с помощью электронного аукциона (рисунок 6).

Так, вместе с увеличением общего количество закупок проведенных с помощью электронного аукциона увеличилась и объем средств: в 2015 году закупки были проведены на сумму 4586276 руб., в 2016 году на сумму 6187332 руб., в 2017 году на сумму 9003210 руб., то есть за период увеличились на 4416934 руб. или на 96,31%.

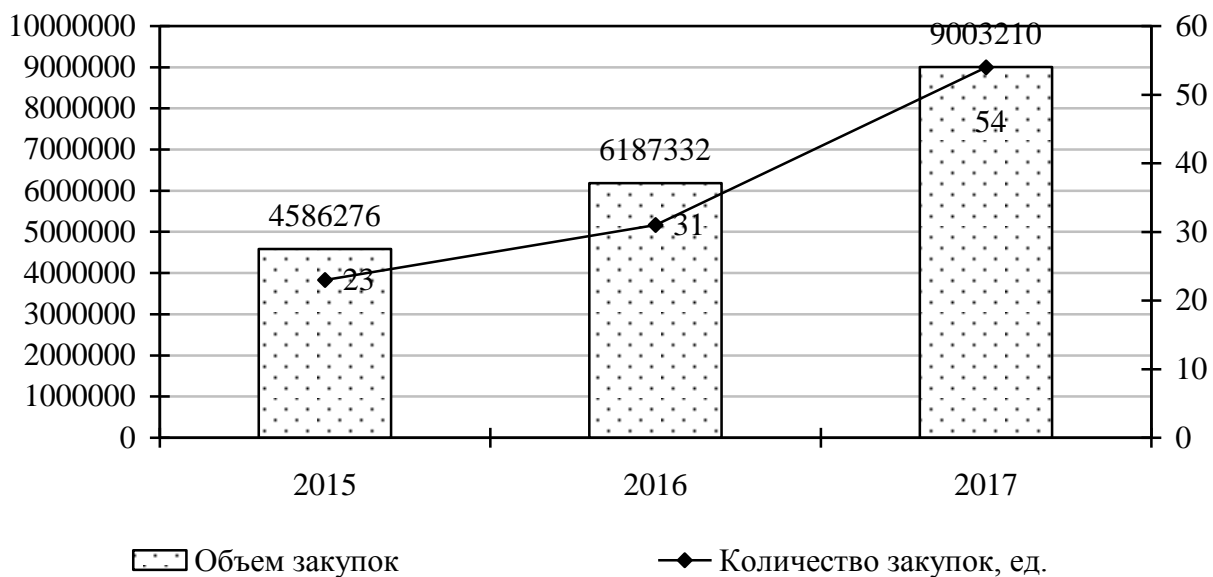


Рисунок 6 – Динамика электронных аукционов по годам Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда, руб.

На рисунке 7 видно, что количество запросов котировок нестабилен (для более объективного анализа данные по котировкам представлены с 2014 года). Из года в год происходит изменения как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.



Рисунок 7 – Динамика запроса котировок по годам Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда, ед.

Причины, способствующие снижению количества проводимых запросов

котировок:

- увеличение количества проводимых электронных аукционов;
- потребности отделов и подразделений Восемнадцатого арбитражного апелляционного суд в большей мере удовлетворены запасами товаров с прошлых лет.

Динамика запроса котировок по годам Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда представлена на рисунке 8.



Рисунок 8 – Динамика запроса котировок по годам Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда, ед.

В 2015 и 2016 годах общая цена контрактов по проведению процедур запроса котировок выше, чем по проведению процедур электронных аукционов. Причиной этому служат:

- проведение процедур в 2015 году по Федеральному закону № 44-ФЗ, который давал право бюджетным учреждениям проводить запросы котировок на приобретение товаров, работ или услуг без ограничения цены;
- более сокращенные сроки проведения процедуры, по сравнению с электронным аукционом;
- возможность привлекать потенциальных продавцов или поставщиков на

районном уровне;

– персонал отдела государственных закупок состоял из одного человека, что приводило к необходимости проводить процедуры запроса котировок.

В 2017 году динамика изменилась в сторону проведения процедур электронных аукционов.

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

$$\bar{Q}_3 = \frac{Q_3}{Q_k + Q_a}, \quad (12)$$

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

Расчетные данные представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Расчёт среднего количества заявок на 1 процедуру торгов в 2015 – 2017 гг.

Среднее количество заявок на 1 процедуру торгов, ед.		
2015	2016	2017
72 / 50 = 1,44	81 / 52 = 1,56	93 / 60 = 1,55

По данным таблицы 1 построим диаграмму, отражающую среднее количество участников размещения заказа на 1 процедуру торгов (рис. 9).

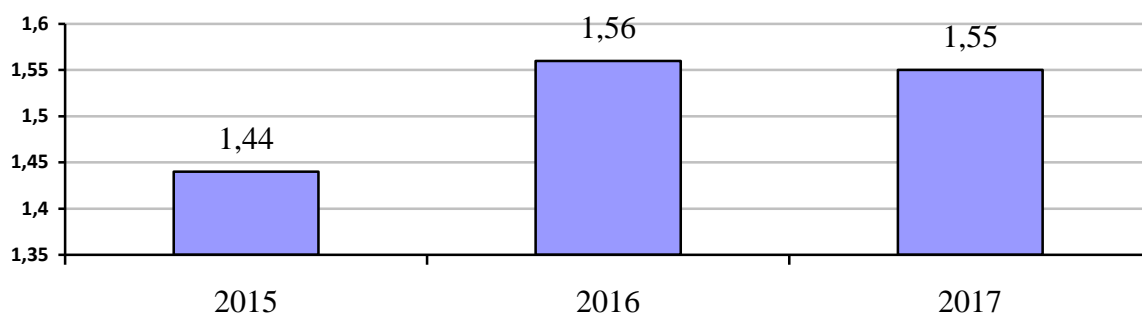


Рисунок 9 – Среднее количество участников размещения заказа на 1 процедуру торгов в 2015 – 2017 гг.

Из рисунка 9 видно, что среднее количество участников размещения заказа на 1 процедуру торгов увеличилось с 2015 по 2017 гг. В 2017 году количество заявок было меньше оптимального уровня (4-6 заявок), что свидетельствует о недостаточной конкурентности и прозрачности на рынке государственных закупок.

Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляются на основании статьи 93 Федерального Закона о контрактной системе.

Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда на основании статьи 93 осуществляет у себя закупки:

1. Услуги связи – п.1 ч.1;
2. Малые закупки до 100 тыс. рублей – п.4 ч.1;
3. Малые закупки до 400 тыс. рублей – п.5 ч.1;
4. Услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению – п.8 ч.1;
5. Услуги энергоснабжения – п.29 ч.1;
6. Признанные несостоявшимися при проведении электронного аукциона, конкурса – п.25 ч.1. и прочие в соответствии с законом о контрактной системе.

Согласно части 1 ст. 30 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства в размере не менее 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком.

Сравним закупки Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда за 2015 и 2017 года в объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных организаций (таблица 2).

Таблица 2 – Сравнительная таблица объемов закупок у субъектов малого предпринимательства

2015 год	2017 год
Совокупный годовой объем закупок, за исключением объема закупок, сведения о которых составляют государственную тайну (тыс. руб.)	
7 694 469	9 908 888

## Окончание таблицы 2

2015 год	2017 год
Объем финансового обеспечения для оплаты в отчетном году контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с частью 1 статьи 93 Федерального закона, за исключением объема финансового обеспечения для оплаты в отчетном году контрактов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну (тыс. рублей)	
6 227 903	6 341 688
Совокупный годовой объем закупок, рассчитанный за вычетом закупок, предусмотренных частью 1.1 статьи 30 Федерального закона	
1 466 566	3 567 200
Объем закупок, который заказчик обязан осуществить у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в отчетном году (не менее чем 15 процентов совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом части 1.1 статьи 30 Федерального закона) (тыс. рублей)	
219 984,90	535 080,00
Объем закупок, который заказчик осуществил у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в отчетном году (тыс. рублей)	
220 315,00	560 180,01
Доля закупок, которые заказчик осуществил у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в отчетном году, в совокупном годовом объеме закупок, рассчитанном за вычетом закупок, предусмотренных частью 1.1 статьи 30 Федерального закона (процентов)	
2,87	5,66
Количество контрактов, заключенных заказчиками с субъектами малого предпринимательства и социально ориентированными некоммерческими организациями	
15	27

Доля торгов с участием субъектов малого предпринимательства ( $d_{МП}$ ) – показывает долю торгов с участием малого предпринимательства в общем числе торгов.

$$d_{МП} = \frac{Q_{МП}}{Q_a + Q_k} \times 100\% , \quad (13)$$

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

Динамика торгов с участием субъектов малого предпринимательства в 2015 – 2017 гг. представлена на рисунке 10. В 2017 году совокупный годовой объем закупок по сравнению с 2015 годом увеличился на 2214419 рублей. В то время как объем финансового обеспечения для оплаты в отчетном году контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с частью 1 статьи 93 в 2017 году увеличился на 113785 тыс. рублей.

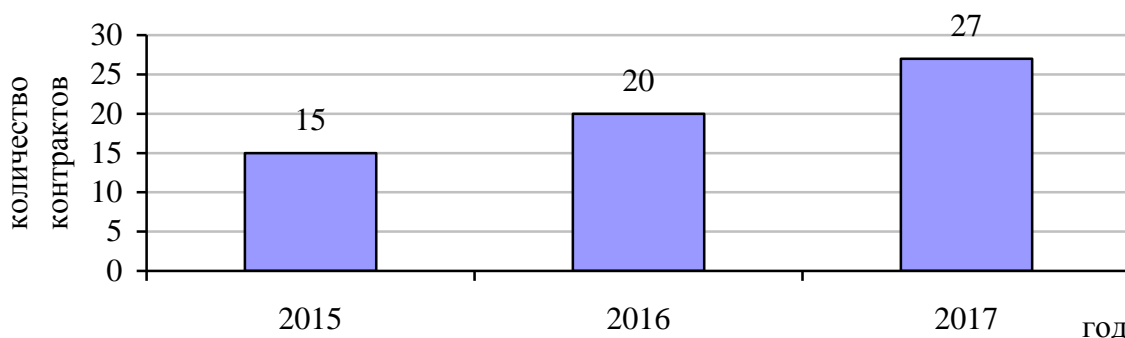


Рисунок 10 – Динамика торгов с участием субъектов малого предпринимательства в 2015 – 2017 гг.

В связи с тем, что совокупный годовой объем закупок в 2017 году увеличился, то и объем закупок, который заказчик обязан осуществить у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций также увеличился по сравнению с 2015 годом на 339865 рублей.

Объем закупок, который Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда осуществил у субъектов малого предпринимательства в 2017 году составил 560180 рублей, что составляет 5,66 % от совокупного годового объема закупок.

Сумма экономии бюджетных средств от планируемых затрат в 2015 году составила более 45 тыс. рублей, в том числе:

- 14 тыс. руб. в форме процедур запроса котировок;
- 31 тыс. руб. по электронному аукциону.

Сумма экономии бюджетных средств от планируемых затрат в 2016 году составила более 61 тыс. рублей, в том числе:

- 23 тыс. руб. в форме процедур запроса котировок;
- 38 тыс. руб. по электронному аукциону.

Сумма экономии бюджетных средств от планируемых затрат в 2017 году составила более 54 тыс. рублей, в том числе:

- 20 тыс. руб. в форме процедур запроса котировок;
- 34 тыс. руб. по электронному аукциону.



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

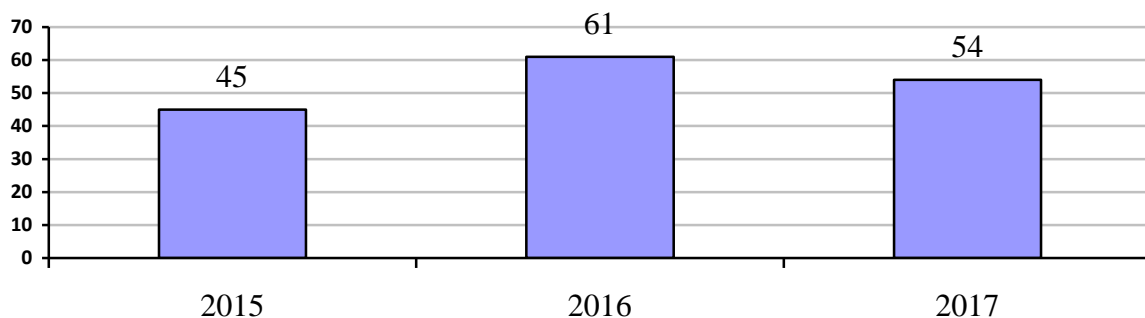


Рисунок 11 – Экономия бюджетных средств в 2015 – 2017 гг. (тыс. руб.)

На рисунке 11 видно, что величина экономии бюджетных средств была выше в 2016 году. К 2017 году экономия значительно уменьшилась.

Рассмотрим на примере трех закупок на оказание услуг за 1 полугодие 2017 года и 2 полугодие 2017 года (таблицы 3 и 4).

Таблица 3 – Соотношение запланированной суммы по закупке (сумма заключенного контракта) с фактической суммой (сумма исполненного контракта) на 1 полугодие 2017 года

Наименование услуг	План		Факт	
	Количество чел/дней	Сумма, руб.	Количество чел/дней	Сумма, руб.
Услуги по технической поддержке информационных технологий («Информационно-консультационное сопровождение «ПАРУС-Бюджет»)	10608	1145345,76	9354	1009951,38
Услуги по ремонту компьютеров и периферийного оборудования (Техническое обслуживание и ремонт принтеров, копировальной техники)	27030	5420055,60	8283	1660907,16

## Окончание таблицы 3

Наименование услуг	План		Факт	
	Количество чел/дней	Сумма, руб.	Количество чел/дней	Сумма, руб.
Работы по монтажу систем отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха прочие, не включенные в другие группировки (Техническое обслуживание систем кондиционирования, приточно-вытяжной вентиляции и кондиционеров)	5202	1043105,04	16213	3251030,76
Итого	X	7608506,40	X	5921889,30

Таблица 4 – Соотношение запланированной суммы по закупке (сумма заключенного контракта) с фактической суммой (сумма исполненного контракта) на 2 пол. 2017 г.

Наименование услуг	План		Факт	
	Количество чел/дней	Сумма, руб.	Количество чел/дней	Сумма, руб.
Услуги по технической поддержке инф. технологий «ПАРУС-Бюджет»)	6448	696190,56	2858	308578,26
Услуги по ремонту компьютеров и периферийного оборудования (Техническое обслуживание и ремонт принтеров, копировальной техники)	6262	1255656,24	3249	651489,48
Работы по монтажу систем отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха прочие, не включенные в другие группировки (Техническое обслуживание систем кондиционирования, приточно-вытяжной вентиляции и кондиционеров)	7316	1467004,32	8987	1802073,24
Итого	X	3418851,12	X	2762140,98

Несмотря на то, что фактически количество человеко-дней изменилось (увеличилось / уменьшилось) по каждому виду услуги, возникла экономия. Экономия по исполненному контракту на 1 полугодие 2017 года равно 1686617 рублей 10 копеек. Это 22 % от суммы заключенного контракта. Экономия по исполненному контракту на 2 полугодие 2017 года равна 656710 рублей 14 копеек - 19 % от суммы заключенного контракта. Экономия показывает на то, что денежные средства бюджета расходуются неэффективно. Экономия возникает за

счет неверно спланированного количества необходимых услуг.

Кроме того, в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде возникают ситуации, когда закупка не была запланирована, но на данный момент стала необходима. В таких ситуациях нет 100 %-ной уверенности в том, что получится совершить необходимую закупку.

В Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде назначен человек, на которого возложены обязанности контрактного управляющего, который прошел обучение в сфере закупок. Но, если возникает такая ситуация, как, если сотрудник отсутствует (на больничном, в отпуске или по какой-либо иной причине), то заменить на время отсутствия некому, нет возможности замещать непосредственно контрактного управляющего на время отсутствия, при этом процесс ведения государственных закупок является непрерывным и требует постоянного контроля.

#### 2.4 Проблемы формирования государственной контрактной системы

Проведенный анализ системы бюджетных закупок в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде выявил несколько проблем.

Во-первых, были выявлены проблемы в системе планирования бюджетных закупок.

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

1) установлен размер обеспечения заявки или контракта с нарушением требований законодательства;

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

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

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

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

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

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

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

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

Большинство из выявленных нарушений могут быть предотвращены посредством единой информационной системы, при условии, что будут предусмотрены контрольные функции системы при формировании заказчиками документов планирования. Так, например, при указании года в графе «Срок размещения заказа», год размещения заказа должен проставляться автоматически в зависимости от года, на который формируется план-график. При отсутствии оснований для внесения изменений, соответствующих основаниям система технически должна не допускать размещения соответствующей информации, также и в части соблюдения требований о сроках для внесения изменений, которые необходимо выполнить до размещения извещения о соответствующей закупке.

Кроме того, анализ правоприменительной практики планирования позволяет

сделать вывод о том, что большинство заказчиков не в состоянии подготовить качественно план-график в срок не позднее одного календарного месяца после принятия закона о бюджете. Данным проблемам на стадии планирования так же подвержен Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд.

Однако, данная ситуация возникла в результате того, что в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде назначен один человек, на которого возложены обязанности контрактного управляющего, который прошел обучение в сфере закупок. Но, если возникает такая ситуация, как, если сотрудник отсутствует (на больничном, в отпуске или по какой-либо иной причине), то заменить на время отсутствия его некому. Кроме того, возникшее увеличение количества проведения электронных аукционов, их более сложное проведение, приводит к тому, что контрактный управляющий не успевает с выполнением всем возложенных на него обязанностей.

Во-вторых, в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде возникают ситуации, когда закупка не была запланирована, но на данный момент стала необходима. Данные ситуации время от времени возникают, что связано в первую очередь на наш взгляд с недостаточно эффективным планированием, отсутствует порядок планирования, не сопоставляется потребность с закупками прошлого года с планируемыми.

Кроме того, рассмотрим проблемы в системе бюджетных закупок связанные переходом к планированию по новым правилам.

Следует отметить, что с переходом к планированию по новым правилам задача заказчиков по подготовке документов планирования еще более осложнилась, так как, во-первых, помимо плана-графика возникает необходимость формирования плана закупок, а во-вторых, по каждой позиции плана закупок и плана-графика закупок необходимо будет готовить обоснование. Порядок обоснования закупок в настоящее время определен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2016 г. № 555 (порядок обоснования). Анализируя положения названного документа, сложно обозначить цели и задачи, которые будут решены

благодаря формированию и размещению в единой информационной системе таких обоснований. В обосновании закупок плана закупок три из шести содержательных разделов дублируют соответствующие положения плана закупок (идентификационный код закупки, наименование объекта закупки, наименование мероприятия государственной программы или программы субъекта РФ, муниципальной программы/ наименование функции, полномочия органа власти). Кроме того, в рамках обоснования необходимо приводить реквизиты акта, в том числе, полное наименование, утвержденных нормативных правовых (правовых) актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных заказчиков (далее соответственно - нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты). В связи с тем, что соответствующие акты, устанавливающие нормативные требования к объекту закупки и нормативные затраты, как правило, не изменяются от закупки к закупке, представляется целесообразным посредством единой информационной системы организовать удобный для пользователя поиск соответствующих актов (тем более, что эти акты размещаются в обязательном порядке в единой информационной системе), исключив обязанность заказчика дополнительно дублировать соответствующую информацию в обоснованиях.

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

В обосновании закупок плана-графика четыре из девяти содержательных разделов дублируют положения плана-графика. Безусловно, порядок формирования соответствующих обоснований при планировании требует дополнительных разъяснений со стороны регулятора. Так, например, возникают вопросы, какое обоснование должен приводить заказчик в части способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), учитывая то обстоятельство, что условия применения того или иного способа четко определены Законом № 44-ФЗ. Последнее относится и к обоснованию применения дополнительных требований к участникам закупки, в случае, если обоснованию подлежит сам факт установления таких требований, так как заказчик не вправе самостоятельно в случаях, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, установить такие требования. Ожидаемо, что в соответствующих разделах заказчики ограничатся формальным приведением ссылок на нормы Федерального закона № 44-ФЗ и (или) подзаконных актов. В связи с тем обстоятельством, что решения заказчика в отношении применяемого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также установления дополнительных требований к участникам закупки, predeterminedены законодательством о контрактной системе в сфере закупок, положение о включении соответствующих разделов в обоснование закупки представляется избыточным, приводящим к необоснованному увеличению трудозатрат, связанных с планированием.

На этапе закупки следует обратить внимание на необходимость обоснования закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно положениям части 3 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) обоснованию подлежат (в документально оформленном отчете): невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цена контракта и иные существенные условия контракта.

При этом требования об обосновании не распространяются на случаи

осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренные пунктами 1, 2, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 19 - 21, 24 - 26, 28, 29, 33, 36, 42, 44, 45 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. После вступления в силу статьи 18 Федерального закона № 44-ФЗ (с 1 января 2017 года) у заказчиков возникает обязанность готовить обоснования и в отношении вышеперечисленных случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Такая ситуация выглядит не вполне логичной, когда в виду отсутствия целесообразности подготовки соответствующих обоснований данные случаи закупки признаются случаями-исключениями, не предполагающими необходимости обоснования при заключении контракта, но при этом в ходе подготовки документов планирования такое обоснование остается необходимым. Так, например, заказчику необходимо будет обосновывать цену контракта, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части контрактов на оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ и другие.

Учитывая, что цены таких контрактов не определяются заказчиком и указанные услуги невозможно закупить конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя), подготовка обоснования соответствующей закупки не имеет никакого смысла. В соответствии с порядком обоснования к исключениям отнесены только случаи закупки «малого объема» (в соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93), заключение контракта на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку, а также с участием в проведении фестивалей, концертов, представлений и подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий, а также заключение



контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами. Перечисленные закупки будут обосновываться в разрезе годового объема таких закупок. В чем будет состоять обоснование объема закупок «малого объема» не понятно, так как в случаях, когда заказчик не превышает при таких закупках лимиты, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ, его решение является обоснованным. Проверить же «обоснованность» закупок «малого объема» любое заинтересованное лицо имеет возможность исходя из информации, приведенной в плане-графике заказчика, самостоятельно без изучения дополнительных обоснований.

Подводя итог вышесказанному и принимая во внимание то обстоятельство, что в 2017 году заказчиком следует подготовить документы планирования по новым правилам, в том числе, формировать обоснования таких закупок, актуальной является работа по экспертному обсуждению положений предложенного порядка и его корректировке в целях обеспечения эффективного использования такого механизма как обоснование закупок и исключения необоснованного увеличения трудозатрат, связанных с планированием закупочной деятельности.

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

Этот момент привлекает к себе внимание также в связи с тем обстоятельством, что из всех новых процедур по КОУ достигается минимальная экономия в части снижения НМЦК (1,5%) и выявлен минимальный уровень конкуренции в части

подаваемых заявок. Такая совокупность негативных факторов свидетельствует о низкой эффективности данной процедуры определения поставщика.

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

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

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

своей добросовестности, квалифицируются как случаи нарушения требований законодательства о контрактной системе.

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

Сложившиеся обстоятельства могут привести к следующим последствиям:

организации, обеспечивающие более высокое качество образовательных услуг за счет привлечения наиболее востребованных, квалифицированных экспертов, за счет качественного методического обеспечения, материально-технического обеспечения образовательного процесса, либо будут вытеснены с рынка государственного и муниципального заказа либо будут вынуждены существенно сокращать свои издержки, связанные с исполнением контрактов, что, не сможет не отразиться на качестве предлагаемых образовательных услуг, и, следовательно, на уровне квалификации работников заказчика, отправляемых на обучение. Таким образом, на сегодняшний день в соответствии с положениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возможные антидемпинговые меры не учитывают особенности объекта закупки. Исключением являются случаи приобретения двух категорий продукции: закупки в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг (ч. 7 ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ) и закупки товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо) (ч. 9 ст.37 Федерального закона № 44-ФЗ).

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

В части планирования в ЕИС КС:

- не предусмотрен функционал «подсветки» - в какие конкретно позиции плана внесены изменения и даты их внесения;
- недоработана функция создания сведений по образцу;
- очень неудобное расположение строк (пунктов) закупок, неудобная кнопка «треугольник», абсолютно ненужная информация выводится в строках планов

графиков в случае изменения планов графиков;

– в реестре закупок высвечиваются все закупки по всем годам, необходимо их разделить за каждый год отдельно, так же как в реестре контрактов;

– неудобное отображение печатной формы документы, что затрудняет проверку введенной информации;

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

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

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

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

В части работе с поисковыми инструментами ЕИС: нет возможности ставить слова-исключения (например, в случае, если поиск ведется по ремонту

(помещений), но при этом не интересует ремонт (автомобилей)); частое отсутствие информации по связи с планом-графиком.

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

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

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

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

В части интеграции между разными разделами личного кабинета пользователя ЕИС: выполнение одной операции по несколько раз, например, при закрытии контракта и публикации отчета сведения о поставщике могли бы заполняться автоматически, ссылка на документы тоже должна проставляться из закрытого контракта; невозможность вернуться в личный кабинет из реестра контрактов, переход с открытием в новой вкладке (со временем оперативная память офисного компьютера забивается полностью вкладками ЕИС); отсутствие единого реестра или системы для отслеживания процедуры «от» и «до»; отсутствие возможности перейти из «реестра контрактов» в «Отчеты заказчика»; отсутствие связи отчета об исполнении отдельного этапа контракта и информацией об исполнении, расторжении контракта.

Особого внимания заслуживает кадровая проблема. Учитывая то, что в законе № 44-ФЗ прописаны требования к профессиональной подготовки сотрудников контрактной службы, либо контрактного управляющего, то соответственно большое количество людей должно пройти переподготовку в соответствии с требованиями нового закона, что невозможно сделать в кратчайшие сроки. Очевидно, что переподготовка специалистов займет достаточно большое количество времени, что в свою очередь отразится на качестве государственных закупок в настоящее время. В соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, сотрудники контрактной службы и члены закупочных комиссий должны проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации в сфере закупок. Единственным требованием для учебного центра, предлагающего подобное обучение, является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. При этом какие-либо требования к учебным программам и квалификации преподавателей отсутствуют, а законодательство об образовании позволяет ограничить обучение всего 16 учебными часами. До сих пор не приняты профессиональные стандарты для специалистов, связанных с закупочной деятельностью. Так же хотелось бы отметить, чтобы качественно заработала контрактная система в России, в любом случае потребует

значительного количества обученных специалистов. Не случайно, профессионализм заказчика закреплён в перечне принципов в ст. 9 Закона 44-ФЗ. Тем не менее, учитывая, что в настоящее время в России существует всего лишь порядка до 70 учебных центров имеющих лицензию, обладающих опытом и проводящих обучение в области закупок, обеспечить качественную подготовку требуемого количества вряд ли представляется возможным, тем не менее нельзя игнорировать уровень профессиональной подготовки или недостаточное внимание к постоянному повышению квалификации всех задействованных специалистов, иначе это приведет к тому, что контрактная система просто не заработает на качественном уровне. Причины нехватки квалифицированных кадров: отсутствие единых программ обучения контрактных служащих; отсутствие мотивации. Проблемы формирования государственной контрактной системы в РФ представлены в таблице 5.

Таблица 5 – Проблемы формирования государственной контрактной системы в РФ

Этапы	Проблемы
Планирование	<p>Отсутствует порядок планирования, не сопоставляется потребность с закупками прошлого года с планируемыми, а именно:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) установлен размер обеспечения заявки или контракта с нарушением требований законодательства;</li> <li>2) в графе «Срок исполнения контракта» не указываются сроки исполнения этапов, при этом, как минимум, в случаях многолетних контрактов этапы исполнения имеют место;</li> <li>3) не выполнено требование о сквозной нумерации закупок (лотов);</li> <li>4) имеет место нарушение сроков внесения изменений в план-график в части несоблюдения срока, длительностью не менее, чем десять дней до размещения извещения;</li> <li>5) отсутствует информация об итоговых объемах отдельных категорий закупок, например, закупка услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку;</li> <li>6) отсутствуют итоговые параметры плана-графика (объем закупок у СМП, объемы закупок, планируемые в текущем году, совокупный объем закупок);</li> <li>7) зачастую ошибочно указываются одинаковые значения по позициям плана- графика «объемы закупок, планируемые в текущем году» и «совокупный годовой объем закупок», хотя, как правило, в состав данных показателей входят различные составляющие;</li> <li>8) в плане-графике на 2017 год содержится информация о закупках 2016 года;</li> </ol>



## Окончание таблицы 5

Этапы	Проблемы
Определение поставщиков	Недостаток сотрудников занимающихся государственными закупками, приводит к тому, что если сотрудник отсутствует (на больничном, в отпуске или по какой-либо иной причине), то заменить на время отсутствия его некому. Кроме того, возникшее увеличение количества проведения электронных аукционов, их более сложное проведение, приводит к тому, что контрактный управляющий не успевает с выполнением всем возложенных на него обязанностей.
Заключение контракта	Низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы. Введенная в действие ЕИС не позволяет пока в полной мере обеспечить, прежде всего, заказчиков полным перечнем сервисных функций. Также недоступны аналитические возможности ЕИС.
Исполнение контракта	Несовершенный порядок приемки, в том числе порядок проверки качества товара, может быть установлен нормативными правовыми актами

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

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

2. Уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не

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

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

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

При этом, были выявлены проблемы осуществления бюджетных закупок в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде.

К таким проблемам были отнесены:

- излишняя экономия по контрактам;
- большой объем закупок у единственного поставщика;
- недостаточное количество сотрудников по управлению бюджетными закупками.

#### Выводы по разделу

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели. В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ.

В работе был проведен анализ осуществления бюджетных закупок на примере Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда. История Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда берет начало с принятия 04 июля 2003 года решения о поэтапном создании в России двадцати арбитражных апелляционных судов (Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»»). Почтовый адрес: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 83.

Так как совокупный годовой объем закупок Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда не превышает 100 млн. рублей, то в суде назначен контрактный управляющий. При этом, Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд проводит закупки с помощью проведения электронного аукциона, запроса котировок, а также у единственного поставщика.

В результате анализ было выявлено, что произошел рост всей суммы контрактов, а с 2016 год по 2017 год общая сумма закупок снизилась. При этом

количество совершенных закупок неизменно увеличивается.

При этом, каждый год потребность в электронных аукционах растет. Так, вместе с увеличением общего количества закупок проведенных с помощью электронного аукциона увеличился и объем средств. Количество запросов котировок нестабилен. Из года в год происходит изменения как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

В 2015 и 2016 годах общая цена контрактов по проведению процедур запроса котировок выше, чем по проведению процедур электронных аукционов. Причинами этому служат: более сокращенные сроки проведения процедуры, по сравнению с электронным аукционом; возможность привлекать потенциальных продавцов или поставщиков на районном уровне; персонал отдела государственных закупок состоял из одного человека, что приводило к необходимости проводить процедуры запроса котировок.

В 2017 году динамика изменилась в сторону проведения процедур электронных аукционов.

Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляются на основании статьи 93 Федерального Закона о контрактной системе. В связи с тем, что совокупный годовой объем закупок в 2017 году увеличился, то и объем закупок, который заказчик обязан осуществить у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций также увеличился по сравнению с 2015 годом. Объем закупок, Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда осуществил у субъектов малого предпринимательства в 2017 году 5,66 % от совокупного годового объема закупок.

При этом, были выявлены проблемы осуществления бюджетных закупок в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде: излишняя экономия по контрактам; большой объем закупок у единственного поставщика; недостаточное количество сотрудников по управлению бюджетными закупками.

Кроме того, проведенный анализ позволил определить проблемы

формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ; существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2015 г. требует больших затрат; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

Далее рассмотрим основные направления повышения эффективности государственных закупок РФ.

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

#### 3.1 Рекомендации по формированию контрактной системы в сфере бюджетных закупок

Таким образом, проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким; существенно выросли издержки заказчиков; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

Рекомендации, для решения выявленных проблем, структурированы на две большие части – общесистемные рекомендации (затрагивают систему государственного и муниципального заказа в целом) и тематические рекомендации (затрагивают отдельные процессы государственного и муниципального заказа).

Рассмотрим общесистемные рекомендации, в частности деbüroкратизацию закупок. Правила обеспечения исполнения контрактов, двухсот- и более страничные документации о закупках, жесткие сроки подачи объемного пакета документов (подготовка заявки требует обращения в среднем в три инстанции), невозможность внести изменения в уже поданную заявку – все это, с одной стороны, отвращает частный бизнес от участия в процедурах закупок, а с другой - лишает добросовестного заказчика возможности отобрать лучшее предложение надежного поставщика. Реальных шагов, направленных на снятие административных барьеров участия в закупках, пока не предпринимается. Более того, в связи с переходом к регулированию по новому закону количество

документов, которые надо «собирать» для участия в торгах, в ряде случаев даже выросло. Необходимо существенно упростить порядок участия субъектов малого и среднего бизнеса в торгах, лишить возможности заказчиков предъявлять завышенные требования к участникам закупок, создать возможность для предоставления необходимых подтверждений не на этапе подачи заявок, а на этапе подписания или даже исполнения контракта. Безусловно, инициатива деbüroкратизации закупок не должна приводить к рискам поставки некачественных товаров, работ и услуг, поскольку здесь речь идет об интересах граждан.

На примере малого бизнеса необходимо отработать инициативу по деbüroкратизации закупок, после чего распространить ее на всю контрактную систему. Многие жесткие ограничения сегодня не работают на упреждение злоупотреблений, поэтому – бессмысленны.

Персонализация ответственности. Долгое время государственная реформа основывалась на парадигме детальной регламентации процессов. Культуру взяточничества предлагалось «взять в клещи»: с одной стороны, запереть чиновника показателями результативности, с другой - регламентировать его работу. Административные регламенты предоставления услуг и текущее законодательство о контрактной системе - явные свидетельства фиаско этой идеологии.

Первый шаг был сделан в Федеральном законе № 44-ФЗ: введена функция контрактной службы и контрактного управляющего. В то же время, потенциал контрактных управляющих в системе госзаказа недоиспользован. Люди, которые каждодневно имеют возможность повлиять на принятие решений ценой несколько миллиардов рублей, должны работать в особой системе ограничений и поощрений. В обмен на более жесткие требования к конфликту интересов, использование полиграфов, раскрытие сведений не только о доходах, но и расходах контрактных управляющих, корпус контрактных управляющих должен получить доступ к поощрению, сполна компенсирующему систему ограничений.

Это нормальная корпоративная практика. Такой подход позволит государству выйти на рынок качественного закупочного персонала и привлекать директоров контрактных служб, имеющих широкий корпоративный опыт, а главное, не имеющих «скользких» или негативных историй в своем послужном списке.

Для крупных заказчиков отбором контрактных управляющих и работников контрактных служб должен заниматься вневедомственный совет.

Репутационные механизмы должны затронуть не только кадровый состав контрактных служб, но и ведомства в целом. По итогам периодической оценки показателей работы ведомственных контрактных систем (уровень конкуренции, экономия, результативность закупок), худшие ведомства должны терять право использовать сложные и, следовательно, коррупциогенные способы закупки, или полностью переходить на обеспечение их закупочной функции со стороны централизованного сервисного закупочного агентства.

Контроль не только процедур, но и результатов. Россия уже имеет опыт создания эффективной системы процедурного контроля в сфере закупок. Такой же конвейер должен быть создан в отношении контроля содержательных результатов закупок. В настоящее время такие функции закреплены за органами финансового контроля, но фактически никем не осуществляются. Любой гражданин, как пользователь результатов исполнения государственного или муниципального контракта, должен получить право подать жалобу на некачественную услугу (некачественную дорогу, плохо отремонтированную детскую площадку и так далее), а уполномоченный орган власти - быстро и оперативно рассмотреть жалобу и принять решение, в том числе по итогам инструментальной проверки.

Скорейшая качественная разработка и внедрение каталога товаров, работ и услуг. Отсутствие каталога товаров, работ и услуг приводит к тому, что основные новации контрактной системы, призванные обеспечить новое качество системы государственных закупок, не работают. Каталог позволит перейти к различным режимам планирования повторяющихся закупок по стандартным категориям



товаров, работ и услуг. Без каталога невозможна полноценная работа института обоснования закупок в части доказательства обоснования их потребительских свойств.

Отсутствие каталога – это также сохранение непрозрачности при определении начальной (максимальной) цены контракта на стандартные товары, работы и услуги, и сохранение денежного «навеса» в сегменте государственных закупок, который достигает до 10-15% от общего объема средств бюджетов бюджетной системы РФ, выделяемых на закупки. В настоящее время невозможно использовать информацию о ценах по уже проведенным торгам для определения начальной максимальной цены новой закупки товаров, работ и услуг ввиду несопоставимости наименований. Любое дальнейшее движение по расширению перечня нормирования без наличия каталога приведет к еще большему хаосу, если требования будут предъявляться не к конкретному детально описанному товару или услуге, а к обобщенному наименованию товарной позиции. Весь смысл нормирования будет потерян, а работа по его созданию - станет сизифовым трудом.

Без каталога нельзя автоматизировать процессы формирования объявлений о закупке, протоколов, контрактов, влекущие существенные трудозатраты для заказчиков, невозможно сформировать полную библиотеку типовых контрактов, осуществлять качественный контроль в сфере закупок.

Таким образом, каталог является стержневым элементом единой информационной системы, институтов планирования закупок, обоснования закупок, определения НМЦК, контроля в сфере закупок, а также решения не прямых задач контрактной системы - развития импортозамещения и стимулирования инноваций. При ориентировочных затратах на создание и ведение каталога 50-60 млн. рублей в год (содержание штатной численности у регулятора, поддержание информационной системы и прочее), показатели бюджетной эффективности Каталога, в случае его корректного создания и ведения, гарантированно превышают значения в несколько миллиардов рублей.

Электронный магазин. В количественном выражении в государственном заказе доминируют малые закупки. Вместо прямой простой закупки заказчики вынуждены проводить сложные многонедельные процедуры. Для простых закупок стандартных товаров по отдельному перечню должна использоваться процедура электронного магазина, которая предполагает размещение на электронной площадке извещений о закупке с указанием на категорию товара (работы, услуги), его объемных показателей, начальную (максимальную) цену, а также требуемый срок поставки (оказания, выполнения), а для совершения мелких закупок (с ценой контракта до 10-20 тыс. руб.) контрактные управляющие должны получить возможность использования дебетовых карт распространенных платежных систем.

Для успешного внедрения вышеуказанных рекомендаций также необходимо:

1. Создать эффективную систему бесплатной для заказчиков методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере

2. Провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок

3. Создать систему мониторинга результатов контрактов.

4. Создать систему проектного управления крупных контрактов (от 100 млн. руб.)

5. Разработать и внедрить библиотеку типовых контрактов

6. Реализовать комплекс мер, направленных на снижение затрат заказчиков в связи с применением Федерального закона 44-ФЗ

7. Возобновить диалог о методах и принципах действия Федерального закона № 44-ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений

8. В целях сокращения издержек осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на

уровне их вышестоящих органов управления

9. Обеспечить возможности для независимой оценки эффективности функционирования контрактной системы.

Рассмотрим тематические рекомендации, в частности, планирование закупок.

В целях решения выявленных проблем и для обеспечения реализации на практике возложенных на план-график задач предлагается:

1. Смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок. Проведенный мониторинг показал, что расчет начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом № 44-ФЗ, еще на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчет этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки. В этой связи представляется возможным отказаться от указания в плане-графике окончательно рассчитанной начальной (максимальной) цены контракта, заменив ее расчетной ценой (без необходимости приведения ее обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика). Начальную (максимальную) цену контракта предлагается рассчитывать и обосновывать уже при непосредственной подготовке к осуществлению закупки - перед размещением извещения об осуществлении закупки. Аналогичным образом следует рассмотреть возможность упрощения описания характеристик объекта закупки в плане-графике, а также сокращения параметров закупки, подлежащих обоснованию при планировании. Среди прочего, эти меры позволят сократить трудозатраты заказчиков на составление планов-графиков и уменьшить количество вносимых в них изменений

2. Использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика

3. Обеспечить работающую методическую и информационную поддержку

заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений.

Нормирование закупок. Расширить перечень позиций, в отношении которых устанавливаются нормативы цены в рамках правил нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг, определяемых Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями, а также обеспечить контроль за обоснованностью нормативов цены и предельных цен, устанавливаемых государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами.

Централизация закупок.

1. Устранить неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок (в части полномочий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя)) автономных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, в тех случаях, когда они осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. В конечном итоге, успешное и осознанное внедрение централизации закупок там, где это действительно необходимо, будет невозможным без раскрытия, разъяснения преимуществ и недостатков различных схем централизации, включая вопросы издержек и оценки возникающих рисков в части конфликта интересов и полномочий заказчика и соответствующего органа (организации).

2. Легализовать возможности частичной централизации закупок.

Действие антидемпинговых механизмов.

1. Распространить антидемпинговые меры и на случаи закупки путем проведения запроса предложений

2. Разработать официальные разъяснения или методические рекомендации,

посвященные порядку реализации антидемпинговых мер на практике

3. Для общего случая осуществления закупок на сумму, не превышающую 15 млн. руб., необходимо установить требование о том, что контракты, сведения о которых согласно ч.3 ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки

4. В рамках разработки информационного обеспечения контрактной системы предусмотреть возможность получения информации о применении заказчиками антидемпинговых мер.

Эффективность новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

1. Дополнить перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием перечнем случаев, предусмотренных п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ для закупки посредством конкурса с ограниченным участием

2. Дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов», видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено право заказчика применять двухэтапные конкурсы

Контрактные службы и контрактные управляющие.

Включить в квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР, ОК 016-94) должности контрактного управляющего, руководителя и работника контрактной службы

Экспертиза результатов исполнения контракта.

1. Пересмотреть случаи обязательной «внешней» экспертизы и определение

действительных целей проведения такой экспертизы.

2. Установить пороговое значение цены контракта, с достижением которого должна проводиться экспертиза результатов закупки, взяв за основу сложность закупки и (или) ее стоимость (в целом по цене контракта или за единицу закупаемого товара) с целью исключения обязанности проведения экспертизы по низкобюджетным закупкам.

3. Закрепить на законодательном уровне определение «этап поставки товара, выполнения работы, оказания услуги» а также понятие «отдельный этап исполнения контракта» для разъяснения момента возникновения обязанности заказчика по проведению соответствующей экспертизы.

4. Рекомендовать заказчикам вносить в тексты контрактов или включать в типовые контракты обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) взаимодействовать с экспертом (экспертной организацией) при необходимости проведения «внешней» экспертизы.

5. Рассмотреть и законодательно урегулировать вопрос о возможности оплаты закупки услуг экспертов за счет экономии, достигнутой при осуществлении закупки, при условии предварительного обсуждения соблюдения принципа целевого расходования бюджетных средств в случае такого их расходования, либо определить иные источники финансирования проведения экспертизы.

6. Установить меры административной ответственности для привлекаемых заказчиком экспертов (экспертных организаций) в КоАП за предоставление недостоверных результатов экспертизы, экспертного заключения или заведомо ложного экспертного заключения, за невыполнение экспертом, экспертной организацией требования об уведомлении о допустимости участия в экспертизе.

7. Предусмотреть право заказчика требовать от участника закупки документы, подтверждающие отсутствие аффилированности эксперта, в составе заявки и право проверять представленные сведения.

8. Отменить обязательность осуществления экспертизы в случае, если для результатов контракта предусмотрено проведение обязательной государственной

или негосударственной «профильной» экспертизы.

9. Утвердить общие разъяснения или методические материалы (подобные принятым ТПП РФ методическим материалам) для лучшего понимания заказчиками самого института экспертизы

Информационное обеспечение контрактной системы.

1. Воссоздать на основе ЕИС доступную всем заинтересованным лицам систему статистических показателей государственного и муниципального заказа

2. Пользователи должны получить возможность формировать базы данных по своему усмотрению с помощью фильтров (выбора условий) (аналогичному тому, как уже работает ЕМИСС со статистическими показателями):

- способ определения поставщика;
- закупки у единственного поставщика (с разбивкой на «малые закупки» и закупки без проведения конкурентных процедур);
- период наблюдения;
- субъект РФ;
- уровень заказчиков (федеральные, региональные, муниципальные);
- заказчик/уполномоченный орган (уполномоченное учреждение);
- закупки, осуществленные в рамках поддержки отдельных групп участников (СМП, СОНКО, организации инвалидов, УИС);
- совместные закупки.

3. Создать или предоставить в открытый доступ аналитическую подсистему ЕИС. В частности, система не дает развернутой статистики по расторгнутым контрактам - по основаниям расторжения контракта (по соглашению сторон, односторонний отказ заказчика, односторонний отказ поставщика, в судебном или досудебном порядке), создает существенные сложности для тех, кто решает задачу поиска заключенных контрактов. Нет возможности осуществить поиск контракта по его номеру, нет возможности собрать агрегированные статистические данные о проведении экспертизы результатов исполнения контракта (экспертиза проведена самостоятельно заказчиком или с привлечением

экспертов, экспертных организаций; каковы результаты экспертизы - принятии решения о приемке или об отказе в приемке результатов исполнения контракта), система не позволяет отследить реализацию принципа стимулирования инноваций, предусмотренного ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ. Средствами официального сайта невозможно автоматизировано определить: является ли планируемая или осуществляемая закупка инновационной и реализована ли запланированная закупка инновационного объекта

4.Реализовать средствами ЕИС возможность сопровождения единого технологического цикла закупочной деятельности: в настоящий момент невозможно отследить конкретную закупку с момента включения ее в план закупок/план-график закупок до момента исполнения контракта (нет сквозного процесса по переходу из документа в документ по циклу работы заказчика)

5.Обеспечить интеграцию бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом

6. Обеспечить интеграцию закупочного процесса с реализацией госпрограмм по закупкам из государственных программ

7. Расширить поисковые возможности ЕИС КС на основе технологий интеллектуального поиска информации

8. Исключить возможность размещения искаженной информации, передаваемой из подсистемы Управления закупками в ЕИС

9. Утвердить регламент обеспечения конфиденциальности информации и предупреждению угроз взлома, намеренных попыток приведение в неработоспособность

10. Обеспечить публикацию для всеобщего доступа на ООС данных Яндекс-метрики

11. Обеспечить преимущество документов, сопровождающих закупку, не только техническими средствами официального сайта (в последствии ЕИС), но



также и нормативно-правовым регулированием порядка и формы составления таких документов

12.Актуализировать в соответствии с целями и принципами контрактной системы в сфере закупок нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования официального сайта, требования к его технологическим и лингвистическим средствам

13.Оценить с участием экспертов и специалистов возможности поэтапного расширения функционала официального сайта по автоматизации контроля содержания размещаемых документов и информации в целях минимизации искажений и обеспечения машиночитаемости данных

14.Для снижения возможности искажения информации при размещении сведений о закупках в будущем также необходимо проведение следующих мероприятий:

- обеспечение корректного размещения и взаимосвязи всей информации о закупке на официальном сайте;

- использование уже разработанных методических рекомендаций по контролю соблюдения требований законодательства при размещении заказчиками информации о закупках на официальном сайте и выявлению нарушений в части искажения информации об осуществляемых закупках;

- проведение регулярных проверок на наличие искажений информации о закупках на основе утвержденных критериев отнесения искажения к нарушениям и способов их выявления;

- обеспечение разработки и внедрения технических (автоматизированных) средств мониторинга случаев искажения информации о закупках с возможностью немедленного уведомления о выявленных фактах органов по контролю в сфере закупок;

- установление обязательности наличия внутренних алгоритмов поиска ошибок и неточностей в информации, не позволяющих размещать информацию с ошибками или маркирующих такую некорректную информацию для всеобщего

ознакомления;

- создание открытого рейтинга недобросовестных заказчиков, основанного на подсчете количества допущенных (выявленных) нарушений;

- использование фактов неоднократного нарушения правил размещения информации в качестве одного из критериев оценки деятельности должностных лиц контрактных служб и контрактных управляющих

Кроме того, были выявлены проблемы осуществления бюджетных закупок в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде: излишняя экономия по контрактам; большой объем закупок у единственного поставщика; недостаточное количество сотрудников по управлению бюджетными закупками.

Экономия возникает за счет неверно спланированного количества необходимых материалов, которые будут использованы в определенный период.

Для того, чтобы оптимизировать планирование по конкретной закупке необходимо анализировать предыдущие периоды, сопоставлять со следующим периодом, чтобы наиболее точно запланировать закупку.

Поэтому, Восемнадцатому арбитражному апелляционному суду возможно предложить заменить закупки у единственного поставщика, а именно закупки по пункту 4 пункту 5 статьи 93 части 1 44-ФЗ, на проведение закупки с помощью электронного аукциона, конкурса.

За счет этого будут экономиться денежные средства бюджета, так как проведение закупки с помощью электронного аукциона, конкурса подразумевает за собой уменьшение начальной (максимальной) цены контракта. А при закупке товаров, работ, услуг по пункту 4 и пункту 5 статьи 93 части 1 44-ФЗ применяется цена, которую выставляет единственный поставщик.

Кроме того, было определено, что в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде возникают ситуации, когда закупка не была запланирована, но на данный момент стала необходима.

В таких ситуациях нет 100 %-ной уверенности в том, что получится совершить необходимую закупку. Для того, чтобы подобных ситуаций становилось меньше,

возможно предложить специалистам анализировать предыдущий финансовый год, сопоставлять потребность, закупки прошлого периода с планируемыми. За счет этого будет меньше возникать непредвиденных ситуаций, таких как, невозможность выделить средства бюджета для оплаты приобретаемого товара, выполняемой работы, оказанной услуги; невозможность провести закупку в необходимый срок.

В Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде назначен человек, на которого возложены обязанности контрактного управляющего, который прошел обучение в сфере закупок.

Но, если возникает такая ситуация, как, если сотрудник отсутствует (на больничном, в отпуске или по какой-либо иной причине), то заменить на время отсутствия некому.

Руководству суда предлагается взять в штат сотрудника, либо возложить дополнительные обязанности на работающего сотрудника, обучить его в сфере закупок, для того чтобы была возможность замещать непосредственно контрактного управляющего на время отсутствия. Так как процесс ведения государственных закупок является непрерывным и требует постоянного контроля.

Таким образом, для наиболее оптимального планирования государственных услуг были внесены следующие предложения:

- для того чтобы не возникала излишняя экономия по контрактам, рекомендовано проводить анализ предыдущих контрактов, сравнивать с планируемыми показателями на будущий период;
- постепенно заменять закупки у единственного поставщика на закупки, проводимые с помощью конкурсной процедуры;
- в связи с тем, что планирование и ведение государственных закупок является непрерывным процессом, рекомендовано руководству Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда учесть в штатном расписании возможность замещения контрактного управляющего.

В данной работе автором предложены конкретные предложения по

совершенствованию планирования государственных услуг. Реализация этих предложений позволит избежать нарушения закона о контрактной системе, повысить исполнительскую дисциплину и ответственность должностных лиц в сфере закупок товаров, работ, услуг. Далее проведем оценка эффективности предложенных мероприятий.

### 3.2 Оценка эффективности предложенных мероприятий

Для оценки общего экономического эффекта от всех разработанных рекомендаций по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы будем использовать традиционный метод расчета эффекта, широко применяемый в экономической литературе.

Коэффициент экономической эффективности = экономия на затратах в результате внедрения проекта : затраты на осуществление мероприятий. (14)

В таблице 6 представлены затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы (в частности решение кадровой проблемы за счет учета в штатном расписании возможность замещения контрактного управляющего).

Таблица 6 – Затраты на реализацию мероприятий по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, в рублях

Показатель	Сумма
Затраты на повышение квалификации замещающего контрактного управляющего	17200
Дополнительная заработная плата замещающего контрактного управляющего на период отпуска и больничного листа	25000
Итого затрат	42200

Таким образом, общие затраты составят 42,200 тыс. руб.

Реализация предложенных мероприятий приведет к повышению удовлетворенности трудом (мотивационный эффект), повышению эффективности бюджетных закупок.

Конечно, очень сложно определить точную отдачу от внедрения предложений по совершенствованию механизма бюджетных закупок в условиях формирования государственной контрактной системы, тем более все это в текущей перспективе.

Экономия на затратах в результате внедрения проекта составит 512 890 руб.

Затраты на осуществление мероприятий составят 42 200 руб.

Коэффициент экономической эффективности =  $512\ 890 : 42\ 200 = 12,1$ .

Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 12,1.

Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта.

Вывод: проект является эффективным.

Таким образом, реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования. Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.

Выводы по разделу

Рекомендации, для решения выявленных проблем, структурированы на две большие части – общесистемные рекомендации (затрагивают систему государственного и муниципального заказа в целом) и тематические рекомендации (затрагивают отдельные процессы государственного и муниципального заказа).

К общесистемным рекомендациям были отнесены: де бюрократизация; персонализация ответственности; контроль не только процедур, но и результатов; скорейшая качественная разработка и внедрение каталога товаров, работ и услуг; электронный магазин; а так же иные общесистемные рекомендации (создать эффективную систему бесплатной для заказчиков методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере; провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок; создать систему мониторинга результатов контрактов; создать систему проектного управления крупных контрактов (от 100 млн. руб.); разработать и внедрить библиотеку типовых контрактов; реализовать комплекс мер, направленных на снижение затрат заказчиков в связи с применением Федерального закона 44-ФЗ; возобновить диалог о методах и принципах действия Федерального закона № 44-ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений; в целях сокращения издержек осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления; обеспечить возможности для независимой оценки эффективности функционирования контрактной системы).

К тематическим рекомендациям были отнесены: в части планирования закупок (смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок; использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика; обеспечить работающую методическую и информационную поддержку заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных

отношений); в части нормирования закупок (расширить перечень позиций, в отношении которых устанавливаются нормативы цены в рамках правил нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг); в части централизации закупок (устранить неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок, легализовать возможности частичной централизации закупок); рассмотреть вопросы эффективности новых способов определения поставщика (дополнить перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием перечнем случаев; дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов», видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено право заказчика применять двухэтапные конкурсы); в части информационного обеспечения контрактной системы (воссоздать на основе ЕИС доступную всем заинтересованным лицам систему статистических показателей государственного и муниципального заказа; пользователи должны получить возможность формировать базы данных по своему усмотрению с помощью фильтров; создать или предоставить в открытый доступ аналитическую подсистему ЕИС; реализовать средствами ЕИС возможность сопровождения единого технологического цикла закупочной деятельности; обеспечить интеграцию бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом).

Для наиболее оптимального планирования государственных услуг Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда были внесены следующие предложения: для того чтобы не возникала излишняя экономия по контрактам, рекомендовано проводить анализ предыдущих контрактов, сравнивать с планируемыми показателями на будущий период; постепенно заменять закупки у

единственного поставщика на закупки, проводимые с помощью конкурсной процедуры; в связи с тем, что планирование и ведение государственных закупок является непрерывным процессом, рекомендовано руководству Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда учесть в штатном расписании возможность замещения контрактного управляющего.

В данной работе автором предложены конкретные предложения по совершенствованию планирования государственных услуг. Реализация этих предложений позволит избежать нарушения закона о контрактной системе, повысить исполнительскую дисциплину и ответственность должностных лиц в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность механизма государственных закупок, а также усилить меры по обеспечению бюджетной и закупочной дисциплины и простимулировать конкурентные механизмы его функционирования. Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного анализа показали, что в экономической литературе недостаточно исследованы методические аспекты, которые обеспечивали бы разнонаправленную и комплексную оценку эффективности системы государственных закупок в современной российской экономике. Поэтому следует использовать алгоритм оценки эффективности государственных закупок, используемый для их анализа на региональном уровне. Вместе с тем для более полной оценки эффективности закупочной деятельности и внедрения инноваций следует дополнить расчет интегрального значения конкурентности показателями, характеризующие доли (по стоимости и по количеству) контрактов, заключенных по итогам проведения конкурентных закупок инновационной продукции; выпуск инновационной продукции.

Методика анализа механизма бюджетных закупок позволяет: сравнивать итоговые показатели по каждому из способов определения поставщика и ранжировать их по степени эффективности проведения закупок; выявлять динамику итогового показателя по каждому из способов определения поставщика и в целом по области; выявлять «проблемные» места в деятельности каждого способа определения поставщика путем выявления, за счет каких показателей снижается эффективность закупок; оценивать значение и динамику показателей, применяемых при расчете; анализировать имеющиеся нарушения законодательства при размещении заказов.

Государственная закупка в России построена на началах децентрализованной модели, согласно которой заказчики как распорядители государственных средств самостоятельно осуществляют государственную закупку и заключают договор с участником, кроме закупки на началах межведомственной координации, которая осуществляется по централизованной модели. В большинстве субъектов РФ закупки централизованы, то есть в одном (или нескольких) уполномоченных органах (уполномоченных учреждениях) сосредоточены функции по

осуществлению закупок для заказчиков соответствующего субъекта РФ.

В работе был проведен анализ осуществления бюджетных закупок на примере Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда. История Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда берет начало с принятия 04 июля 2003 года решения о поэтапном создании в России двадцати арбитражных апелляционных судов (Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»»). Почтовый адрес: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 83.

Так как совокупный годовой объем закупок Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда не превышает 100 млн. рублей, то в суде назначен контрактный управляющий. При этом, Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд проводит закупки с помощью проведения электронного аукциона, запроса котировок, а также у единственного поставщика.

В результате анализ было выявлено, что с 2015 по 2016 год произошел рост всей суммы контрактов с 7694469 руб. до 10602738 руб., или на 37,8%, а с 2016 год по 2017 год общая сумма закупок снизилась со 10602738 руб. до 9908888 руб. или на 6,54%. При этом количество совершенных закупок неизменно увеличивается с 50 ед. до 60 ед.

При этом, каждый год потребность в электронных аукционах растет. Если в 2015 году было совершено 23 закупки с помощью электронного аукциона, то в 2016 году их количество увеличилось до 31 закупки, а в 2017 году закупки с помощью электронного аукциона составили 54 закупки. Так, вместе с увеличением общего количество закупок проведенных с помощью электронного аукциона увеличилась и объем средств: в 2015 году закупки были проведены на сумму 4586276 руб., в 2016 году на сумму 6187332 руб., в 2017 году на сумму 9003210 руб., то есть за период увеличились на 4416934 руб. или на 96,31%.

Количество запросов котировок нестабилен (для более объективного анализа данные по котировкам представлены с 2014 года). Из года в год происходит изменении как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

В 2015 и 2016 годах общая цена контрактов по проведению процедур запроса котировок выше, чем по проведению процедур электронных аукционов. Причиной этому служат: более сокращенные сроки проведения процедуры, по сравнению с электронным аукционом; возможность привлекать потенциальных продавцов или поставщиков на районном уровне; персонал отдела государственных закупок состоял из одного человека, что приводило к необходимости проводить процедуры запроса котировок.

В 2017 году динамика изменилась в сторону проведения процедур электронных аукционов.

Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляются на основании статьи 93 Федерального Закона о контрактной системе. В связи с тем, что совокупный годовой объем закупок в 2017 году увеличился, то и объем закупок, который заказчик обязан осуществить у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций также увеличился по сравнению с 2015 годом на 339865 рублей. Объем закупок, который Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда осуществил у субъектов малого предпринимательства в 2017 году составил 560180 рублей, что составляет 5,66 % от совокупного годового объема закупок.

При этом, были выявлены проблемы осуществления бюджетных закупок в Восемнадцатом арбитражном апелляционном суде: излишняя экономия по контрактам; большой объем закупок у единственного поставщика; недостаточное количество сотрудников по управлению бюджетными закупками.

Кроме того, проведенный анализ позволил определить проблемы формирования государственной контрактной системы: низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа и как следствие – низкие показатели активности игроков. Уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа продолжает оставаться очень низким; уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа остается высоким. Ни

официальный сайт, ни электронные аукционы не преобразовали пока рынок государственного и муниципального заказа в механизм, где всегда побеждает наиболее выгодное для государства предложение. Многие закупки продолжают оставаться источником обогащения для прослойки коррумпированных чиновников, а не средством достижения задач государственных программ; существенно выросли издержки заказчиков. Большинство респондентов-заказчиков (84,2%) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2015 г. требует больших затрат; низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы.

Далее рассмотрим основные направления повышения эффективности государственных закупок РФ.

Рекомендации, для решения выявленных проблем, структурированы на две большие части – общесистемные рекомендации (затрагивают систему государственного и муниципального заказа в целом) и тематические рекомендации (затрагивают отдельные процессы государственного и муниципального заказа).

К общесистемным рекомендациям были отнесены: деbüroкратизация; персонализация ответственности; контроль не только процедур, но и результатов; скорейшая качественная разработка и внедрение каталога товаров, работ и услуг; электронный магазин; а так же иные общесистемные рекомендации (создать эффективную систему бесплатной для заказчиков методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере; провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок; создать систему мониторинга результатов контрактов; создать систему проектного управления крупных контрактов (от 100 млн. руб.); разработать и внедрить библиотеку типовых контрактов; реализовать комплекс мер, направленных на снижение затрат заказчиков в связи с применением Федерального закона 44-ФЗ; возобновить диалог о методах и

принципах действия Федерального закона № 44-ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений; в целях сокращения издержек осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления; обеспечить возможности для независимой оценки эффективности функционирования контрактной системы).

К тематическим рекомендациям были отнесены: в части планирования закупок (смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок; использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика; обеспечить работающую методическую и информационную поддержку заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений); в части нормирования закупок (расширить перечень позиций, в отношении которых устанавливаются нормативы цены в рамках правил нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг); в части централизации закупок (устранить неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок, легализовать возможности частичной централизации закупок); рассмотреть вопросы эффективности новых способов определения поставщика (дополнить перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием перечнем случаев; дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов», видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено

право заказчика применять двухэтапные конкурсы); в части информационного обеспечения контрактной системы (воссоздать на основе ЕИС доступную всем заинтересованным лицам систему статистических показателей государственного и муниципального заказа; пользователи должны получить возможность формировать базы данных по своему усмотрению с помощью фильтров; создать или предоставить в открытый доступ аналитическую подсистему ЕИС; реализовать средствами ЕИС возможность сопровождения единого технологического цикла закупочной деятельности; обеспечить интеграцию бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом).

Для наиболее оптимального планирования государственных услуг Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда были внесены следующие предложения: для того чтобы не возникала излишняя экономия по контрактам, рекомендовано проводить анализ предыдущих контрактов, сравнивать с планируемыми показателями на будущий период; постепенно заменять закупки у единственного поставщика на закупки, проводимые с помощью конкурсной процедуры; в связи с тем, что планирование и ведение государственных закупок является непрерывным процессом, рекомендовано руководству Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда учесть в штатном расписании возможность замещения контрактного управляющего.

В данной работе автором предложены конкретные предложения по совершенствованию планирования государственных услуг. Реализация этих предложений позволит избежать нарушения закона о контрактной системе, повысить исполнительскую дисциплину и ответственность должностных лиц в сфере закупок товаров, работ, услуг.

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

функционирования. Коэффициент экономической эффективности проекта составит: 2,1. Сумма затрат ниже, чем ожидаемая экономия на затратах в результате внедрения проекта. Проект является эффективным.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Письмо Министерства экономического развития РФ от 29 января 2015 г. № Д28и-55 “О реализации положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.garaNet.ru/products/ipo/prime/doc/71245976/> (дата обращения 04.02.2016 г.)

2. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.09.1997 № 117 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) - (конкурсной документации)» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.rosteplo.ru/№рб files/№рб shablo№.php?id=363> (дата обращения 07.06.2017 г.)

3. Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2014 года № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

4. Приказ Минздрава РФ от 29.04.1997 № 126 “Об организации работы по охране труда в органах управления, учреждениях, организациях и на предприятиях системы Министерства здравоохранения Российской Федерации”

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» от 24.07.1997 № 1047-р 7. ст. 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) “О защите конкуренции” (с изм. и доп. от 10.01.2016) ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) “О защите конкуренции” (с изм. и доп. от 10.01.2016)

6. Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при



организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») от 08.04.1997 № 305

7. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О защите конкуренции» (с изм. и доп. от 10.01.2016)

8. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

9. Федеральный закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 11.07.2011)

10. Ариончик А.А. Осуществление закупок бюджетным учреждением в соответствии с федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Наука и образование в жизни современного общества сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 14 томах, 2015. С. 11 - 12.

11. Баскакова Е.А., Хавроничева Н.В. Новое в организации государственных закупок бюджетными учреждениями // Научная мысль № 1 (12), 2014. С. 66 - 68

12. Бальсевич, А.А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России / А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзина // Экономический журнал ВШЭ. – 2014. - №4. – С. 563-585.

13. Вершинина Е. С. Коррупционная составляющая государственных закупок // Молодой ученый, 2015. №3. С. 626 - 630.

14. Госзаказ с точки зрения бизнеса: основные проблемы и пути их решения // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. - № 39. - С. 17-19.

15. Гладчук А.В. Национальный режим при осуществлении закупок товаров, работ и услуг в сфере здравоохранения // Современные проблемы соци-

ально-гуманитарных наук (Сборник докладов II Международной научно-практической заочной конференции. Научный ред. А.В. Гумеров), 2015. С. 229 - 232

16. Гончаров Е.Ю. История торгов в России XVIII-XVIII вв. // Конкурсные торги, 2015. № 8. С. 40 - 42.

17. Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги, 1998. - 42 с.

18. Государственные закупки продукции: от менеджериализма к менеджменту публичных ценностей / Островский А.Н., Новокрещенов И.В., Новокрещенова И.Г., Аранович Л.М., Морозов В.П. // Саратовский журнал, 2015. Т. 8. № 3. С. 697 - 703

19. Гребенникова, В.А., Немченко, Л.И. Новый подход к размещению государственных и муниципальных заказов: преимущества и недостатки контрактной системы // Финансы и кредит. – 2014. - №15. – С. 21-26.

20. Госзакупки: новые правила игры: консультации экспертов / ответы на вопросы, формы необходимых документов / заявки на участие и пр., информация об электронной торговле и электронной подписи [Текст] / авт.-сост.: М. В. Стахова, Е. С. Урумова. – М.; Берлин: Инфотропик Медиа, 2013. – 150 с.: ил.

21. Галанов, В. А. Логистика государственных закупок Текст учеб.-метод. пособие для вузов по экон. специальностям и направлениям бакалавриата и магистратуры В. А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибаев ; под общ. ред. В. А. Галанова. – М. ИНФРА-М 2012. – 246 с.

22. Данилова, И.В. Управление государственными и муниципальными заказами: учебное пособие/ И.В. Данилова, А.А. Демин, Н.К. Демина, Н.А. Сигатова. - Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2009.-165с.

23. Доронин, С. Н. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления [Текст]: монография / С. Н. Доронин, Н. А. Рыхтикова, А. О. Васильев. – М.: Форум: ИНФРА-М , 2013. – 231 с.: ил.

24. Демкина, А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций: монография/ А. В. Демкина; науч. Ред. Л.Ю. Михеева. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2012, 2011. – 316 с.

25. Калмыков, Ю.П. Госзакупки: как расходуются средства бюджета [Текст] / Ю.П. Калмыков // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 12 – 16

26. Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. – Новосибирск: НГТУ, 2015. - с. 45.

27. Нововведения федерального закона № 44-ФЗ и их влияние на организацию закупок товаров, работ, услуг организациями / Перфильев А.А., Салдан И.П., Щербина Н.Н., Колядо Е.В. // Сибирский журнал (Иркутск), 2015. Т. 139. № 8. С 46 - 48

28. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире Текст С. Г. Белев и др.; под ред. И. А. Соколова; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. – М. Дело 2012. – 516 с.

29. Рубвальтер, Д.А. Государственная научно-техническая политика и федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России [Текст] / Д.А. Рубвальтер, С.С. Шувалов // Экономическая наука современной России. – 2008. – № 1 (40). – С. 54 – 71

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

31. Сироткина Н.Г., Скребцова Р.Р. Особенности закупочных процедур бюджетных учреждений в Российской Федерации // Альманах № 4 (39), 2015. С. 10 - 14

32. Сигатова, Н.А. Формирование контрактной системы в РФ: новые подходы к государственным и муниципальным закупкам/ Н.А. Сигатова // Экономика и предпринимательство. – 2015.- № 5 (ч. 2) (58-2). - С. 139-143.

33. Сигатова, Н.А. Контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок: ограничения и перспективы развития/Н.А. Сигатова/

Наука ЮУрГУ: материалы 67-й научной конференции ППС. Секции экономики, управления и права – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2015, Т.1. – С. 433-440.

34. Смотрицкая, И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов [Текст] / И. Смотрицкая, С. Черных // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 108 – 118

35. Система госзакупок: на пути к новому качеству [Текст] / А.А. Яковлев, О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова и др. // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 88–117

36. Нестерович, Н.В. Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н.В. Нестерович // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. - № 41. - С. 8-15.

37. Управление государственными и муниципальными закупками (в схемах и таблицах) // Коллектив авторов. Ростов н/д: Изд-во «Содействие-XXI век», 2016. - 224 с.

38. Шаранов С.Г., Полякова И.Ф. Развитие системы государственных закупок в Российской Федерации // Вестник №51. 2014. № 8. С. 17 - 21.

39. Шевченко Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. - М.: Спарк, 2016. - с. 12.

40. Шкутина Е.К. Организация закупок для государственных и муниципальных нужд // Бюллетень интернетконференций, 2014. Т. 4. № 5. С. 658 - 659

41. «Процесс организации федеральных закупок в США», журнал ФИНАНСЫ № 1, 2016 с. 62

42. Доклад Государственного университета - Высшей школы экономики // Руководитель проекта А.А. Яковлев. - М.: 2016.

43. «Закупки и тендеры РФ государственные и коммерческие» URL: <http://zakupki-tendery.ru>

44. «Проблемы текущего законодательства о размещении государственного заказа» URL: <http://www.zdrav.ru>

45. Электронный журнал «Вести Гаранта». 2017. URL: <http://www.garant.ru>
46. Федеральная служба государственной статистики: [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#) Дата обращения: 20.02.2015.
47. Электронный периодический справочник «Система ГАРАНТ»
48. Справочная правовая система «Консультант Плюс»
49. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок РФ [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)
50. Сайт Министерство экономического развития РФ - <http://economy.gov.ru>
51. Сайт Федеральная антимонопольная служба - <http://www.fas.gov.ru/>
52. Операторы для проведения открытых аукционов в электронной форме [www.sberbank-ast.ru](http://www.sberbank-ast.ru), [www.roseltorg.ru](http://www.roseltorg.ru), [www.zakazrf.ru](http://www.zakazrf.ru), [www.rts-tender.ru](http://www.rts-tender.ru), [www.ets-micex.ru](http://www.ets-micex.ru)
53. Сайт Управление муниципального заказа г. Челябинска [www.zakaz.cheladm.ru](http://www.zakaz.cheladm.ru)