

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Улучшение механизма государственных закупок в
государственных учреждениях Самарской области»

Студент

А.А. Александрова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

Д.Л. Вавилов, к.э.н., доцент

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2022



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Теоретические основы создания и функционирования механизма государственных закупок	9
1.1 Понятие государственных нужд и государственных закупок	9
1.2 Основные подходы к созданию и функционированию механизма государственных закупок в Российской Федерации	17
1.3 Зарубежный опыт создания и функционирования механизма государственных закупок.....	26
Глава 2 Анализ государственных закупок в государственном учреждении ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»	40
2.1 Краткий анализ финансово-хозяйственной деятельности ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».....	40
2.2 Система государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»: инструменты и особенности функционирования	43
2.3 Оценка эффективности реализации механизма государственных закупок	51
Глава 3 Основные направления совершенствования механизма государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»	59
3.1 Развитие цифровизации закупок малого и среднего объема для обеспечения нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» .	59

3.2 Разработка мероприятий по обеспечению цифровизации закупок малого и среднего объема для ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»	67
3.3 Оценка эффекта от предложенных мероприятий по совершенствованию малых и средних закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».....	71
Заключение	78
Список используемой литературы и используемых источников	81

Введение

Актуальность и научная значимость избранной темы заключается в том, что функционирование системы государственных закупок в совокупности с бюджетным процессом на данном этапе развития общественно-экономических отношений является одним из «флагманов» отечественной экономики. Кроме того, адекватно и эффективно работающий механизм государственных закупок позволяет в полной мере удовлетворять нужды государственных заказчиков, что является материальной основой для выполнения ими своих функций и полномочий. Поскольку нормативная правовая база контрактной системы в сфере закупок постоянно обновляется и совершенствуется, то в настоящее время вопрос совершенствования механизма государственных закупок освещен в научной литературе в недостаточной степени, кроме того, очень мало исследований по повышению эффективности закупочной деятельности отдельных государственных заказчиков, что делает тему исследования крайне актуальной.

Объект исследования: механизм государственных закупок в государственных бюджетных организациях Самарской области.

Предмет исследования: социально–экономические отношения, возникающие в процессе осуществления государственных закупок.

Цель исследования: совершенствование механизма государственных закупок в государственных бюджетных организациях Самарской области на примере «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» и разработка направлений его совершенствования.

Гипотеза исследования состоит в том, что за счет улучшения механизма государственных закупок на основе цифровизации малых и средних закупок, государственные учреждения получают значительную экономию бюджетных средств.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- исследовать теоретические аспекты функционирования механизма государственных закупок, в том числе, рассмотреть зарубежный опыт создания и функционирования механизма государственных закупок, проанализировать правовые основы проведения государственных закупок;
- исследовать механизм закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», рассмотрев инструменты и особенности его функционирования
- провести анализ эффективности механизма государственных закупок, проводимых в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» и выявить проблемы в функционировании данного механизма;
- предложить пути решения общесистемных проблем контрактной системы;
- разработать мероприятия по повышению эффективности механизма государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

Теоретико-методологическую основу исследования составили: научные исследования отечественных авторов в области государственного управления процессом осуществления государственных закупок.

Подробный анализ принципов контрактной системы приведен в статье О.В. Архалович, а современное состояние проблематики понятийного аппарата государственных закупок рассмотрены в научных работах В.А. Евсегнеева, Н.П. Кабытова, Е.Л. Барыбиной. Теоретические аспекты

управления механизмом государственных закупок освещены в статьях Ковалевой Е.А., Зибзеевой Е.В., Бурлакова Н.А., Кузнецовой Н.В., Пинегиной А.А.

Информационную основу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, планово-отчетная, обзорная, аналитическая и другая управленческая документация ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

Базовыми для настоящего исследования явились также: данные ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» и информация, полученная при прохождении преддипломной практики.

Методы исследования: метод системного анализа, сравнительно-аналитический метод.

Опытно-экспериментальная база исследования: статистические материалы, содержащие раскрытие показателей системы государственного заказа, а также специализированные интернет-площадки, публикующие материалы на тему законодательства и практики проведения государственных закупок.

Научная новизна магистерской диссертации определяется авторской разработкой усовершенствованного механизма государственных закупок для государственных учреждений, который обеспечивает оптимальные потребности учреждений и выделенные бюджетные ресурсы для их удовлетворения.

Практическая значимость работы. Практическая значимость магистерской диссертации заключается в возможности применения ее результатов для совершенствования деятельности как ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», так и прочих государственных заказчиков при

осуществлении государственных закупок. Также результаты исследования могут быть использованы при разработке курсов учебных дисциплин образовательными учреждениями высшего и среднего профессионального образования, осуществляющими подготовку по направлениям «Экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Финансовый менеджмент» и др.

Степень достоверности и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в магистерской диссертации, подтверждается изучением и анализом научных публикаций по теме диссертации, применением современной методологии научного исследования, использованием значительного количества фактических данных (статистического материала, данных, представленных в отчетах ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», расчетов, выполненных самостоятельно).

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в систематизации и обобщении материала, составлении по результатам проведения исследования пояснительной записки.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались на следующей конференции:

На защиту выносятся:

- Положение о том, что необходим комплексный подход к цифровизации закупочной деятельности, включающий пользование передовых технологий - программного обеспечения, посредством использования которого заказчики получают существенную экономию рабочего времени и отсутствие ошибок в документации;
- Положение о том, что специализированное программное обеспечение с включенными в него кодами ОКПД2 И КТРУ даст

возможность оперативного и эффективного контроля закупочной деятельности заказчика;

– Положение о том, что все закупки заказчика, осуществляемые на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ должны осуществляться в электронной форме в целях соответствия работы заказчика принципам контрактной системы и получения существенной экономии бюджетных финансовых ресурсов.

– Работа состоит из введения, 3 глав, заключения, содержит 10 рисунков, таблицы, список используемой литературы и используемых источников (41 источник). Основной текст работы изложен на 86 страницах.

Глава 1 Теоретические основы создания и функционирования механизма государственных закупок

1.1 Понятие государственных нужд и государственных закупок

Тема проведения государственных закупок в Российской Федерации, в общем, и осуществления совместных закупок, в частности, сравнительно недавно попала в поле зрения научного сообщества. Со вступлением в силу Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, а затем Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее Закон № 44-ФЗ) учеными стали изучаться, прежде всего, правовые основы осуществления государственных закупок и проблематика правоприменительной практики в закупочной деятельности.

Следует отметить, что по причине изменения законодательства и, соответственно, изменения терминологии в нормативной правовой базе, в данное время не имеется однозначных подходов к определению целого ряда базовых понятий, а также правовой обеспеченности реализации декларируемых в законодательных актах принципов проведения государственных закупок. На этом необходимо заострить внимание.

На основании вышесказанного возникает потребность по введению адекватного понятийного аппарата и проведению ознакомления с позициями ученых и специалистов на предмет понятий государственных закупок, государственного заказа, государственных нужд, о чем в дальнейшем будут сделаны соответствующие выводы.

Изначально возникает потребность в изучении термина «государственные нужды», поскольку именно ради их удовлетворения осуществляются государственные и муниципальные закупки.

В утратившем силу с января 2014 года Законе № 94-ФЗ содержалось понятие государственных нужд, в нем под государственными нуждами имелись в виду «обеспечиваемые за счет средств бюджетных и внебюджетных источников финансирования потребности государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, которые нужны для решения вопросов государственного и местного значения и осуществления государственных полномочий, в том числе переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий государственных заказчиков» [30].

В ныне действующих нормах права, регулирующих проведение государственных закупок, данное понятие отсутствует, на основании этого для анализа сущности государственных закупок необходимо ознакомиться по этому вопросу с позициями специалистов. Так, например, по мнению В.А. Евсегнеева, «государственные нужды» представляют из себя ни что иное, как «публичные нужды, удовлетворение которых приносит пользу всем гражданам государства» [6].

Как утверждает Н.П. Кабытов, государственные нужды - это «потребности соответствующего публично-правового образования в использовании того либо другого объекта на основании его законодательно установленными функций и полномочий» [9]. Е.Л. Барыбиной предлагалось включить в положения Закона № 44-ФЗ следующее положение - «Государственные нужды - это общественно значимые нужды (потребности) соответствующего публично-правового образования, закрепленные нормой права, объективно существующие, которые направлены на удовлетворение интересов неопределенного круга лиц (населения), реализуемые в

установленном законом порядке специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления» [3].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что государственные нужды – это общественные потребности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых происходит в интересах неограниченного круга лиц и способствует выполнению своих функций государственными учреждениями и органами власти.

Далее следует рассмотреть соотношение понятия «государственный заказ» и «государственные закупки». Е. А. Ковалева совершенно справедливо утверждает, что под государственным заказом следует понимать ни что иное, как оформленную потребность в товарах, услугах и работах, то есть, потребность в удовлетворении государственных нужд [11].

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что посредством реализации государственного заказа удовлетворяются государственные нужды. Инструментом реализации государственного заказа являются государственные закупки. Под закупкой в соответствии с нормами Закона №44-ФЗ понимается весь цикл деятельности, начиная с планирования, завершая исполнением контракта и экспертизой. Таким образом, государственные нужды удовлетворяются посредством оформления данной потребности в государственном заказе и реализации ее посредством проведения государственных закупок.

Далее необходимо перейти к анализу нормативной правовой базы организации и проведения государственных закупок. Крайне важно в первую очередь обозначить рамки применения Закона № 44-ФЗ, соответственно, исследовать и показать, в каких случаях заказчики должны руководствоваться положениями вышеуказанного закона, а каких руководствоваться положениями Закона № 223-ФЗ и Закона № 275-ФЗ.

В Законе № 44-ФЗ четко обозначен перечень юридических лиц, имеющих прямую обязанность проводить закупочные мероприятия согласно его нормам в соответствии с пунктами 5-7 статьи 3 вышеуказанного Закона. К таким юридическим лицам следует относить государственных заказчиков, а также прочих юридических лиц, которые в соответствии с положениями статьи 15 Закона № 44-ФЗ имеют прямую обязанность проводить закупки в рамках данного Закона. Государственные заказчики осуществляют закупочную деятельность в целях удовлетворения государственных нужд в рамках Закона № 44-ФЗ всех объектов закупок кроме особого перечня, утвержденного в части 2 статьи 1 Закона № 44-ФЗ [35].

Что касается закупок для нужд обороны страны, то поскольку такие закупки не входят в область интересов данного исследования, то необходимо лишь отметить, что они осуществляются в рамках Закона № 44-ФЗ, но с учетом положений Закона № 275-ФЗ, при том, что последний является специальным по отношению к Закону № 44-ФЗ, на этом основании его положения имеют приоритет перед общими нормами Закона № 44-ФЗ. Данная информация содержится в части 2 Закона, как и в отношении Закона № 44-ФЗ, так и других общих по отношению к Закону № 275-ФЗ правовых норм [36].

Также необходимо сказать о том, что кроме основного нормативного правового акта, который регламентирует осуществление государственных закупок, – Закона № 44-ФЗ, в целях его исполнения был принят целый ряд подзаконных актов, как на федеральном уровне, так и на уровне муниципалитетов и субъектов Российской Федерации.

На основании того, что первым из главных этапов обеспечения государственных нужд является планирование закупочной деятельности, то, соответственно, исследоваться будут регламентирующие планирование нормативные правовые акты.

Планирование закупок существенно изменилось в 2019 году в соответствии с Законом № 71-ФЗ [34]. Необходимо отметить, что эти изменения были запланированы еще в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» и носят исключительно положительный характер, потому что большая часть данных, которые содержатся в плане закупок, например, наименование объекта закупок, сроков исполнения договорных обязательств, дублируется в плане-графике [18]. Подробные требования к планам-графикам содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279 [11].

На основании вышепоименованных нормативных правовых актов все данные о запланированных закупках будут теперь вноситься в один документ, а именно – в план-график. С полной уверенностью теперь можно утверждать о том, что дополнительная нагрузка как на заказчиков, так и на контролирующие органы, присутствовавшая при двухэтапном планировании, теперь устранена.

Если кратко описать планирование закупочной деятельности заказчиков в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279, то оно выглядит следующим образом: заказчики в открытом доступе в сети «Интернет» на официальном сайте единой информационной системы публикуют данные о планируемых закупках, это делается главным образом для того, чтобы рыночные агенты могли планировать свою деятельность в качестве исполнителей по государственным контрактам. В планы-графики, согласно ст. 16 Закона 44-ФЗ, включаются:

- идентификационные коды закупок, определенные в соответствии со статьей 23 настоящего Федерального закона;

- наименование объекта и (или) наименования объектов закупок (коды общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности, далее ОКПД2);
- объем финансового обеспечения для осуществления закупок;
- сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- информация об обязательном общественном обсуждении закупок товара, работы или услуги;
- иная информация, связанная с порядком формирования, утверждения планов-графиков, внесения изменений в такие планы-графики.

После нормативной правовой базы планирования закупок следует перейти к нормативным правовым актам, регулирующим нормирование государственных закупок. Базой нормирования является статья 19 Закона № 44-ФЗ, на основании которой Правительством Российской Федерации устанавливаются требования к закупаемым объектам на основании их потребительских свойств, предельных размеров финансирования на некоторые их виды, а также устанавливаются требования к порядку принятия правовой базы о нормировании закупок товаров, работ и услуг для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, для нужд учреждений-заказчиков федерального уровня правовая база разрабатывается в соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 479 [10]. В целях нормирования закупок, осуществляемых муниципальными образованиями, разрабатывается правовая база в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927 «Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)», которое представляет из себя основу для муниципальных нормативных актов, и распространяет свое действие также на закупки федеральных учреждений-заказчиков, при этом перечень товаров, работ и

услуг, который закреплен в этом Постановлении, может быть дополнен и расширен [11]. Необходимо также упомянуть, что при закупках бюджетными учреждениями и унитарными предприятиями нормативные затраты не применяются [8].

Соответственно, планирование закупочной деятельности в соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами осуществляется таким образом: устанавливаются предельные значения для цен и характеристик определенных товаров, работ и услуг, например, для автомобиля устанавливается ограничение по мощности – не более 250 лошадиных сил и по цене – не более 2 500 000, 00 руб. Нормирование применяется также и при обосновании и расчете начальной максимальной цены контракта – цена на товар, услугу либо работу берется из нормативного правового акта и производится расчет посредством умножения ее на требуемое количество объектов закупок. Таким образом, нормирование позволяет избежать излишних и ненужных расходов бюджетных финансовых ресурсов.

Следуя логике исследования, необходимо подвергнуть анализу нормативную правовую базу, регламентирующую выявление победителей в торгах и единственных исполнителей для удовлетворения государственных нужд. Определение исполнителей по контрактам регулируется положениями главы 3 Закона № 44-ФЗ. В процессе анализа требований статьи 93 и 22 Закона № 44-ФЗ, можно увидеть, что способы проведения закупок подразделяются на два вида процедур: конкурентные и неконкурентные. К конкурентным способам следует отнести все виды конкурсов и аукционов, а также запросы предложений и котировок, а к неконкурентным процедурам относятся процедуры закупок у единственных поставщиков. Неконкурентные закупки проводятся на основании требований статьи 93 Закона № 44-ФЗ, на данный момент таким образом можно приобретать товары, работы и услуги на основании 55 пунктов части 1 вышеупомянутой статьи. Все закупочные

процедуры у единственного поставщика также дифференцируются на те, на основании которых заказчик имеет право приобрести любые товары, работы либо услуги, при условии соблюдения соответствующих лимитов, как в течение года, так и по сумме контракта, как например, закупки до 600 тыс. руб. в соответствии с требованиями пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, и на те, на основании которых у заказчиков есть право осуществлять закупки только определенных видов товаров, работ и услуг, как например, закупка электрической энергии в соответствии с положениями пункта 29 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с логикой исследования далее следует перейти к анализу норм права, регламентирующих такой этап закупочной деятельности, как исполнение контракта, то есть, исполнение договорных обязательств сторонами, включая экспертизу. Исполнение, изменение и расторжение сделок регламентируется положениями статей 94 и 96 Закона № 44-ФЗ. Также принят целый ряд подзаконных актов, таких, как например, Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084, в соответствии с которым в ЕИС заказчиками вносятся данные о ходе исполнения контрактов [9]. Так, положения статьи 94 Закона №44-ФЗ регламентируют содержание государственных и муниципальных контрактов, их отличие от договоров, регулируемых только нормами гражданского законодательства, например, сроки оплаты для субъектов малого предпринимательства в соответствии с частью 13.1 не должны превышать 15 дней. А требования статьи 95 вышепоименованного нормативного правового акта определяют возможности изменения либо расторжения государственного или муниципального контракта. Так, например, в большинстве случаев не допускается изменение количества объектов закупки, превышающее 10% от первоначального объема, и, соответственно изменение цены контракта, превышающее 10% от договорной цены. Положениями статьи 96 Закона №44-ФЗ устанавливаются требования к

обеспечению исполнения контрактов: участники закупок вносят обеспечения на счет заказчиков либо предоставляют банковские гарантии. Данные меры предпринимаются для того, чтобы ограничить заказчиков от недобросовестных исполнителей по контрактам.

«Как вывод, основой нормативной правовой базы осуществления государственных закупок составляют Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ и также целый ряд подзаконных актов, по преимуществу, Постановления, Распоряжения и Приказы Правительства Российской Федерации и уполномоченных ведомств» [41]. Детализация и уточнение норм права осуществляется на региональном уровне в рамках полномочий соответствующих субъектов правового регулирования системы госзаказа. В настоящее время нет однозначных подходов к определению ряда ключевых понятий, таких, как «государственные нужды» и «государственный заказ», поскольку они исключены из норм действующего законодательства, а также правовой обеспеченности реализации заявленных в законодательстве принципов осуществления государственных закупок.

На основании проведенного анализа источников можно сделать вывод о том, что государственные нужды – это потребности государственных заказчиков в определенных продукции, работах и услугах, а государственный заказ – это процесс удовлетворения данных нужд посредством проведения закупок и исполнения контрактов.

1.2 Основные подходы к созданию и функционированию механизма государственных закупок в Российской Федерации

Поскольку, как уже упоминалось выше, государственные закупки осуществляются для удовлетворения общественных потребностей и нужд, то

они реализуются посредством реализации организационных и экономических функций государства.

Механизм государственных закупок построен таким образом, что государство играет в нем доминирующую роль. В государственных закупках государство является субъектом регулирования экономических процессов. Принципы экономики в управлении государственными закупками вводятся в систему государственных закупок по схеме, представленной на рисунке 1.

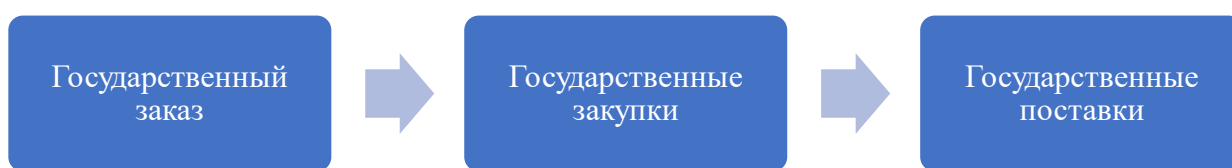


Рисунок 1 -Этапы формирования государственного заказа

На первом этапе – этапе формирования государственного заказа – осуществляется планирование закупок на основании имеющихся нужд и потребностей государственных заказчиков.

На втором этапе государственная политика выступает в качестве предложения – заказчики от имени государства определяют исполнителей по контрактам, как посредством проведения конкурсных процедур, так и путем заключения прямых договоров и контрактов.

На последнем, третьем этапе механизм государственных закупок работает следующим образом – заказчики и субъекты рынка исполняют свои обязанности по контрактам, то есть, первые предоставляют все условия для успешного выполнения контрагентами их обязанностей, осуществляют приемку, экспертизу и оплату, а вторые выполняют свои непосредственные обязанности по поставке продукции, выполнению работ и оказанию услуг [11].

Государственным закупкам в любой стране отведена особая, двойная

роль. С одной стороны, реализация механизма государственных закупок обеспечивает нужды заказчиков, и, соответственно, обеспечивает выполнение ими своих функций и полномочий, с другой – данный механизм является регулятором экономики, позволяющим обеспечить прибылью множество рыночных агентов, обеспечить преференции для некоторых их категорий, например, малого бизнеса или предприятий, работниками которых являются преимущественно лица с ограниченными возможностями здоровья [8].

Следует отметить, что первым этапом в механизме государственных закупок является определение потребностей в натуральных и денежных единицах, затем федеральные заказчики получают соответствующее финансирование, впоследствии публикуют планы-графики, проводят закупочные процедуры и принимают участие в исполнении контракта: осуществляют приемку и экспертизу, производят оплату. В таком контексте, то есть, с позиций действия заказчика, механизм государственных закупок приведен на рисунке 2.



Рисунок 2 -Деятельность заказчиков в механизме государственных закупок

Механизм государственных закупок имеет своей непосредственной основой базовые принципы контрактной системы. В ходе анализа норм статьи 6 Закона №44-ФЗ О.В. Архалович были выделены и обозначены следующие принципы функционирования контрактной системы:

- принцип открытости, на основании которого информация о закупках должна публиковаться заказчиками в открытой части единой информационной системы;
- принцип прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, в соответствии с которым необоснованный недопуск субъекта рынка к участию в конкурсных процедурах является незаконным;
- принцип профессионализма заказчиков, декларирующий то, что сотрудники заказчиков и уполномоченных органов в обязательном порядке должны иметь соответствующее образование в сфере закупок, а также необходимые навыки и опыт для успешной и эффективной деятельности;
- принцип стимулирования инноваций, в соответствии с которым заказчики обязаны отдавать приоритет при удовлетворении своих нужд товарам, являющимся инновационными разработками;
- принцип ответственности за результативность обеспечения государственных нужд, эффективность осуществления закупок, в соответствии с которым сотрудники заказчиков несут персональную ответственность за совершаемые ими в ходе проведения закупок действия[2].

Для наглядности приведем данные принципы на рисунке 3.

«Выделение вышеуказанных принципов, закрепление их на нормативном правовом уровне является надежным фундаментом для построения эффективной основы системы государственных закупок» [2].



Рисунок 3 - Принципы контрактной системы

Также в процессе анализа механизма государственных закупок нельзя не упомянуть об информационной основе данного механизма, без которого он попросту не мог бы работать в настоящее время.

«Единая информационная система (далее ЕИС) является сайтом в сети «Интернет», на котором размещена вся информация и соответствующая документация, касающаяся закупок товаров и услуг в целях удовлетворения потребностей государственных учреждений»[4]. Её введение в эксплуатацию было обусловлено стремлением уничтожить коррупционную составляющую и существенно облегчить доступ ко всей информации о закупках для населения и юридических лиц.

Целью создания ЕИС является повышение прозрачности госзакупок для самой власти, общества и средств массовой информации, для того чтобы все процессы в рамках контрактной системы закупок стали более

открытыми для вышеперечисленных субъектов. Данная система была введена в эксплуатацию 1 января 2016 года.

«В соответствии со статьей 4 Закона №44-ФЗ государственные организации вправе создавать собственные сайты, на которых публикуется информация о закупках. Но следует отметить, что данные сведения на них должны быть интегрированы с ЕИС. При наличии каких-либо разночтений истинными считаются те данные, которые опубликованы в ЕИС» [14].

Основным отличием ЕИС от ранее существовавшего общероссийского официального сайта является полная автоматизация процесса проведения закупки. Все публикуемые данные обрабатываются машинным способом. На основе данных сведений генерируется необходимая отчетность.

При помощи ЕИС реализуются следующие процедуры:

- формируется и публикуется информация о проводимой закупке. При этом система взаимодействует с другими базами, интегрированными в нее, что существенно облегчает работу заказчика;
- проводится контроль над правильностью и достоверностью всей опубликованной информации;
- осуществлен плавный переход на использование ОКВЭД 2 и ОКПД 2;
- облегчается реализация возможностей компаний, которые относятся к субъектам малого предпринимательства;
- предоставляется беспрепятственный доступ контролирующим органам ко всем сведениям;
- реализуется возможность подачи заявок на участие в процедурах в электронном виде [22];
- вся документация, которая публикуется в ЕИС, подписывается усиленной неквалифицированной электронной подписью. Для полноценной реализации всех вышеперечисленных функций ЕИС взаимодействует с другими системами, как это указано в правилах

пользования, а также обеспечено взаимодействие единой информационной системы со следующими структурами, указанными на рисунке 4.

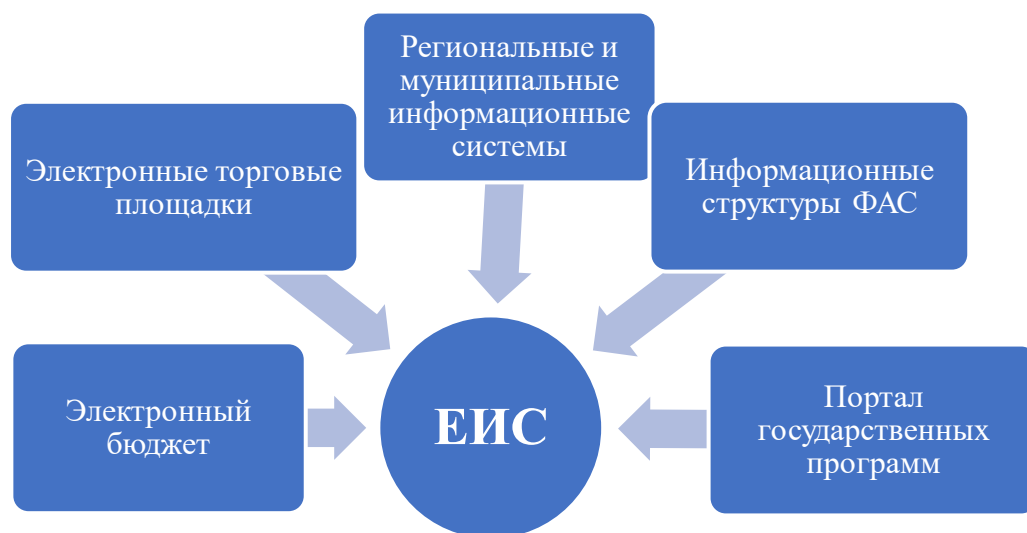


Рисунок 4 - Взаимодействие ЕИС в сфере государственных и муниципальных закупок и прочих информационных систем

Проведем исследование региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок, а также анализ содействия функционирования данных систем воплощению в жизнь принципов контрактной системы, декларируемых Законом №44-ФЗ.

«Муниципальной или региональной информационной системой в сфере закупок называется зарегистрированная в ЕИС база данных, формируемая специалистами муниципалитета или субъекта Российской Федерации соответственно. Сведения в данных системах в круглосуточном режиме обновляются согласно актуальным закупкам. Единый перечень требований к данному виду систем установлен Правительством России в Постановлении № 1091 от 28 ноября 2013, на основании части 8 статьи 4 Закона №44-ФЗ» [10]. Основными региональными системами являются ЕАИСТ, АЦК-Госзаказ, АИС ГЗ («Государственный заказ»).

«В соответствии с частями 7 и 10 статьи 4 № 44-ФЗ субъекты Российской Федерации и муниципалитеты наделены правом создавать региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, которые интегрированы в ЕИС. На основании части 10 статьи 4 Закона №44-ФЗ интеграция региональных и муниципальных информационных систем с ЕИС достигается с помощью:

- информационного взаимодействия данных систем с ЕИС, дающего возможность гарантированной передачи в ЕИС и публикацию в ней электронных документов и информации, которая предусмотрена Законом №44-ФЗ;
- работы данными информационными системами базами данных ЕИС;
- установления единых технологических и лингвистических требований к той информации, обработка которой проводится в региональных и муниципальных системах;
- публикации информации о закупках, предусмотренной Законом №44-ФЗ в ЕИС» [42].

К достоинствам региональных информационных систем следует отнести тот момент, что посредством их использования заказчики имеют возможность контроля на предмет неперевышения планируемых закупок над объемом финансового обеспечения, а также то, что даже при нестабильной работе ЕИС сведения, которые планируется разместить и опубликовать, сохраняются в интерфейсе региональной системы.

Рассмотрим следующую часть информационной составляющей государственных закупок – электронные торговые площадки, действующие в рамках контрактной системы, деятельность которых регламентируется Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.07.2018 № 1447-р. В соответствии с данным нормативным актом деятельность по проведению закупочных конкурентных процедур в электронном виде

осуществляется на площадках, перечень которых содержится в Приложении 2 к данному Распоряжению Правительства.

Проведение закрытых процедур осуществляется на электронной торговой площадке закрытое акционерное общество «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа».

На данных площадках посредством использования информационно-компьютерных технологий проводятся торги, где могут принимать участие допущенные до процедур, внесшие обеспечение заявок на специальные счета аккредитованные на площадках участники закупок [12].

«Также отдельной разновидностью электронных торговых площадок являются электронные магазины, такие как: «Березка», «ОТС-маркет» и «РТС-маркет». Это ресурсы для государственных, корпоративных заказчиков и поставщиков, которые созданы для закупок и реализации товаров, услуг, работ в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи и в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ до 600 тысяч рублей для одной сделки в электронной форме, с использованием усиленной электронной цифровой подписи» [43]. Закупки в данных электронных магазинах осуществляются таким образом: заказчики размещают заявки, в которых указывают требования к объектам закупок, их необходимое количество и максимальную цену сделки, а участники предлагают свою цену. Такие закупки можно считать упрощенной формой аукциона. Такой способ осуществления закупок у единственного поставщика с экономической точки зрения целесообразен, поскольку средняя экономия бюджетных средств при его использовании составляет 30% [30]. Это в полной мере соответствует принципу эффективности закупок. Кроме этого, заказчик имеет право делать выбор не только основываясь на низкой цене, но и на приемлемом для него качестве, что крайне немаловажно.

Таким образом, информационное обеспечение государственных закупок, включающее в себя единую информационную систему и

региональные системы, торговые площадки, интегрированные в нее, а также электронные магазины, действует главным образом эффективно, несмотря на имеющиеся проблемы, относительно адекватно обеспечивая соблюдение принципов контрактной системы.

Далее необходимо с учетом того, что проведен анализ информационной составляющей контрактной системы, нормативной правовой основы, после аналитического рассмотрения отдельных сторон механизма государственных закупок, представить его в наиболее полном виде.

Если в общем виде описать данный механизм, то после планирования и внесения данных в планы-графики сведений о закупках, заказчики посредством применения соответствующих электронных ресурсов, таких, как ЕИС, электронные торговые площадки и электронные магазины, проводят закупочные процедуры, на основании которых с поставщиками заключаются контракты, информация о которых размещается в ЕИС.

Сведения о поставщиках, которые не выполнили контрактные обязательства, вносятся в реестр недобросовестных поставщиков в ЕИС сотрудниками ФАС.

Контролирующие органы, относящиеся как к федеральному контролю – ФАС, так и к ведомственному контролю – муниципальные органы, как на основании документации, так и на основании данных, опубликованных в ЕИС, проводят контрольно-проверочные мероприятия на предмет выявления нарушений действующего законодательства.

1.3 Зарубежный опыт создания и функционирования механизма государственных закупок

В соответствии с планом исследования необходимо осветить особенности государственных закупок, которые осуществляются для

удовлетворения государственных нужд заказчиков из США и стран Евросоюза. Следует отметить, что в данной части исследования также будет освещена система госзаказа Великобритании – бывшего участника ЕС.

Поскольку объем и характер исследования не соответствуют детальному и подробному анализу государственных закупок во всех странах-участниках Евросоюза, то внимание будет приковано к системам госзаказа трех ведущих экономик: вышеупомянутой бывшей участницы ЕС Великобритании, Франции и Германии.

При создании единой системы госзаказа для стран-участников ЕС был перенят американский опыт, был принят целый свод общеевропейских нормативных правовых актов в сфере закупок, стоящих выше в иерархии над национальными нормативными правовыми актами. Основные цели принятия данной нормативной базы:

- рост эффективности бюджетных расходов на обеспечение потребностей государственных заказчиков из ЕС;
- существенный рост добросовестной конкуренции между участниками рынка, принимающими участие в государственных закупках, предоставление равных условий как участникам из своего государства, так и рыночным субъектам из прочих стран ЕС;
- направленность на открытость и честность бизнеса как по отношению к налогоплательщикам, так и участникам рынка;
- оказание существенной помощи субъектам малого бизнеса и социально ориентированным организациям, чья деятельность очень важна.

Что касается механизма работы госзаказа в странах ЕС, то есть две основные модели его работы: централизованная (распределенная) и смешанная [15].

Как первая, так и вторая модель используются для обеспечения потребностей государственных заказчиков Евросоюза. Следует полагать, что

в Евросоюзе наиболее эффективным оказывается комбинированное применение вышеуказанных механизмов. Так, например, в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства – Казначейства – действуют специализированные отраслевые закупочные службы, такие как National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения). То есть, общие функции, такие, как разработка и внедрение нормативных правовых актов, общий контроль и мониторинг, координация и общее управление – это прерогатива централизованного органа по государственным закупкам, а само проведение торгов и исполнение контрактов – прерогатива специальных тендерных отделов государственных заказчиков [33].

Далее необходимо рассмотреть более подробно основу правового регулирования государственных закупок в ЕС – международное законодательство о закупках.

В ЕС, как и в прочих развитых государствах мира, тендеры являются основой обеспечения государственных потребностей. По рекомендации ООН конкурсные процедуры с определенным набором правил стали основой удовлетворения нужд заказчиков. Образцом и основой для национальных законодательств в сфере закупок стал типовая закон о госзаказе, который был предложен комиссией по праву в области государственных закупок (ЮНИСТРАЛ). Законодательство, регламентирующее проведение государственных закупок в странах-участниках всемирной торговой организации (ВТО) должно соответствовать в обязательном порядке тем требованиям, которые закреплены в многостороннем соглашении вышеуказанных государств. В дополнение к этому, для стран-участников Евросоюза разработаны дополнительные директивы по проведению государственных закупок [21].

Следует особо отметить, что общеевропейские нормы закупочного права обязательны для всех стран Евросоюза.

К особенностям системы госзаказа Объединенного Королевства относится то, что в сферу закупочного законодательства включен весь цикл обеспечения государственных нужд: начиная от планирования потребностей заканчивая исполнением сторонами всех договорных обязательств, в том числе, проведением промежуточных и финальной экспертиз.

Все вышеперечисленные функции осуществляет управление по делам государства – подведомственный орган Казначейства Великобритании (Office of Government Commerce – OGC), в обязанности которого также входит оценка рисков, предварительный анализ ситуации на рынке.

Вышеуказанный орган несет ответственность за единство политики в области государственных закупок Великобритании, а также осуществляет помощь органам исполнительной власти, которая выражается в проверке проектов, направленных на удовлетворение государственных нужд на соответствие как национального, так и общеевропейского права, а также на предмет экономической целесообразности закупок и антикоррупционной составляющей.

К особенностям французской системы госзаказа следует отнести тот факт, что в данной стране работает комиссия в области государственных закупок. В ее обязанности входит обязательный аудит закупочной процедуры, результаты которого оглашаются перед объявлением победителя закупочной процедуры. Подобные действия направлены на более эффективное расходование финансовых ресурсов при обеспечении нужд заказчиков, соблюдать ценовые лимиты, установленные Правительством. Важно отметить, что нормативной правовой базой государственных закупок во Франции является Кодекс о государственных закупках. Необходимо подчеркнуть, что во французской системе госзаказа нет начальной цены контракта как таковой, участники закупок ориентируются лишь на собственные затраты, планируемую прибыль и общерыночные цены, присылая предложения с условиями исполнения контрактов [1]. Перед

непосредственным заключением сделки вышеуказанный орган предоставляет консультационные услуги, может обеспечивать юридическую чистоту сделки и экономическую безопасность для сторон контракта в целях успешной реализации проекта по обеспечению нужд заказчика. Деятельность данной комиссии регулируется, во-первых, общеевропейскими нормами проведения государственных закупок, во-вторых, национальным французским законодательством в этой сфере. Также комиссия принимает участие в разработке нормативов по установлению ценовых лимитов на определенные категории объектов закупок.

Служба по госзаказу централизованно на основании сведений, полученных от заказчиков и нормативных затрат, определяет потребности заказчиков, планирует закупочную деятельность и в случае необходимости передает часть функций и полномочий прочим государственным органам, осуществляя при этом юридическую поддержку, контроль и наблюдение за ходом торгов и заключения контрактов при необходимости.

Сотрудники данной службы имеют право беспрепятственного доступа к любой информации, касающейся государственных закупок: закупочная документация, бухгалтерская и финансовая отчетность, прочие данные, исключение составляют лишь те данные, которые в соответствии с французским законодательством отнесены к военной тайне и являются прерогативой Министерства обороны.

В контексте исследования интерес вызывает также и немецкий опыт регулирования системы госзаказа. Примечательно, что общеевропейские нормы закупочного законодательства переняли у германской нормативной правовой базы норму о недопустимости ограничения конкуренции как принципа рыночной экономики вне зависимости от организационно-правовой формы заказчика, его статуса. В любом случае сделка по итогам проведенных торгов должна быть заключена с тем участником, который смог предложить наиболее экономически выгодные условия исполнения

договорных обязательств. Экономической выгодой считается приобретение качественных товаров по доступной цене [10].

Такого рода сочетание качества объекта закупки и выгодную для заказчика цену может предложить только финансово устойчивый и добросовестный поставщик либо исполнитель. На основании принципа равенства участников закупки и свободной добросовестной конкуренции при проведении торгов все участники равны между собой.

Необходимо также отметить, что в немецкой системе госзаказа присутствует особая форма общественного контроля над проведением закупочных мероприятий – это «форум госзаказа», представляющий собой объединение экспертов и независимых специалистов в сфере государственных закупок. Мнения вышеуказанных экспертов и решения всего форума доводятся до правительства Германии и поправки в нормативную правовую базу, регламентирующую проведение государственных закупок в данной стране, принимаются с учетом вышеупомянутых решений и экспертных мнений [16].

Каждый год вышеуказанный «форум госзаказа» присуждает премию ученым, внесшим наибольший вклад в развитие национальной системы госзаказа.

Если показывать особенности немецких государственных закупок в самых общих чертах, то следует указать, что основой немецкой нормативной правовой базы, регламентирующей механизм госзаказа, как и любой страны участницы ЕС, является общеевропейское законодательство о государственных закупках. Примечательно, что государственные закупки рассматриваются в первую очередь как регулятор экономики, а уже во вторую – как механизм обеспечения потребностей государственных заказчиков.

Федеральное министерство экономики курирует адаптацию нормативной правовой базы Германии к нормам общеевропейского законодательства о государственных закупках.

Что крайне примечательно, контрактные управляющие, осуществляющие свою деятельность в учреждениях, являющихся государственными заказчиками, не могут быть уволены руководством данных учреждений, а подконтрольны они только органам надзора и Счетной палате Германии. Такого рода самостоятельность, следует полагать, дает контрактным управляющим больше возможностей для соблюдения норм действующего законодательства, меньше возможностей для участия в сговорах с поставщиками либо для подчинения общих, публичных интересов, заключающихся в повышении эффективности закупок и соблюдении норм права, интересам отдельных заказчиков, вернее, интересов руководителей таких учреждений.

Сам немецкий механизм госзаказа следует отнести к децентрализованной модели. Все региональные, муниципальные, федеральные заказчики проводят торги в соответствии с нормами ЕС и Германии для удовлетворения своих нужд самостоятельно. В качестве очень интересного момента следует отметить, что большие, дорогостоящие закупки в буквальном смысле дробятся таким образом, чтобы победу в торгах могли одерживать не только крупные монополисты, но также и средний, и даже малый бизнес. Легко заметить разницу с российской правоприменительной практикой, где, несмотря на отсутствие такого термина как «дробление закупок», заказчики, применявшие такие действия, несут административное наказание.

В Германии к торгам допускаются зарегистрированные поставщики, получившие допуск на исполнение обязательств по договорам в рамках госзаказа.

В соответствии с логикой и планом исследования необходимо подвергнуть анализу систему государственного заказа США, которая функционирует с 1921 году и на этом основании ее без преувеличения можно назвать одной из старейших систем реализации государственного заказа. Объем закупок в денежном выражении, осуществляемых через американскую систему государственного заказа, составляет более 500 млрд. долл. США, а количество хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в данной системе, составляет более 160 тыс. Нормативной правовой основой американской системы госзаказа являются федеральные правила планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR – Federal Acquisitions regulations), а также правила государственного оборонного заказа Defense Federal Acquisition Regulations-Supplement, DFARS), которые являются дополнением к первым правилам [36].

Нормативная правовая база госзаказа в США дифференцируется на две категории. Первая относится к общим федеральным нормативным правовым актам. «Данные нормативные правовые акты регламентируют проведение закупочных мероприятий и правила проведения конкретных видов закупочных процедур, относящихся к компетенции соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Ко второй относятся специальные нормы права, регламентирующие процедуры заключения и типовые формы контрактов, а также информационное обеспечение механизма госзаказа» [36].

Американская система госзаказа – это разветвленная организационно-функциональная структура. В центре ее находится центральный офис по удовлетворению федеральных нужд, который и координирует контрактную систему США.

Следует отметить, что контрактные офицеры присутствуют в организационной структуре каждого американского заказчика. При таком централизованном подходе к обеспечению нужд заказчиков контроль над

расходованием бюджетных финансовых ресурсов становится более эффективным, а наличие профессионалов в сфере закупок позволяет удовлетворять нужды заказчиков достаточно эффективно [36].

В основе американского механизма обеспечения государственных нужд заложены три базовых принципа:

- справедливые и равные условия для участников закупок;
- антикоррупционная составляющая госзаказа;
- достижение наибольшего экономического эффекта при минимальных затратах ресурсов, в т. ч. временных.

Американская система госзаказа представляет собой целый комплекс из более 100 различных ведомств федерального уровня. Данные заказчики проводят закупки посредством размещения заказа как через центральный федеральный орган по проведению закупок, так и через 12 региональных центров, а также через собственные ведомственные закупочные центры. Федеральные нужды главным образом обеспечивает Агентство общих услуг, а военные нужды – Министерство обороны.

«Также следует отметить, что все контракты, заключаемые в США для обеспечения государственных нужд, дифференцируются на три группы: сделки с твердой ценой, контракты возмещения затрат а также гибридные сделки – сочетание твердой цены и возмещения затрат. В качестве примера можно привести «результативные» контракты с фиксированной ценой и контракты комплексного поощрения. В первом случае подрядчик имеет возможность возместить определенный объем затрат, превышающий твердую цену контракта. Во втором цена формируется с использованием четырех параметров – обычных затрат, нормы прибыли, объемных и качественных характеристик объектов закупок. В третьем случае используется сочетание первого и второго подходов» [36].

В рамках исследования внимание следует уделить австралийской системе госзаказа. В качестве основополагающего принципа австралийской

контрактной системы заложена концепция, согласно которой эффективность деятельности заказчиков в рамках проведения государственных закупок рассчитывается соотношением рекомендованной и окончательных контрактных цен. Особое внимание следует обратить на то, что применяются не нормативные жесткие цены контрактов, а рекомендованные [40]. Такого рода соотношение показывает, насколько в процентном соотношении снижена либо завышена рекомендованная контрактная цена. Согласно этой же концепции контрактные управляющие должны таким образом осуществлять закупки, чтобы достигать максимально высоких результатов на каждом из этапов закупок. При этом в обязательном порядке должны учитываться: минимальная рекомендованная цена контракта, всевозможные риски и жизненный цикл продукции [40].

Отличительной особенностью австралийской системы госзаказа является тот момент, что руководители министерств, для нужд которых проводятся тоги, несут ответственность за результативность таких закупочных мероприятий. По этой причине каждое из ведомств провело разработку собственных критериев эффективности, прозрачности закупок. Но при этом такой автор, как Дегтев Г. В. полагает, что в австралийской системе госзаказа слабым местом является контроль над исполнением договорных обязательств сторонами [5].

В канадской системе госзаказа особый интерес вызывает «оптимальной стоимости». Она заключается в том, чтобы соотношение договорной цены и качества объекта закупки было оптимальным. Следует полагать, что данный подход является более приемлемым, нежели австралийский, поскольку только низкая цена не может в полной мере гарантировать качественное удовлетворение государственных нужд.

В соответствии с вышеуказанной концепцией, поскольку кроме стоимостного критерия заказчики Канады пользуются также и нестоимостными критериями, например, качество объекта закупки,

основным видом торгов в стране для обеспечения государственных нужд является запрос предложений [39].

Что касается контроля, то в Канаде действует «Канадская ежегодная стратегия закупок», в соответствии с которой Правительство на регулярной основе осуществляет контроль над деятельностью государственных заказчиков на предмет нарушений норм права и низкой эффективности закупочной деятельности [39].

В основе аргентинской системы госзаказа лежат три основополагающих базовых принципа:

- заказчики могут объединяться и проводить совместные закупочные процедуры;
- при проведении закупок используются нормативные цены, что, с одной стороны, при низком уровне таких цен существенно снижает конкуренцию, особенно страдают в этом плане субъекты малого бизнеса, являющиеся по своей сути главным образом перекупщиками, если речь идет о поставке товаров, с другой стороны, снижаются риски неэффективного расходования бюджетных финансовых ресурсов, поскольку закупки осуществляются у крупных оптовиков и прямых производителей. Вкупе с объединенными закупками это дает еще более существенную экономию бюджетных средств.
- проводятся торги в электронном виде, что свидетельствует о том, что Аргентина идет в ногу со временем и использует передовые наработки ведущих стран мира в области госзаказа [37].

Поскольку республика Казахстан является одним из важнейших экономических и политических партнеров Российской Федерации, то необходимо рассмотреть и проанализировать систему госзаказа данного государства.

В отличие от российского законодательства о государственных закупках, согласно которому участие казахских поставщиков в российских государственных закупках закреплено, поставщики из России имеют меньше преференций и прав при участии в казахских государственных закупках.

Система госзаказа Казахстана интересна не только этим. Так, например, нормы права данного государства о государственных закупках содержат гораздо большее количество ограничений для потенциальных участников закупок, чем, например, есть в российском законодательстве о закупках [38]. К примеру, потенциальный исполнитель по контракту и аффилированное лицо данного хозяйствующего субъекта не имеют права участвовать в одном и том же закупочном мероприятии. Также учреждения, выступающие в качестве государственных заказчиков, не должны принимать участие в таких закупочных процедурах как поставщики.

В качестве выводов по анализу зарубежных систем госзаказа следует сказать следующее:

- государственные закупки в странах Евросоюза регламентируются, в первую очередь, международными нормами права, в особенности, общеевропейскими правилами проведения государственных закупок, а уже во вторую – нормами национальных законодательств;
- отличительными особенностями немецкой системы госзаказа являются: независимость контрактных управляющих от руководителей учреждений, для нужд которых проводятся закупки, дробление закупок для предоставления равных возможностей малому и среднему бизнесу;
- во Франции наиболее яркой особенностью национальной системы госзаказа является пристальное внимание к закупкам службы по госзаказу, беспрецедентные меры информационной и правовой поддержки как участникам закупок, так и заказчикам;

- к особенностям системы госзаказа Великобритании следует отнести наличие службы управления по делам государства, занимающейся анализом рынка в целях повышения эффективности государственных закупок, а также существенную централизацию всего закупочного цикла;
- контрактная система США является одной из старейших систем госзаказа в мире, поэтому она является одной из наиболее эффективно действующих аналогичных систем;
- институт контрактных офицеров является наиболее адекватным решением проблемы профессионализма в сфере государственных закупок, поскольку страхование деятельности сотрудников и их относительная независимость от руководства заказчиков позволяют в полной мере сотрудникам действовать именно с позиций наибольшей эффективности обеспечения федеральных нужд;
- такая модель закупочного мероприятия, как конкурентные переговоры, используемая при закупках технически и технологически сложных объектов закупок, способствует наиболее эффективному проведению закупок как в плане экономии бюджетных средств, в том числе за счет отсутствия мнимой экономии, когда при закупках некачественных товаров, работ и услуг впоследствии приходится осуществлять дополнительные затраты на доработку либо даже на новые объект закупки, так и в плане достижения оптимального качества закупаемых работ, продукции и услуг.

«В качестве выводов по данной главе следует отметить, что основой нормативной правовой базы осуществления государственных закупок составляют Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ и целый ряд также подзаконных актов, по

преимуществу, Постановления, Распоряжения и Приказы Правительства Российской Федерации и уполномоченных ведомств. Детализация и уточнение норм права осуществляется на региональном уровне в рамках полномочий соответствующих субъектов правового регулирования государственных закупок» [44]. В настоящее время нет однозначных подходов к определению ряда ключевых понятий, таких, как «государственные нужды» и «государственный заказ», поскольку они исключены из норм действующего законодательства, а также правовой обеспеченности реализации заявленных в законодательстве принципов осуществления государственных закупок.

Что касается механизма государственных закупок, то в результате его анализа следует сделать следующие выводы:

- специальная нормативная правовая база полностью регулирует весь механизм системы госзаказа: от планирования закупок до исполнения договорных обязательств сторонами;
- наиболее важной составляющей механизма государственных закупок является планирование, поскольку без адекватного планирования эффективность закупок будет равна нулю, при планировании необходимо учитывать как качественные характеристики объектов закупок, их характер, специфику, кроме этого, поскольку закупочное планирование напрямую связано с бюджетным планированием, то от эффективности планирования закупок будет зависеть эффективность бюджетных расходов;
- не менее важным элементом механизма функционирования государственных закупок является контроль, поскольку механизм очень сложен, и его эффективная работа требует постоянного наблюдения, кроме того, очень высоки коррупционные риски.

Глава 2 Анализ государственных закупок в государственном учреждении ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

2.1 Краткий анализ финансово-хозяйственной деятельности ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» зарегистрирована 12.09.2000 регистратором Межрайонная инспекция ФНС России № 3 по Самарской области с 27 ноября 1995 г. Директор учреждения: Неборская Марина Владимировна. Юридический адрес - 446012, Самарская область, город Сызрань, улица Новосибирская, 39

Учреждение осуществляет следующие виды деятельности:

- деятельность по уходу за престарелыми и инвалидами с обеспечением проживания;
- предоставление социальных услуг без обеспечения проживания престарелым и инвалидам;
- общая врачебная практика.

В своей деятельности ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» руководствуется:

- действующим законодательством Российской Федерации;
- Уставом ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»;
- другими нормативными документами, в т. ч. внутренними Положениями, регламентирующими деятельность Учреждения как Государственного бюджетного учреждения.

Принципы организации финансирования ФГБОУ ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»:

- за счет бюджетного финансирования;
- за счет внебюджетных средств Учреждения.
- ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» размещается в шести зданиях на территории Сызрани. Все объекты оборудованы водопроводом, подключены к системам централизованного отопления, оборудованы канализацией, телефонизированы.
- Все помещения оборудованы системой пожарной сигнализации и кнопкой тревожной сигнализации.

Состав помещений учреждения в зависимости от набора оказываемых услуг включает:

- помещения для проживания;
- здания производственно-хозяйственной базы;
- здания культурно-досуговой принадлежности.

В учреждении имеется:

- исправная мебель, соответствующая возрасту и количеству престарелых и инвалидов;
- специальное оборудование для занятий в кружках и секциях;
- музыкальное оборудование для проведения мероприятий и занятий в кружках и секциях (магнитофоны, музыкальные центры, усилительная аппаратура, DVD, осветительное оборудование, микрофоны и т.д.).

Организационная структура ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» представлена на рисунке 5.



Рисунок 5 - Организационная структура ГБУ Самарской области
«Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых
и инвалидов)»

Таким образом, структура управления ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» включает три звена:

- ректор возглавляет учреждение;
- заместители ректора и главный бухгалтер осуществляют делегированные ректором полномочия в пределах того круга обязанностей, которые обусловлены должностной инструкцией;
- начальники отделов координируют деятельность своих подчиненных в пределах тех функций, которые возложены на отдел.

Таким образом, имеют место:

- высший уровень управления – директор;
- средний уровень управления – заместители и главный бухгалтер, начальники управлений;
- низший уровень управления – начальники отделов;
- уровень исполнения – специалисты и работники отделов.

2.2 Система государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»: инструменты и особенности функционирования

В ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» обеспечением закупочного процесса занимается Управление закупок и снабжения (далее УЗиС), созданное на основании приказа директора ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» является структурным подразделением в составе учреждения. УЗиС подчиняются два отдела, отдел организации закупок (ООЗ УЗиС) и отдел снабжения (ОС УЗиС).

Начальник УЗиС подчиняется непосредственно проректору по модернизации и стратегическому развитию, структура УЗиС показан на рисунке 6.

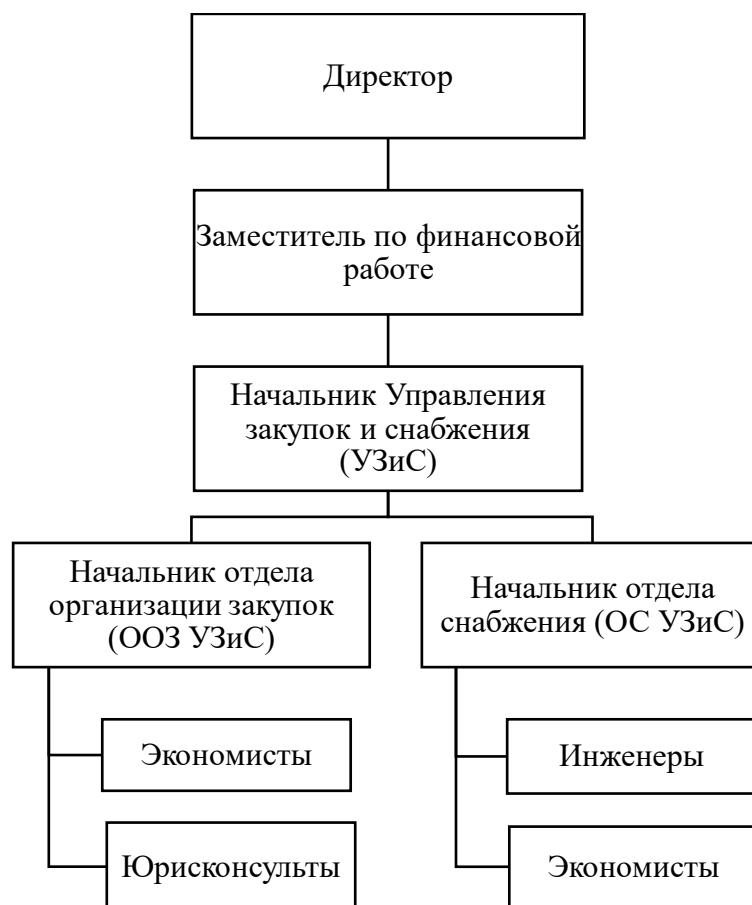


Рисунок 6 - Структура Управления закупок и снабжения ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

В своей деятельности УЗиС руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Законом №44-ФЗ и другими нормативно-правовыми актами, затрагивающими деятельность отдела, уставом учреждения, приказами ректора учреждения и настоящим положением.

ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» для удовлетворения нужд учреждения проводит электронные открытые конкурсы, аукционы в электронной форме, а также прочие виды закупочных процедур, в том числе, закупки у единственного поставщика.

Непосредственное руководство деятельностью УЗиС осуществляет начальник управления, который назначается и освобождается от должности приказом ректора учреждения.

На должность начальника отдела государственных закупок назначается лицо, имеющее высшее экономическое образование, стаж работы с договорами не менее 3 лет и прошедшее профессиональную подготовку или повышение квалификации в области организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Цель УЗиС - обеспечение потребности учреждения в необходимых товарах, работах, услугах в соответствии с единым порядком размещения заказов, установленным законодательством Российской Федерации.

Для выполнения установленной цели ООЗ УЗиС осуществляет следующие функции:

- разработка применительно к конкретным условиям Учреждения локальных методических, нормативных и информационных документов и положений, регламентирующие порядок осуществления закупок;
- регистрация и сопровождение поступающих заявок на закупку товаров, работ и услуг в автоматизированной системе ведения учета закупок (при наличии);
- организация приема, регистрации и обработки «входящих» заявок на закупку товаров, работ, услуг;

- создание реестра заявок, сортировка распределение заявок для исполнения подразделениями УЗиС;
- участие в составлении статистической отчетности, представление руководству учреждения необходимых аналитических и статистических данных;
- осуществление мониторинга нормативно-правовых документов в сфере закупок;
- организация заключения контрактов (договоров) на поставку товаров, работ и услуг по конкурентным процедурам закупок, осуществляемых отделом;
- сбор сведений об осуществляемых закупках и заключенных договорах для учета и дальнейшей организации приемки товаров, работ, услуг;
- формирование, организация размещения планов-графиков по 44-ФЗ;
- прием платежных и отчетных документов об исполнении контрактов (договоров) на закупку товаров, работ, услуг от подразделений Учреждения и ответственных лиц, обработка и передача документов для оплаты в УЭФ и бухгалтерию;
- представление интересов Учреждения в органах Федеральной антимонопольной службы по проводимым закупочным процедурам;
- организация подготовки документов по запросам Федеральной антимонопольной службы;
- подготовка и организация работы Единой комиссии по осуществлению закупок в рамках проводимых отделом закупочных процедур;
- ведение базы данных и архива документации по проводимым закупкам товаров, работ и услуг и представление сведений в

государственный реестр контрактов по всем закупкам осуществляемым УЗиС.

Функции ОС УЗиС:

- разработка плана снабжения на основании поданных заявок на обеспечение деятельности подразделений Учреждения материальными ресурсами технического и административно-хозяйственного назначения;
- подготовка предложений по закупкам на основе заявок, полученных от подразделений Учреждения;
- организация составления: заявок на материально-технические ресурсы (сводных годовых, годовых, квартальных, месячных); актов, заключений о качестве поступающих материально-технических ресурсов;
- организация обеспечения Учреждения всеми необходимыми для его деятельности материальными ресурсами требуемого качества и их рациональное использование;
- обеспечение контроля за состоянием запасов материалов и комплектующих изделий, оперативным регулированием запасов Учреждения;
- организация работы складского хозяйства, принятие мер по соблюдению необходимых условий хранения;
- максимальная механизация и удешевление погрузочно-разгрузочных работ и складских операций;
- организация качественной и количественной приемки на складах всех пребывающих товаров;
- ведение складского хозяйства и оформление всех складских операций, Учреждения, участие в проведении инвентаризации материальных ценностей;

- составление предусмотренной приказом ректора отчетности.

Проведем анализ организационных и правовых аспектов планирования закупочной деятельности, осуществляемой для удовлетворения нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

Планирование закупок сотрудниками отдела осуществления закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» осуществляется на основании статьи 16 Закона №44-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № 1279.

Планирование осуществляется в два этапа:

- сначала документы размещаются в государственной информационной системе ««Электронный бюджет», утверждаются руководителем либо иным ответственным должностным лицом заказчика, там проходят финансовый контроль на соответствие планируемых закупок финансовому обеспечению, а также автоматический контроль на соответствие законодательству, например, на не превышение лимитов по малым закупкам;
- после прохождения контроля в системе заказчик должен выгрузить план-график в единую информационную систему, где документ должен пройти контроль финансового органа на предмет соответствия планируемых закупок финансовому обеспечению. После прохождения данного контроля плановые документы публикуются в единой информационной системе. Когда информация об их публикации отражается в документах в государственной информационной системе ««Электронный бюджет Минфина», то есть, документы имеют статус «Опубликован в ЕИС», заказчик может проводить дальнейшие действия: размещать извещения, заключать договоры и контракты.

Рассмотрим организационные и правовые аспекты закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», заключающихся в определении исполнителей для удовлетворения нужд учреждения.

Как уже упоминалось выше, ООЗ УЗиС проводит для удовлетворения нужд учреждения электронные открытые конкурсы,, аукционы в электронной форме и прочие виды закупок.

Что касается размещения информации в единой информационной системе, то данные размещаются сотрудниками ООЗ УЗиС учреждения самостоятельно, без передачи полномочий уполномоченному органу, начиная с публикации плана-графика и публикации извещения о закупке и заканчивая публикацией итогового протокола и публикацией контрактов и их исполнением.

На основании итогов проведения торгов сотрудники ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» либо заключают контракт с победителем, либо иным участником, либо размещают закупку повторно или же проводят процедуру другого вида.

Дальнейшие действия, связанные с исполнением контракта, размещением информации о контракте в реестре контрактов в единой информационной системе сотрудники ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» также выполняют самостоятельно без привлечения уполномоченного органа.

Наглядно схема механизма проведения государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» представлена на рисунке 7.

Механизм осуществления государственных закупок для нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-

интернат для престарелых и инвалидов)», во-первых, работает в соответствии и на основании нормативной правовой составляющей общего механизма контрактной системы, во-вторых, в механизме государственных закупок учреждения задействована информационная составляющая контрактной системы, в том числе ее основа – единая информационная система в сфере закупок.

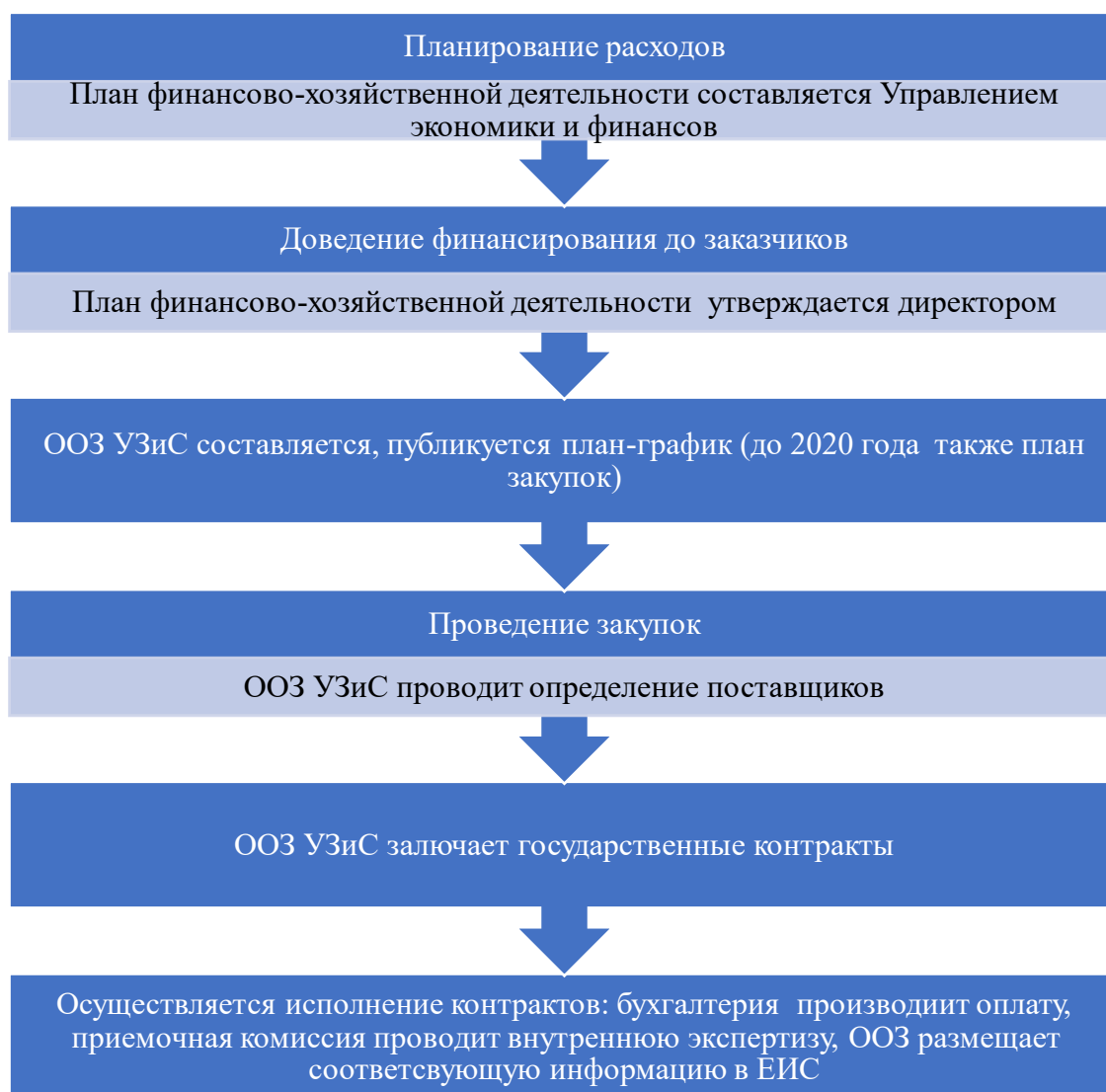


Рисунок 7 -Схема механизма проведения закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

В заключение данной части работы следует сказать, что организационный и правовой аспекты государственных закупок, проводимых для обеспечения нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» рассмотрены в той мере, которая предусмотрена рамками исследования. Государственные закупки, проводимые в целях обеспечения нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», имеют свои особенности, такие, как:

- использование принятых во исполнение Закона № 44-ФЗ Постановлений Правительства Российской Федерации нормативные акты в сфере закупок;
- использование информационной системы «Электронный бюджет», посредством которого формируется и выгружается информация в единую информационную систему, формируются бюджетные обязательства, необходимые для оплаты по договорам и контрактам.

2.3 Оценка эффективности реализации механизма государственных закупок

«Проанализируем планирование закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» за 2021 год и сравним данные показатели с аналогичными за 2019 и 2020 годы. План государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» за 2019 год по состоянию на 31 декабря 2019 года сформирован на сумму 4 449 541,7 тыс. руб., что на 862 639,1 тыс. руб. меньше, чем план за аналогичный период 2018 года, имеющий показатель 5 312 180,8 тыс. руб. Из общего объема запланированных закупок в 2019 году

64,0% – конкурентные закупки, наибольшую долю в которых занимают электронные аукционы (55,0%). На рисунке 8 представлена структура плана-графика на 2019 год по способам закупок [42].

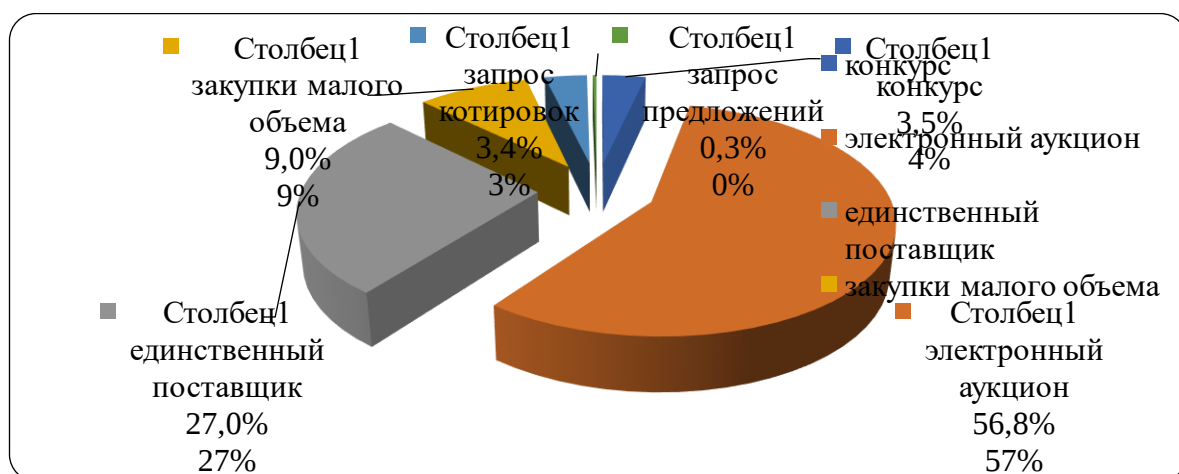


Рисунок 8 - Структура план-графика закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» на 2021 год по способам закупок

Показатели исполнения плана-графика представлены в таблице 1..

Таблица 1 – Исполнение плана государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» за 2021 г.[9].

№ п/п	Способ закупки	План на 31.12.2021, руб.	Факт на 31.12.2021, тыс. руб.	Исполнение, %
11	Конкурсы, в т. ч. в электронной форме	2 171 987,00	2 095 967,46	96,50%
2	Аукцион в электронной форме	19 949 574,50	19 670 280,46	98,60%
33	Запрос котировок, в т. ч. в электронной форме	1 710 174,00	1 710 174,00	100,00%
44	Запрос предложений, в т. ч. в электронной форме	140 908,00	140 908,00	100,00%
55	Единственный поставщик, в т. ч. в электронной форме	11 921 433,00	11 909 511,57	99,90%
66	Закупки малого объема	4 082 333,00	4 025 180,34	98,60%
7	Всего:	39 976 409,50	39 536 669,00	98,90%

Далее рассмотрим эффективность осуществления закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

«На основании плана закупок осуществлено на общую сумму 39 976 409,50 руб., что больше объема закупок, осуществленных за 2020 год на 1 076 738,50 руб., Это, во-первых, является следствием лучшего финансирования потребностей учреждения по сравнению с прошлым отчетным периодом, во-вторых, следствием инфляции, по причине которой заказчики вынуждены тратить для удовлетворения государственных нужд больше средств» [42].

«В общем объеме осуществленных закупок доля закупок, осуществленных конкурентными способами, составляет 64%, в том числе электронными аукционами – 56,8%. Данный показатель, несомненно, является маркером эффективности проводимых государственных закупок, поскольку доля конкурентных закупок превышает долю закупок у единственных источников, что, впрочем, оставляет возможности для дальнейшего роста эффективности государственных ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» [42].

Как видно из приведенных данных, наиболее часто проводятся электронные аукционы, на втором месте находятся закупки у единственного поставщика за исключением закупок, проводимых на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Структура закупок по способам их осуществления в сравнении с 2019 годом приведена в таблице 2.

Таблица 2 – Структура государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» по способам их осуществления за 2019-2020 годы[9]

Способ закупки	2019 год			2020 год			Темп роста, %	
	Кол- во	Осуществлено закупок на сумму		Кол- во	Осуществлено закупок на сумму			
		руб.	Доля в общем объеме закупок,		руб.	Доля в общем объеме закупок,		
			%			%		
1	2	3	4	5	6	7	По кол- ву	По сумме
Конкурсы (с ограниченным участием, открытые), в т. ч. в электронной форме	1	908 722,30	2,63	1	1 005 982,00	2,59	0	97 259,70
Электронные аукционы	20	19 873 621,20	57,42	53	22 842 020,00	58,72	33	2 968 398,80
Запрос котировок, в т. ч. в электронной форме	40	996 382,10	2,88	44	1 182 661,00	3,04	4	186 278,90
Запрос предложений, в т. ч. в электронной форме	1	3 046 980,10	8,80	1	3 294 990,00	8,47	0	248 009,90
Единственный поставщик	28	6 503 016,20	18,79	19	6 991 830,00	17,97	-9	488 813,80
Закупки малого объема	492	3 284 012,80	9,49	420	3 582 188,00	9,21	-72	298 175,20
Всего	582	34 612 734,70	100,00	538	38 899 671,00	100,00	-44	4 286 936,30

«В 2020 году существенно – на 14,94 % возросло количество проведенных запросов котировок, рост количества аукционов – на 14,94%» [9]. Структура закупок за 2020-2021 годы представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Структура государственных закупок за 2020-2021 годы [9]

Способ закупки	2020 год			2021 год			Темп роста, %	
	Кол- во	Осуществлено		Кол- во	Осуществлено			
		закупок на сумму			закупок на сумму			
		руб.	Доля в общем объеме закупок,		руб.	Доля в общем объеме закупок,		
%	%							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Конкурсы (с ограниченным участием, открытые) , в т. ч. в электронной форме	1	1 005 982,00	2,59	1	2 171 987,00	5,43	0	1 166 005,00
Электронные аукционы	54	22 842 020,00	58,72	51	19 949 574,50	49,90	-3	-2 892 445,50
Запрос котировок, в т. ч. в электронной форме	44	1 182 661,00	3,04	52	1 710 174,00	4,28	8	527 513,00
Запрос предложений, в т. ч. в электронной форме	1	3 294 990,00	8,47	1	140 908,00	0,35	0	-3 154 082,00
Единственный поставщик	29	6 991 830,00	17,97	41	11 921 433,00	29,82	12	4 929 603,00
Закупки малого объема	492	3 582 188,00	9,21	520	4 082 333,00	10,21	28	500 145,00
Всего	621	38 899 671,00	100,00	670	39 976 409,50	100,00	49	1 076 738,50

«Как видно, в 2021 году существенно снизилось количество проведенных запросов предложений, что связано с изменениями в статье 72 Закона № 44-ФЗ, уменьшившими случаи проведения данного вида конкурентных процедур. Незначительно, на 0,4 % возросла доля проведенных запросов котировок. Также незначительно снизилась доля проведенных электронных аукционов – на 1,9 %. Существенным образом – в полтора раза выросла доля проведенных закупок у единственного поставщика, при этом незначительно – на 0,2 % – снизилась доля закупок малого объема» [42].

Проанализируем структуру проведенных государственных закупок.

«Приоритетными направлениями государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» являются приобретение оборудования, благоустройство территорий, проектирование, строительство и капитальный ремонт зданий» [42].

Структура закупок по видам расходов, осуществленных путем проведения конкурсов, электронных аукционов приведена в таблице 8.

«Детально проанализируем результаты осуществления государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)». Как видно из приведенных данных, наиболее популярным способом определения поставщика является электронный аукцион. Причиной этому является, во-первых, требования законодательства, во-вторых, простота такого рода закупок по сравнению с конкурсами. Следует отметить, что такое стремление сделать электронный аукцион как со стороны законодательных органов, так и сотрудников контрактной службы ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» не вполне обосновано. При условии, что единственно возможным критерием является договорная цена,

а качество отходит на второй план, вполне возможно возникновение мнимой экономии, когда относительно дешево поставленная продукция, выполненные работы либо оказанные услуги нуждаются впоследствии по окончании гарантийного срока в дорогостоящих ремонтах и доработках. Учитывая, что закупки ведутся в целях оказания услуг населению, качество должно стоять не на последнем месте. Что касается проведения в таких масштабах, как 9,3% от общего объема закупок малых закупок, то необходимо отметить, что кроме преимуществ – простоты и скорости процедуры, они имеют ряд недостатков, которые необходимо учесть сотрудникам контрактной службы ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», они, в частности, выражаются в прямом нарушении принципов открытости и прозрачности и обеспечения конкуренции, поскольку такие закупки – прямые источники высоких коррупционных рисков вследствие их закрытости и возможностей дробления крупных закупок на множество мелких, вследствие присутствуют высокие риски неэффективного освоения бюджетных средств» [43].

В заключение данной части исследования необходимо отметить, что:

- во-первых, ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» имеет огромную материально-техническую базу, получает бюджетное финансирование на оказание услуг, поэтому учреждение обязано проводить закупки в соответствии с нормами и требованиями Закона №44-ФЗ;
- во-вторых, закупки для нужд учреждения имеют свою специфику, которая, в частности выражается в том, что заказчик – государственное бюджетное учреждение;
- в-третьих, в Учреждении создана контрактная служба, при том, что объем закупок не превышает 100 млн. руб. в год. Эта служба в

соответствии со штатным расписанием учреждения называется отдел организации закупок;

- в-четвертых, превалирование аукционов перед конкурсами создает возможность получения ложной экономии, а большое количество неконкурентных закупок создает риск неэффективного расходования бюджетных средств;
- в-пятых, система внутреннего локального контроля над проведением закупок нуждается в изменениях;
- в-шестых, требуется совершенствование системы планирования государственных закупок в учреждении в целях повышения эффективности закупочной деятельности и, соответственно, расходов бюджетных средств;
- в-седьмых, необходимо проведение мероприятий по повышению профессионализма сотрудников, в том числе не только специалистов по закупкам, но также и специалистов заинтересованных в проведении закупок, отделов;
- в-восьмых, необходимо совершенствование информационной составляющей закупочной деятельности в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»;
- в-девятых, недостатком закупочной деятельности в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» является то, что закупки на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ проводятся не в электронном виде, что существенным образом снижает эффективность бюджетных расходов учреждения.

Глава 3 Основные направления совершенствования механизма государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

3.1 Развитие цифровизации закупок малого и среднего объема для обеспечения нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

В соответствии с логикой и планом исследования в данной части работы необходимо в общих чертах наметить пути совершенствования механизма государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

В первую очередь необходимо рассмотреть общесистемную проблему, которая напрямую отрицательно действует и на эффективность государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

«Как видно из приведенных во второй части исследования данных, наиболее популярным способом определения поставщика является электронный аукцион. Причиной этому является, во-первых, когда законодательно можно провести только такую закупку, во-вторых, простота такого рода закупок по сравнению с конкурсами. Следует отметить, что такое стремление сделать электронный аукцион как со стороны законодательных органов, так и сотрудников контрактной службы ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» не вполне обосновано. Учитывая, что закупки ведутся для

предоставления образовательных услуг, качество должно стоять не на последнем месте»[43].

«Следует напомнить, что при такого рода подходе к определению эффективности закупок не является редкостью мнимая экономия. При такой мнимой экономии могут соблюдаться все формальные требования законодательства: применяться антидемпинговые меры, устанавливаться гарантийный срок на объекты закупок. Но при выигрыше на торгах участника, который снизит цену исполнения контракта ниже адекватной стоимости такой продукции, таких работ или услуг, будут велики шансы того, что по окончании гарантийного срока техника выйдет из строя и ее ремонт либо новая закупка будут несопоставимы с затратами на закупки изначально качественной техники по адекватным ценам, что объект, на котором производились строительные либо ремонтные работы потребует срочных доработок или вообще выйдет из строя. Необходимо четко понимать, что стоимость товаров, работ и услуг определяется средним количеством общественно необходимого труда, в том числе затраченного на сырые материалы, используемые в производстве, выраженную в денежных единицах. Соответственно, ниже стоимости ни один предприниматель, чьим единственным мотивом является извлечение прибыли, не станет оказывать услуги, продавать товары либо выполнять работы. Исключением являются немногочисленные случаи, когда бизнес готов либо должен сделать это, чтобы выжить. Но на государственном уровне делать ставку на такие случаи и единственным важным критерием при удовлетворении муниципальных и государственных нужд считать цену – не вполне обоснованно. Решать данную проблему следует снижением доли аукционов и увеличением конкурсов, а также введением нормативных минимальных цен на типовые работы, товары и услуги с учетом региональных различий и разнице в ценах» [44].

Далее необходимо заострить внимание на необходимости совершенствования контроля над планированием закупок. Поскольку имеют место случаи размещения заказов на поставку достаточно широкой номенклатуры информационно-компьютерной техники как одного набора, а не множества единиц техники, то следует отметить, что такое может быть либо по причине дефицита времени из-за того, что объекты закупок не имеют должного технического задания, либо по причине непрофессионализма сотрудников отдела ООЗ УЗиС, либо по причине сговора сотрудников и определенного поставщика, для победы которого и заключения с ним контрактов и размещаются заказы.

Таким приемом пользуются недобросовестные представители заказчиков, когда таким образом описывают объект закупки, которого нет в КТРУ и ОКПД 2, и кроме того хозяйствующего субъекта, с представителями которого сотрудник заказчика вступил в сговор, никто не может найти и идентифицировать объект закупки. Так, например, ноутбук могут объединить в описании в комплект с компьютерной мышью и закупать данные товары как некий «информационно-компьютерный комплекс», бытовой или промышленный нагреватель воды могут назвать «емкостью с нагревательным элементом», звуковые колонки - «емкостями с динамиками».

В процессе такого рода махинаций только недобросовестный поставщик, вступивший в сговор с заказчиком, подает заявку на участие в конкурентной закупочной процедуре и заключает с последним контракт на основании того, что торги признаны несостоявшимися в соответствии с требованиями пункта 25 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ.

Следует полагать, что при наличии такого рода несовершенства закупочной деятельности в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» не соблюдаются принципы:

- прозрачности и открытости информации, поскольку намеренно подается искаженная информация;
- обеспечения конкуренции, поскольку как раз такие действия направлены на искусственное и противоправное ограничение конкуренции между потенциальными исполнителями государственного заказа;
- ответственности за результативность и эффективность закупок, поскольку такими действиями недобросовестные сотрудники пытаются скрыть свои противоправные деяния и избежать ответственности.

Необходимо также отметить, что говорить о какой-либо эффективности государственных закупок в случае такого рода злоупотреблений не приходится. Такого рода закупки неэффективны, во-первых, с точки зрения экономии бюджетных финансовых ресурсов, поскольку такие махинации проводятся с искусственным завышением цен на объекты закупок, во-вторых, для получения большей незаконной прибыли поставщики реализуют заказчикам некачественную продукцию, вследствие чего государственные нужды не удовлетворяются в необходимой мере из-за низкого качества закупленных предметов потребления.

При решении проблемы профессионализма заказчиков в плане верного понимания норм и требований закупочного законодательства целесообразным может быть также путь повышения престижности и социальной значимости профессии посредством увеличения трудовых доходов ООЗ УЗиС. Дополнительные затраты бюджетных финансовых ресурсов на повышение уровня доходов вышеуказанных работников в полной мере окупятся по причине более действенной и эффективной работы контрактной системы, потому что профессионализм заказчиков – ее основа, без которой немыслима эффективность закупок. В следующей части работы будут более детально приведены мероприятия по повышению уровня

компетентности сотрудников ООЗ УЗиС и сотрудников заинтересованных в осуществлении закупок отделов. Также в продолжение тезиса о необходимости повышения престижности профессии специалиста в сфере закупок «следует отметить, то что эффективность работы компетентных профессионалов, а не работа по совместительству непрофильных сотрудников в любом случае будет способствовать возникновению экономического эффекта, выраженном как количественно – в экономии бюджетных средств бюджетов всех уровней, так и качественно – посредством эффективного и адекватного потребностям учреждений-заказчиков обеспечения государственных нужд предметами потребления, работами и услугами высокого качества в необходимом количестве» [12].

«Необходимо уточнить, что, несмотря на то, что все сотрудники, работающие в сфере государственных закупок со стороны заказчиков и уполномоченных органов, обязаны иметь высокий профессиональный уровень и иметь специальное образование, процесс получения этого образования носит формальный характер и не соответствует уровню и сложности задач, которые должны решать специалисты в данной области, поскольку кроме формального ознакомления с нормами права, регулирующими осуществление закупочной деятельности, важно иметь представление о судебной и правоприменительной практике, обладать навыками по решению практических, в том числе сложных и нестандартных, задач» [12].

В целях существенной экономии времени сотрудников ООЗ УЗиС, отвечающих за проведение государственных закупок, необходимо заключить контракт на пользование программой «Эконом-эксперт», чтобы после заполнения форм веб-интерфейса электронных документов в ней (договор, контракт, заявка на закупку) программные средства системы позволяли выгрузить в систему «Электронный бюджет» и в текстовый редактор Word документ, предназначенный для печати и последующей работы. Данные

мероприятия существенным образом помогут экономить рабочее время специалистов ООЗ УЗиС, им не придется вводить в формы веб-интерфейса системы «Электронный бюджет» данные, а потом дублировать их на бумаге, составляя контракты, отчеты.

Основным направлением повышения эффективности планирования закупочной деятельности в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» должно стать:

- повышение уровня профессионализма специалистов ООЗ УЗиС и сотрудников отделов, заинтересованных в проведении закупок;
- усилении контроля над закупочной деятельностью посредством работы в программе «Эконом-эксперт» с такими настройками, при которых заменить объект закупки, минуя использование кодов ОКПД 2 и КТРУ, представив объект закупки, как, например, некий набор техники, не получится.

«Говоря о путях решения проблемы того, что закупки, которые осуществляются на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, проводятся не в электронном виде, следует уточнить некоторые моменты. Такого рода закупки не в электронном виде не являются публичными, что нарушает принцип прозрачности и открытости контрактной системы. Соответственно, нет снижения начальных максимальных цен, нет конкуренции, нет экономии, нет публичности закупок. Кроме этого, при проведении такого рода закупок без использования электронных магазинов, чрезвычайно высоки коррупционные риски, поскольку в случае отсутствия лимитов на цену объекта закупки в нормативном правовом акте о нормировании заказчику и поставщику несложно договориться о завышении цены контракта, при этом поставщик может предоставить и коммерческие предложения от разных юридических лиц с завышенными ценами. Также высоки риски и дробления

закупок, то есть разделения одного крупного объекта закупки на несколько контрактов ради избегания проведения конкурентных процедур и заключения контракта с определенным поставщиком. Такие мероприятия по преимуществу не афишируются, соответственно, если закупки малого и среднего объема проводить только публично в электронном виде, то риски вышеупомянутого дробления закупок, то есть, отсутствия экономии, гарантированного завышения цен и коррупционных сговоров, будут минимизированы. Соответственно, отсутствие цифровизации закупок малого и среднего объема для обеспечения нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» – существенный недостаток закупочной деятельности данного заказчика» [41].

Путем решения такого рода проблемы должно стать решение руководства учреждения, на основании требований которого малые закупки должны проводиться исключительно в электронном виде.

В виде схемы малые закупки для нужд учреждения необходимо представить на рисунке 9.

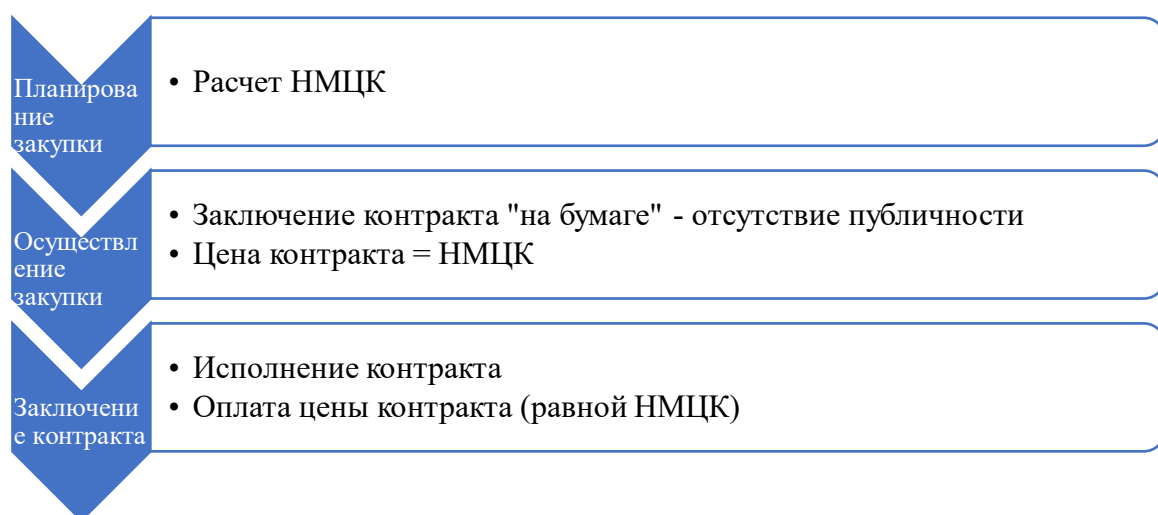


Рисунок 9 -Схема малых закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» без цифровизации

После цифровизации механизм проведения малых и средних закупок для нужд учреждения будет иметь вид, представленный на рисунке 10.



Рисунок 10 - Схема малых и средних закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», проводимых в электронных магазинах

Как видно из предоставленных схем, основные преимущества цифровизации малых и средних закупок – это экономия бюджетных средств и открытость закупок, которая стимулирует честную и добросовестную конкуренцию.

Таким образом, пути совершенствования закупочной деятельности в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» намечены, предоставлены пути решения проблемы профессионализма специалистов ООЗ УЗиС и сотрудников отделов, заинтересованных в проведении закупок.

Соответственно, в следующей части исследования на основе проделанной работы будут предложены конкретные мероприятия по

решению выявленных проблем и на основании намеченных направлений их решения.

3.2 Разработка мероприятий по обеспечению цифровизации закупок малого и среднего объема для ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

В качестве мероприятий по совершенствованию контрактной системы в плане выбора поставщиков необходимо предложить такие поправки, которые бы заключались в установлении приоритетным способом закупок конкурсов, а также внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 в виде разработки приложений с введением неизменных критериев оценки нестоимостных критериев по типовым видам объектов закупок, чтобы это выражалось в том, что существенно снижались бы риски получения мнимой экономии.

В целях решения проблем профессионализма сотрудников ООЗ УЗиС и сотрудников заинтересованных в осуществлении закупок отделов необходимо наметить следующие мероприятия. «Комплекс предлагаемых мероприятий по повышению профессионального уровня специалистов в сфере закупок включает в себя:

- проведение онлайн-семинаров, посвященных практическому применению требований и норм правовых актов, регулирующих проведение государственных закупок. Делать это необходимо по как по уже имеющим юридическую силу нормам права, так и планируемым изменениям, которые будут вноситься в данные нормативные правовые акты. Онлайн-семинары должны проводить сотрудники отдела всех органов власти, так или иначе задействованных в антимонопольном регулировании

государственных закупок, например: Минфина, ФАС, Федерального казначейства, а также приглашенные специалисты;

- разработку специальных методических пособий для сотрудников ООЗ УЗиС и сотрудников заинтересованных в осуществлении закупок отделов;
- теоретические положения проведения государственных и муниципальных закупок в виде лекций, обязательно включая перечень использованной нормативной правовой базы;
- практические положения закупочной деятельности государственных заказчиков, включающие как уже готовые образцы и шаблоны по решению стандартных практических вопросов, так и подробный и детальный анализ сложных и нестандартных ситуаций, которые могут случиться;
- достаточно подробные инструкции, как в текстовом, так и в видеоформате, содержащие материалы по работе с информационными системами ЕИС и «Электронный бюджет» [12].

«Далее необходимо более развернуто представить аргументацию по поводу цифровизации малых и средних закупок. Крайне важно понимать, что принуждать сотрудников ООЗ УЗиС к тому, чтобы вместо закупок, осуществляемых на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, проводились конкурентные процедуры не вполне адекватно и рационально, особенно потребности в проведении большого количества мелких закупок, например, хозяйственных материалов и прочих материальных запасов в небольших объемах в короткие сроки. Такие закупки необходимы ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» всегда и на постоянной основе. Поэтому вполне логично предположить, что разработка документации, публикация ее в ЕИС, проведение конкурентных закупок и прочие последующие действия попросту нецелесообразны из-за

несопоставимых временных затрат и объемов закупок и объемов их финансирования» [21].

«Целесообразным решением вышеуказанной проблемы будет осуществление малых и средних закупок посредством организации ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» мини-аукционов или котировочных сессий в электронных магазинах. При проведении такого рода котировочных сессий осуществляется экономия из-за того, что потенциальные исполнители снижают цены ради возможности заключения сделки. Права и обязанности заказчика при проведении таких закупок сильно отличаются от прав и обязанностей, которыми они наделены при проведении конкурентных торгов. При проведении котировочных сессий заказчик вправе выбирать продукцию, услуги либо работы нужного качества самостоятельно, не имея обязанности заключать контракт с тем, кто предложил наименьшую цену, при этом осуществляя экономию бюджетных финансовых ресурсов. Соответственно, сотрудники ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» смогут адекватно и кратчайшие сроки обеспечить потребности учреждения в продукции, работах и услугах» [22].

В качестве мероприятий по усилению контроля над закупочной деятельностью и совершенствованию планирования закупок необходимо предложить пользование программным обеспечением «Эконом-Эксперт». Данное программное обеспечение даст возможность:

- ведения реестра контрактов;
- составления контрактов;
- составления извещений о проведении закупочных процедур;
- составления отчетности по закупкам в рамках Закона №44-ФЗ;
- составления исков, претензий.

После составления данных электронных документов они будут выгружаться в ЕИС и, при необходимости в систему «Электронный бюджет», а для получения бумажных форм документов будет необходимо сформировать их в программе из электронных документов, они будут готовы к печати.

Пользовательский интерфейс программы «Эконом-Эксперт» не даст возможности сотрудникам ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» совершать правонарушения, объединяя множество объектов закупок в единый комплекс, размещать заказы при несоответствии объекта закупки каталогам КТРУ и ОКПД 2. Это будет технически невозможно.

Мероприятия по совершенствованию информационной составляющей механизма государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» будет заключаться также в использование программного обеспечения «Эконом-Эксперт». Сотрудники ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» смогут при использовании данного программного обеспечения:

- получить экономию рабочего времени, поскольку не будет тратиться время на дублирующие операции, такие, как составление электронных документов, а затем - составление их копий в бумажном виде;
- не допустить ошибок, заключающихся в разнице в информации в электронных и бумажных документах.

В заключение данной части исследования необходимо отметить, что согласно намеченным путям решения проблем эффективности государственных закупок для нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и

инвалидов)» обозначены мероприятия, необходимые для решения вышеуказанных проблем.

В следующей части будет показан и обоснован эффект от данных мероприятий по повышению эффективности государственных закупок для нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

3.3 Оценка эффекта от предложенных мероприятий по совершенствованию малых и средних закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»

Эффект от издания приказа ректора ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», на основании которого все малые и средние закупки, должны проводиться исключительно в электронных магазинах будет выражаться в существенной экономии бюджетных средств, то есть, в существенном росте эффективности государственных закупок учреждения.

«Если взять информацию по экономии бюджетных средств за 2021 год, то при условии, что средняя экономия при проведении котировочных сессий в электронных магазинах составляет 30 %, следует отталкиваться от данного показателя. Опираясь на антидемпинговые меры, при которых снижение начальной максимальной цены контракта более чем на 25 % признается демпингом, необходимо запланировать экономию не свыше 25 % для недопущения ухудшения качества закупаемых товаров, работ и услуг по причине необоснованного и излишнего снижения договорных цен» [2].

«В соответствии с информацией ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» общий объем малых и средних закупок учреждения в

2021 году составила 5 856 500,00 руб. В соответствии с показателями планируемой экономии, которую следует ожидать в размере 25 % и объеме закупок, проводимых на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ в размере 5 856 500,00 тыс. руб. в год, следует полагать, что при закупках данных работ, услуг и продукции посредством котировочных сессий, экономия должна составлять 1 464 125,00 руб. в год, что, при учете общего объема закупок, является весьма существенной экономией бюджетных финансовых ресурсов» [32].

Необходимо сразу решить вопрос, заключающийся в том, что будут нужны дополнительные сотрудники для проведения котировочных сессий.

«На основании этого необходимо решить проблему экономической целесообразности увеличения штатной численности заказчиков, с учетом того, что деятельность дополнительных сотрудников непосредственно будет способствовать значительной экономии бюджетных финансовых ресурсов за счет снижения максимальных начальных договорных цен при проведении котировочных сессий в электронных магазинах. Дальнейший расчет затрат на заработную плату, налоги начисления на новых сотрудников ООО УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» необходимо отразить в таблице 4» [42].

Таблица 4 - Планируемые расходы на оплату труда и начисления на, руб.

Статья затрат	Сумма в месяц на одного сотрудника, руб.	Сумма в год на 0,25 ставки, руб.	Сумма в год всего, руб.
Заработная плата	60 000,00	15 000,00	180 000,00
Начисления: ОМС, ОПС (30,2 %)	18 120,00	4 530,00	54 360,00
ИТОГО			234 360,00

При условии, что заработная плата одного работника, принятого для проведения котировочных сессий в электронных магазинах, будет составлять 50 000,00 руб./ставка и с учетом того, что работа в электронных магазинах не занимает значительного количества времени, то имеет смысл оплачивать за выполнение данных обязанностей за 0,25 ставки работника.

Расчет прочих затрат представлен в таблице 5.

Таблица 5 - Планируемые расходы на новых сотрудников ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», руб.

Статья затрат	Сумма в месяц на одного сотрудника, руб.	Сумма в год на 0,25 ставки, руб.	Сумма в год всего, руб.
Информационно-компьютерная техника (первый год и далее один раз в пять лет)	5 000,00	1250,00	15 000,00
Канцелярские товары и прочие материальные запасы	1 000,00	250,00	3 000,00
Услуги связи	1 200,00	300,00	3 600,00
ИТОГО			21 600,00

Затраты на 0,25 ставки составят: $234\ 360,00 + 21\ 600,00 = 265\ 960,00$ рублей.

Экономический эффект выражается как разница между экономией при закупках и затратами на организацию и их проведение посредством котировочных сессий:

$$1\ 464\ 125,00 - 265\ 960,00 = 1\ 208\ 165,00 \text{ руб. в год.}$$

Эффект от данных мероприятий кроме вышеуказанной экономии также выражается в следующем:

- увеличится качество конкуренции из-за открытости и доступности заключения контрактов по результатам котировочных сессий;
- уменьшатся коррупционные риски, которые имеют место быть при проведении закупок, проводимых на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ не в электронном виде;
- уменьшится потенциальная возможность дробления закупок и ее возможных негативных последствий.

«Проведем расчет на основании данных, проведенных ВШЭ на предмет трудозатрат на проведение закупочных мероприятий» [42]. Среднее время, которое необходимо затратить на подготовку контракта составляет 40 минут. При использовании технологий, позволяющих дублировать и переносить информацию из форм веб-интерфейса системы «Эконом-Эксперт», время такого заполнения составит 2 минуты.

Средняя стоимость часа сотрудника ООЗ УЗиС ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» при заработной плате 50 000,00 рублей на руки и общей сумме с начислениями, составляющими 30,2%, составляет 65 100,00 руб. и при пятидневной рабочей неделе и восьмичасовом рабочем дне составит:

$$65\,100,00 \text{ руб.} / 8 / 22 = 369,89 \text{ руб.}$$

Из расчета сэкономленного времени, составляющего 38 минут и количества контрактов, заключенных ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» в количестве 621 штук, а также средней стоимости часа 406,82 рублей, можно посчитать экономию в год. Она составит:

$$40/60 * 369,89 * 621 - 2/60 * 369,89 * 621 = 153\,134,46 - 7\,656,72 = 145\,477,74 \text{ руб.}$$

С учетом того, что стоимость программного обеспечения «Эконом-Эксперт» составляет 60 000,00 руб. в год, то экономия от использования данного программного обеспечения составит:

145 477,74 рублей – 60 000,00 рублей = 85 477,74 руб.

Общий экономический эффект от цифровизации малых и средних закупок и внедрения программного обеспечения «Эконом-Эксперт» составит:

1 208 165,00 руб. + 145 477,74 руб. = 1 353 624,74 руб. в год.

«Эффект от поправок в действующее законодательство, выражающихся в назначении приоритетным способом закупок конкурсов, а также внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 в виде разработки приложений с введением неизменных критериев оценки не стоимостных критериев по типовым видам объектов закупок, будет выражаться в том, что будут существенно снижены риски получения мнимой экономии. Так, например, при требовании определять подрядчика для любых видов и объемов строительства и ремонта посредством проведения конкурсов, существенно снизятся риски некачественного обеспечения нужд заказчиков, выражающиеся в том, что по окончании гарантийного срока приходится реконструировать и дорабатывать объекты ремонта и строительства, на которых работали победители аукционов по заниженным ценам и выполняли свою работу некачественно, но при этом соблюдая формальные требования законодательства. Соответственно, такой эффект будет выражаться как в повышении качества обеспечения государственных и муниципальных нужд, так и в снижении незапланированных расходов, вызванных мнимой экономией, полученной при проведении электронных аукционов. То же самое особенно актуально при закупках для нужд как государственного ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», так и прочих заказчиков,

поскольку необходимо четко понимать, что соблюдение формальных требований и мнимая экономия не должны являться ориентирами в деятельности по обеспечению нужд государственных образовательных учреждений такого уровня» [11].

«Что касается прочих предложений, то точные показатели от их внедрения с точностью рассчитать проблематично по причине субъективности и разноплановости факторов, влияющих на их внедрение. Однако с точностью можно полагать, что положительный эффект, выраженный в росте профессионализма заказчиков, и, соответственно, снижении рисков неэффективного освоения бюджетных средств будет присутствовать» [31].

Также в качестве детализации предложенных мероприятий следует разъяснить некоторые моменты. Так, обучение сотрудников можно производить как собственными силами, так и посредством приглашенных специалистов. Организации, как, например, «РТС-Тендер», предоставляющие образовательные услуги в области государственных и муниципальных закупок, на бесплатной основе проводят обучающие семинары в целях привлечения клиентов на обучение на платных курсах. Соответственно, по договоренности с такого рода организациями, на безвозмездной основе можно проводить обучающие семинары.

Кроме этого, вышеупомянутая организация - «РТС-Тендер» предоставляет возможность однократного бесплатного обучения сотрудников. Дальнейшее обучение, желательно не реже одного раза в год, по причине многочисленных изменений в нормативной правовой базе следует проводить централизованно для получения существенных скидок, составляющих 50-70 %. Таким образом, часть обучения осуществляется на безвозмездной основе, включая бесплатное однократное обучение вновь прибывших сотрудников, часть – с существенной экономией бюджетных средств.

Эффект от предложенных мероприятий по совершенствованию планирования и усиления контроля над закупочной деятельностью посредством применения программного обеспечения «Эконом-Эксперт» будет выражаться в том, что не будут нарушаться требования законодательства, не будут допускаться ошибки при описании объектов закупок – шансы таких нарушений существенно снизятся, что приведет к повышению эффективности закупок как плане экономии, поскольку не будет возможности закупать у определенного поставщика по договоренности с ним продукцию, нарушая требования законодательства, так и в плане качества продукции, поскольку не будет возможности закупать у определенного поставщика по завышенной цене продукцию низкого качества. Также, в общем и целом, повысится уровень прозрачности и конкурентности закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», то есть будет соблюдаться принцип открытости и прозрачности закупок, а также принцип обеспечения конкуренции.

Подводя итоги данной части исследования, необходимо отметить, что были предложены мероприятия по решению выявленных проблем, в полной мере раскрыт механизм их действия, обоснован социально-экономический эффект от их внедрения.

Заключение

Подводя итоги исследования, важно отметить, на данный момент существуют проблемы функционирования механизма государственных закупок как общесистемного характера, так и на уровне отдельных заказчиков, в том числе и у ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

В первой главе исследования были исследованы теоретические аспекты функционирования механизма государственных закупок, в том числе, зарубежного опыта создания и функционирования механизма государственных закупок – была раскрыта сущность механизма государственных закупок, которая заключается в принципах контрактной системы и механизм действия государственного заказа в России, показана связь между бюджетным процессом и закупочной деятельностью заказчиков, проведен обзор нормативной правовой базы государственных закупок и информационной составляющей контрактной системы.

Были исследованы основы правового регулирования госзаказа, было показано, что нормативную правовую основу осуществления государственных и муниципальных закупок составляют Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также целый ряд также подзаконных актов, главным образом Постановления Правительства Российской Федерации, а также Распоряжения и Приказы Правительства Российской Федерации и уполномоченных ведомств. Также было показано, как информационная составляющая контрактной системы встроена в механизм госзаказа.

Во второй главе работы был исследован механизм государственных закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», инструменты и

особенности его функционирования, а также был проведен анализ эффективности механизма государственных закупок, проводимых в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)».

Соответственно, был проведен обзор организационно-экономических характеристик ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», проведен анализ эффективности государственных закупок, осуществляемых для обеспечения потребностей данного учреждения. Также были выявлены проблемы функционирования механизма закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)», в том числе:

- превалирование аукционов перед конкурсами создает возможность получения ложной экономии;
- недостаточная эффективность системы внутреннего локального контроля над проведением закупок;
- несовершенство системы планирования государственных закупок;
- низкий уровень профессионализма сотрудников, в том числе специалистов заинтересованных в проведении закупок отделов;
- несовершенство информационной составляющей закупочной деятельности в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)»;
- отсутствие цифровизации малых и средних закупок учреждения.

В третьей главе исследования были разработаны пути решения общесистемных проблем контрактной системы - проблему превалирования аукционов перед конкурсами, которая создает возможность получения ложной экономии, предложено решить посредством изменения нормативной правовой базы государственных закупок, сделав конкурс приоритетным

методом проведения закупок и исключив из аукционного перечня большинство позиций.

Также были предложены мероприятия по повышению эффективности механизма государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» посредством цифровизации малых и средних закупок – проведения котировочных сессий при осуществлении закупок на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ. При этом осуществление закупок для нужд ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ в электронной форме даст возможность получения экономии бюджетных средств в размере 1 353 624,74 руб. в год. Были предложены мероприятия по повышению эффективности государственных закупок в ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» путем внедрения программного обеспечения «Эконом-эксперт» для экономии рабочего времени посредством функционала, позволяющего из электронных документов отправлять на печать бумажные документы.

Внутренний локальный контроль над проведением закупок и совершенствование системы планирования государственных закупок в учреждении в целях повышения эффективности закупочной деятельности будут осуществляться посредством использования программного обеспечения «Эконом-Эксперт», что технически не позволит умышленно нарушать нормы закупочного законодательства и избавит сотрудников от множества ошибок.

Список используемой литературы и используемых источников

1. А как проводят закупки в других странах? // Режим доступа: [Электронный ресурс]: <https://zakupki.kontur.ru/site/articles/1166-zakupki-stran> (дата обращения 01.04.2022).
2. Архалович О.В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. №3 (25).
3. Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право, 2014. № 10. С. 79–83.
4. Бурлаков Н.А. Совершенствование регионального механизма информационного обеспечения процесса управления государственными закупками // Креативная экономика. – 2014. – Том 8. – № 8. – С. 72-79.
5. Дегтев Г.В.Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования, 2013. № 6
6. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права, 2004. № 8. С. 69–79.
7. Ермолаева М.Г. Использование международных стандартов в построении федеральной контрактной системы России, возможные направления ее оптимизации // Экономический анализ: теория и практика. 2015. №29 (428). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-mezhdunarodnyh-standartov-v-postroenii-federalnoy-kontraktnoy-sistemy-rossii-vozmozhnye-napravleniya-ee-optimizatsii> (дата обращения: 17.03.2022).
8. Зибзеева Е.В. Управление государственными и муниципальными закупками // Финансовые исследования, 2010. № 2. С. 33

9. Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: автореф. к дисс. к.ю.н. Самара, 2004. 286 с.
10. Кикавец В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок Госзакупки.ру. -2017. -№7. -С.11-13.
11. Ковалева Е.А. Механизм государственных закупок в России // Вестник ЧелГУ. 2008. №1.
12. Ковалева Е.А. Положительные и отрицательные эффекты института государственных закупок // Вестник ЧГУ, 2010. № 5 С. 121.
13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.08.2014 г., № 31 ст. 4398.
14. Кузнецова Н.В. Правовые основы информационного обеспечения закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. №1.
15. Мельничук В.А., Самарин А. М. Альтернативные примеры организации систем государственных закупок // Вестник СИБИТа. 2017. №4 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnye-primery-organizatsii-sistem-gosudarstvennyh-zakupok> (дата обращения: 18.03.2022).
16. Мубаракшина Э.Р. Зарубежный опыт организации государственных закупок // Вестник науки и образования. 2018. №16-1 (52). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-gosudarstvennyh-zakupok> (дата обращения: 18.03.2022).
17. Паирьева Е.Н. Анализ контрактной системы в сфере государственных закупок за рубежом / Е. Н. Паирьева, А. И. Нуруллина. — Текст: непосредственный // Вопросы экономики и управления. — 2018. — № 1 (12). - С. 14-17. — URL: <https://moluch.ru/th/5/archive/78/2809/> (дата обращения: 18.03.2022).

18.Пинегина А.А. Проблемные вопросы единой информационной системы в сфере закупок // Молодой ученый. — 2019. — №4. — С. 15-18.

19.Письмо Минфина России от 13 ноября 2017 г. № 24-01-08/76009 «О рассмотрении обращения» - [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71750934/> (дата обращения: 12.03.2022).

20.План-график закупок ГБУ Самарской области «Сызранский пансионат для ветеранов труда (дом-интернат для престарелых и инвалидов)» за 2021 год - [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/orderplan/plan-graph-card/general-information.html?plan-id=840079&backUrl=a0adfb4d-76f4-4ee0-a47b-5508d7400f1c> (дата обращения: 04.04.2022).

21.Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 479 «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.05.2015 г., № 21 ст. 3116.

22.Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927 «Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 14.09.2015 г., № 37 ст. 5142.

23.Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 09.02.2013 г., № 49 (часть VII) ст. 6427.

24.Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 09.12.2013 г., № 49 (часть VII) ст. 6434.

25.Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, об особенностях включения информации в такие планы-графики и о требованиях к форме планов-графиков закупок») // «Собрание законодательства Российской Федерации», 14.10.2019 г., № 41 ст. 5713.

26.Про-Госзаказ. Что такое мини-аукционы по 44-ФЗ – [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103344-qqq-19-m3-mini-auksiony-44-fz> (дата обращения: 18.03.2022).

27.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 июля 2018 г. № 1451-р /// «Собрание законодательства Российской Федерации», 23.07.2018 г., № 30 ст. 4771.

28.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 11.02.2019 г., № 6 ст. 542.

29. Фархутдинова Ю.А. Правовое регулирование закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя: отечественный и зарубежный опыт // Современная наука. 2017. №1. Федеральная контрактная система США // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.fcc.gov/> (дата обращения 01.04.2022).

30. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ // «Собрание законодательства Российской Федерации», 08.04.2013 г., 14 ст. 1652.

31. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ // «Собрание законодательства Российской Федерации», 27.05.2005 г., № 30 (часть I) ст. 3105.

32. Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 06.05.2019 г., № 18 ст. 2195.

33. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.07.2011 г., № 30 (часть I) ст. 4571.

34. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 31.12.2012 г., № 53 (часть I) ст. 7600.

35. Яковлев А.А., Балаева О.Н., Коробейникова Л.С., Чупандина Е.Е., /Сколько стоят процедуры госзакупок? Эмпирическая оценка с позиций заказчика / Национальный исследовательский университет «Высшая школа

экономики». – М.: Изд.дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 44 с.

36.Gordon, D. I. Reflections On The Federal Procurement Landscape / D. I. Gordon // Government Contractor. - 2021. - №№ 51. - P. 3.

37.Official website of public procurement of Argentina // [Electronic resource] - Access mode: <https://ppra.org.pk/> (датаобращения 29.03.2022).

38.Official website of public procurement of Kazakhstan // [Electronic resource] - Access mode:<https://www.goszakup.gov.kz/kz/> (датаобращения 29.03.2022).

39.Official website of public procurement of Canada// [Electronic resource] - Access mode:<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.html> (датаобращения 29.03.2022).

40.The official website of public procurement in Australia // [Electronic resource] - Access mode: <https://www.tenders.gov.au/> (датаобращения 29.03.2022).