

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»

Институт экономики и управления  
Кафедра Финансового и налогового менеджмента

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ ПЕРЕД ГЭК

Зав. кафедрой \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (подпись) \_\_\_\_\_ (Ф.И.О.)  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ  
И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ**

Научный руководитель: Леонтьева Юлия Владимировна \_\_\_\_\_

кандидат экономических наук, доцент

Нормоконтролер: Моисеев Алексей Юрьевич \_\_\_\_\_

Студент группы ЭУМ-281201: Проничева Елена Николаевна \_\_\_\_\_

Екатеринбург  
2020

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»

Институт экономики и управления

Кафедра финансового и налогового менеджмента

Направление 38.04.09 – Государственный аудит

Образовательная программа Государственный аудит

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ФНМ

(подпись)

«10» марта 2020 г.

Майбуров И.А.

(Ф.И.О.)

### ЗАДАНИЕ

на выполнение выпускной квалификационной работы

студента Проничева Елена Николаевна группы ЭУМ – 281201  
(фамилия, имя, отчество)

1 Тема ВКР Государственная контрактная система России: проблемы и направления их решения.

Утверждена распоряжением по институту от «20» декабря 2019 г. № 33.01-05/370

2 Руководитель Леонтьева Юлия Владимировна, кандидат экономических наук, доцент  
кафедры финансового и налогового менеджмента.

(Ф.И.О., должность, ученое звание, ученая степень)

3 Исходные данные к работе данные, собранные в ходе преддипломной практики,  
материалы региональной и федеральной статистики, учебная и специальная литература

4 Содержание пояснительной записки (перечень подлежащих разработке вопросов)

Введение

1. Теоретические аспекты государственных закупок;

2. Исследование функционирования системы государственных закупок в России за 2015 – 2019 гг;

3. Совершенствование системы государственных закупок в России.

Заключение.

5 Перечень демонстрационных материалов 15 листов раздаточного материала по результатам анализа и предложениям.

6 Консультанты по проекту (работе) с указанием относящихся к ним разделов проекта\*

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		здание выдал	здание принял

7 Календарный план

Наименование этапов выполнения работы	Срок выполнения этапов работы	Отметка о выполнении
Подготовка материалов и написание главы 1.	05.05.20 – 10.05.20	Выполнено
Подготовка материалов и написание главы 2.	10.05.20 – 25.05.20	Выполнено
Подготовка материалов и написание главы 3.	25.05.20 – 06.06.20	Выполнено
Оформление пояснительной записки	06.06.20 – 12.06.20	Выполнено
Подготовка доклада и раздаточного материала	12.06.20 – 15.06.20	Выполнено

Руководитель \_\_\_\_\_  
(подпись)

Леонтьева Юлия Владимировна  
Ф.И.О.

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_  
(подпись)

8 Выпускная квалификационная работа закончена «15» июня 2020 г.

Пояснительная записка и все материалы просмотрены

Оценка консультантов:\* а) \_\_\_\_\_ б) \_\_\_\_\_  
в) \_\_\_\_\_ г) \_\_\_\_\_

Считаю возможным допустить \_\_\_\_\_  
к защите его выпускной квалификационной работы в экзаменационной комиссии.

Руководитель \_\_\_\_\_

9 Допустить \_\_\_\_\_ Проничеву Е.Н. \_\_\_\_\_ к защите выпускной квалификационной работы в экзаменационной комиссии (протокол заседания кафедры № 4 от «27» мая 2020 г.)

Зав. кафедрой \_\_\_\_\_  
(подпись)

Майбуров Игорь Анатольевич  
Ф.И.О.

\* - при наличии разделов, требующие привлечение консультантов

## АННОТАЦИЯ

Магистерская диссертация посвящена совершенствованию контрактной системы Российской Федерации. Пояснительная записка состоит из введения, 3 глав и заключения.

В первой главе рассматриваются теоретические вопросы функционирования системы государственных закупок в Российской Федерации, а также исследуются существующие проблемы, рассматривается зарубежный опыт организации контрактной системы.

Во второй главе анализируется система государственных закупок в России, делается вывод о существовании некоторых проблем, рассматриваются методики для оценки эффективности государственных закупок, и проводится оценка эффективности системы на примере Свердловской области.

В третьей главе предлагаются направления по развитию системы государственных закупок в России, проводится расчет предполагаемого эффекта по результату внедрения предложения.

Магистерская работа выполнена на 97 страницах, содержит 21 рисунок и 21 таблицу.

Список использованных источников включает 66 наименований.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретические аспекты государственных закупок .....	5
1.1 Государственные закупки: понятие, инфраструктура, принципы.....	5
1.2 Зарубежный опыт организации государственных закупок.....	16
1.3 Проблемы функционирования системы государственных закупок в России...	25
2 Исследование функционирования системы государственных закупок в России.....	33
2.1 Анализ системы государственных закупок в России .....	33
2.2. Методики оценки эффективности государственных закупок.....	46
2.3 Оценка эффективности системы государственных закупок на примере Свердловской области .....	56
3 Совершенствование системы государственных закупок в России .....	65
3.1 Направления развития системы государственных закупок России .....	65
3.2 Расчет эффективности предлагаемого мероприятия.....	71
Заключение .....	76
Список использованных источников .....	79
Приложение А .....	86
Приложение Б.....	89
Приложение В.....	90
Приложение Г .....	91
Приложение Д.....	94

## ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день система государственных закупок выполняет важнейшую системообразующую роль в российском обществе, представляя собой ключевой механизм, обеспечивающий и отражающий качество реализации отношений между государством, бизнесом и обществом.

Важность создания эффективной контрактной системы диктуется современными экономическими потрясениями. Россия в последнее время очень часто подвергается экономической и финансовой блокаде со стороны мирового сообщества. В таких условиях государству приходится рассчитывать на свои силы, поднимать отрасли находящиеся в упадке, создавать новое производство и т.д. Естественно, что все эти реформы осуществляются через федеральную контрактную систему, и то насколько эффективно данная система будет функционировать, зависит скорость создания независимого, экономически сильного государства.

В отечественной экономической науке присутствуют научные исследования, посвященные вопросам функционирования государственной контрактной системы. Так, особый интерес в контексте исследования представляют статьи Юзвович Л.И., Цветкова Ю.А., Никифоровой Л., Аристарховой М.К., Мельничук В.А., Френкель А. и др.

Целью работы является формирование направлений по совершенствованию контрактной системы Российской Федерации. Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

- охарактеризовать составляющие элементы государственной контрактной системы;
- рассмотреть зарубежный опыт организации государственных закупок;
- проанализировать систему государственных закупок РФ;
- сравнить существующие методики оценки эффективности государственных закупок;

- оценить эффективность контрактной системы на основе одной из методик;
- выявить основные проблемы функционирования системы государственных закупок России;
- разработать предложение по совершенствованию системы государственных закупок России;
- рассчитать эффективность предлагаемого мероприятия на конкретном примере.

Предметом исследования является государственная контрактная система.

Объектом исследования магистерской диссертации является процесс формирования эффективной государственной контрактной системы.

В настоящей работе использовались следующие методы исследования: описательный, сравнительный, расчетно-аналитический, статистический.

Научная новизна исследования заключается в совершенствовании текущей модели определения начальной (максимальной) цены контракта, что позволит минимизировать затраты бюджета на отвлечение и необоснованное расходование бюджетных средств.

Практическая значимость работы представляется в возможности использования ее результатов при совершенствовании процесса планирования и осуществления государственных закупок.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические и отчетные данные, учебная и специальная литература, публикации научных сборников.

Объем и структура работы определены целью и поставленными задачами исследования. Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя 8 параграфов, наиболее полно раскрывающих теоретические и практические аспекты темы работы, заключения, списка использованной литературы и приложений.

# **1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

## **1.1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ: ПОНЯТИЕ, ИНФРАСТРУКТУРА, ПРИНЦИПЫ**

На современном этапе развития в большинстве стран преобладает смешанная модель экономики - рыночная система, при которой экономические ресурсы находятся в частной собственности, однако часть этих ресурсов распределяется государством с помощью командных механизмов [22, с.292].

Мощным инструментом воздействия на экономику считается бюджетное регулирование. По мнению Баринова М.А., ядром экономической политики государства является бюджетная политика, она активно влияет на экономику, оживляя и расширяя производство через государственный заказ, который является общепринятой во многих странах формой регулирования экономики в условиях рынка [13, с.20].

В настоящее время термин «государственный заказ» не определен российским законодательством, несмотря на повсеместное использование в нормативно-правовых актах. Понятие «государственный заказ» может трактоваться по-разному в силу различных подходов, широты использования, многообразия аспектов рассмотрения (социально-экономический, нормативно-правовой, организационно-управленческий).

Например, Андреева Л.В. считает, что государственный заказ – это обобщенные потребности государства в определенных товарах, работах, услугах, финансируемых за счет бюджетных средств [44, с.62].

Н.Н. Цикорев и А.И. Колосов рассматривают государственный в заказ в двух смыслах: в широком и в узком. В широком смысле, по их мнению, государственный заказ – это обобщенная потребность органов государственной власти (местного самоуправления) в товарах, работах, услугах. В узком смысле,

относительно государственных закупок – это документ, входящий в состав конкурсной документации, в котором определены наименования закупаемых товаров, работ, услуг и требования к ним [44, с.62].

Советское право рассматривало государственный заказ как индивидуальный плановый акт, включаемый в план предприятия и гарантирующий его самостоятельность в формировании общей производственной программы с учетом заказов потребителей [23, с.150].

В теории российского права государственный заказ рассматривается как выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. Такой заказ может выполняться не только государственными, но и иными предприятиями, при этом заказ часто выдается на конкурсной основе.

Изменение сущности определения государственного заказа очевидно. Государственный заказ, рассматриваемый ранее как плановый акт для государственных предприятий, регламентированный и ограниченный строгими рамками императивного советского права, обретает сущность общего заказа, «поручения государства» на необходимые для государственных нужд товары, работы и услуги всем юридическим и физическим лицам, осуществляющим свою хозяйственную деятельность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Более того, А.Б. Барихин в энциклопедическом определении государственного заказа акцентировал внимание не на плановости размещения государственного заказа, а на его возмездности, путем оплаты из средств государственного бюджета и на обязательном наличии внешних исполнителей государственного заказа [23, с.150].

Несмотря на различные мнения в определении сущности данного термина, можно выделить единую направленность трактовки «государственного заказа», а именно: достижение публичных целей, особый

механизм их реализации, определенный состав субъектов и объектов взаимодействия.

В экономической науке и практике помимо понятия государственного заказа широко используются такие понятия как государственные закупки, государственный контракт, контрактная система в сфере закупок.

Многие экономисты считают тождественными термины «государственный заказ» и «государственная закупка». Несмотря на схожесть данных понятий государственные закупки имеют более узкое значение, т.к. являются одним из инструментов реализации государственного заказа. А.Е. Зуев считает, что «заказ» – относится к формированию, «закупка» – к размещению, а «поставка» – к исполнению государственного заказа [17].

Функционирование системы государственных закупок в современных экономических условиях невозможно представить без развитой инфраструктуры, обеспечивающей качественное удовлетворение государственных нужд.

Под инфраструктурой государственного заказа понимается комплекс таких взаимодействующих элементов, как субъекты формирования и исполнения государственного заказа, институциональная инфраструктура, цифровая и информационная инфраструктура, образовательные и научные организации, банки, органы мониторинга, аудита и контроля, функционирование которых обеспечивает наиболее рациональное удовлетворение государственных нужд [43, с.168].

Элементы инфраструктуры государственного заказа представлены на рисунке 1. Рассмотрим подробнее каждый из элементов:

*Институциональная инфраструктура.* Институциональную основу взаимодействий субъектов государственного заказа составляет законодательство Российской Федерации. Важнейшим законодательным актом, регулирующим гражданско-правовые отношения, является Гражданский Кодекс РФ (далее – ГК РФ). Сфере государственных закупок посвящены такие разделы ГК РФ, как § 4: Поставка товаров для государственных или

муниципальных нужд, и § 5: Подрядные работы для государственных или муниципальных нужд.

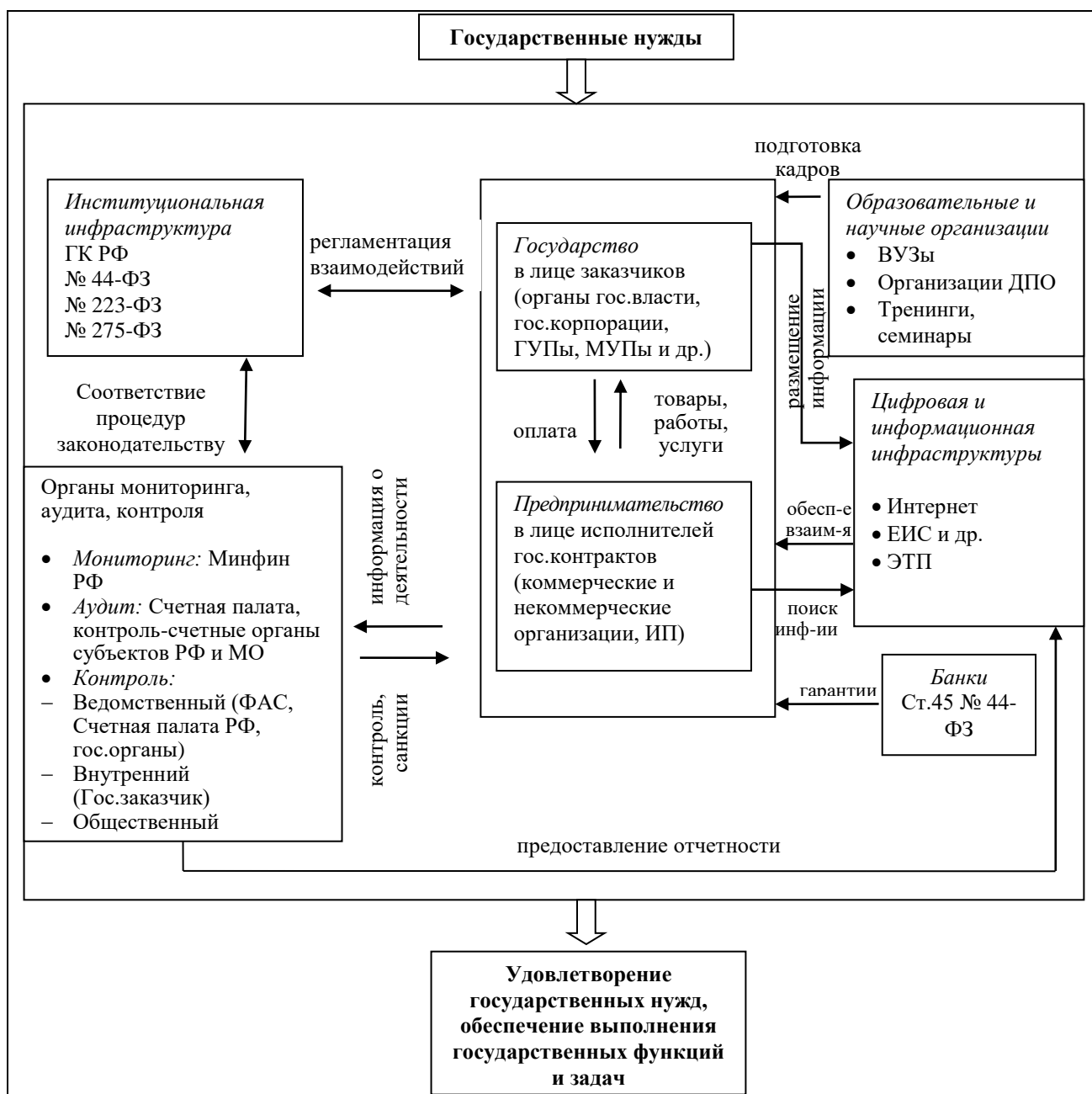


Рисунок 1 – Инфраструктура государственного заказа [43, с.168].

В основе нормативно-правового регулирования отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, заложены федеральные законы:

- Федеральный закон РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в редакции от 24.04.2020, действующая редакция);

- Федеральный закон РФ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (в редакции от 24.04.2020, действующая редакция);

- Федеральный закон РФ «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 № 275-ФЗ (в редакции от 18.02.2020, действующая редакция).

Законодательство, регулирующее порядок формирования, механизмы размещения государственного заказа в РФ, основывается также на положениях Конституции РФ, Бюджетном кодексе РФ, Постановлениях Правительства РФ и целом ряде федеральных законов, в том числе Федеральном законе РФ «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в редакции от 24.04.2020, действующая редакция), Федеральном законе РФ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 № 60-ФЗ (в редакции от 13.07.2015, действующая редакция).

*Государство.* В соответствии с п.5 и п.6 ст.3 № 44-ФЗ государственным заказчиком являются: государственные и муниципальные органы, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом, государственные и муниципальные казенные учреждения, осуществляющие закупки. Функциями заказчиков становятся планирование закупок, размещение извещений о проведении закупочных процедур, выбор исполнителей заказа и оплата контрактов [3].

Согласно аналитическим отчетам Министерства финансов по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с № 44-ФЗ общее количество зарегистрированных в Единой информационной системе заказчиков по состоянию на конец 2019 года составило 238 395 заказчиков, и по результатам мониторинга применения № 223-ФЗ количество субъектов,

осуществляющих закупки по № 223-ФЗ составило 93 138 организаций по состоянию на конец 2019 года [59].

*Предпринимательство.* Участвовать в качестве исполнителя контрактной системы могут юридические лица любой организационно-правовой формы, индивидуальные предприниматели и физические лица. В зависимости от предмета конкретных закупок, требования к поставщикам, имеющим право подавать заявку на участие, могут уточняться нормами отраслевого законодательства. При этом в соответствии с законодательством РФ исполнителям контракта необходимо выполнить свои обязательства перед заказчиком в установленный срок и с надлежащим качеством.

*Цифровая и информационная инфраструктура.* Функционирование экономики и общества шестого технологического уклада основано на Интернет-технологиях, и сфера государственных закупок не стала исключением. Единая информационная система в сфере государственных закупок координирует действия субъектов государственного заказа с 2014 года.

Согласно п.9 ст.3 № 44-ФЗ Единая информационная система (далее - ЕИС) — это совокупность информации содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также её предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в сети «Интернет» [3].

В ЕИС заказчики публикуют планы, планы-графики и извещения о закупках, а потенциальные исполнители контрактов находят необходимую информацию. Наряду с ЕИС существует множество других платформ: информационная система в сфере закупок Свердловской области, автоматизированная информационная система государственного заказа Санкт-Петербурга, портал поставщиков Москвы, единый интернет агрегатор государственных закупок малого объема «Березка» и др.

*Банки.* Важнейшим элементом инфраструктуры является банковская система РФ. Так в соответствии со ст. 45 № 44-ФЗ заказчики в качестве

обеспечения заявок, исполнения контрактов, гарантийных обязательств принимают банковские гарантии, выданные банками, соответствующими требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и включенными в перечень. Перечень банков, соответствующих установленным требованиям, ведется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок на основании сведений, полученных от Центрального банка Российской Федерации [3].

*Органы мониторинга, аудита и контроля.* Мониторинг производится с целью сбора, обобщения и систематизации информации о закупках с целью оценки степени достижения целей осуществления закупок, оценки обоснованности закупок, совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Результатом мониторинга является размещение Министерством финансов РФ в ЕИС ежеквартальных аналитических отчетов, а также представление в Правительство РФ сводного аналитического отчета за год.

Аудит в сфере государственных закупок – это экспертно-аналитическая и информационная оценка сведений по конкретной закупке. Каждый контракт на всех этапах закупочной деятельности заказчика подлежит проверке на законность, целесообразность, обоснованность, своевременность, эффективность. Обязанности по аудиту возложены на Счетную палату РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок. В соответствии со ст.100-102 № 44-ФЗ в рамках закупок существует несколько видов контроля: ведомственный, внутренний, общественный [3].

*Образовательные и научные организации.* Вклад образовательных и научных организаций в инфраструктуру государственного заказа необходим. На сегодняшний день профессия контрактного управляющего является одной

из наиболее востребованных на рынке труда. В соответствии с п.6 ст.38 № 44-ФЗ работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок [3].

Таким образом, для выполнения государственного заказа вовлечено множество субъектов, качественное взаимодействие которых позволит обеспечить наиболее эффективное удовлетворение государственных нужд.

В отношениях, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, вовлеченные субъекты обязаны придерживаться определенных статьей 6 № 44-ФЗ принципов.

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Более подробно данные принципы раскрыты в ст. 7-12 № 44-ФЗ [3].

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд – совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Непосредственно процедура закупки начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и заканчивается исполнением сторонами своих обязательств по контракту.

Государственные закупки обладают многозадачностью, расширенным функционалом, их виды и структура адаптированы под имеющиеся потребности государства, рынка, промышленности, заказчиков, участников закупок, таким образом, чтобы при минимальных затратах трудовых, временных и финансовых ресурсов поставленные задачи достигались максимально эффективно.

В монографии Л. И. Юзвович Н. Ю. Исаковой [49] предложен авторский подход к рассмотрению группировки государственных закупок по определенным признакам: допущению наличия или отсутствия конкуренции при заключении контракта, способу определения поставщика, степени открытости информации о закупке в целом или ряда сведений, содержащихся в документации или проекте контракта, типу информационного сопровождения, предъявлению дополнительных требований к участникам закупки (рисунок 2).

Группировочный признак	Закупки							
Наличие конкуренции	Конкурентные способы закупок						Единственный поставщик	
Способ определения поставщика	Конкурс			Аукцион			Запрос котировок	Запрос предложений
Степень открытости	Открытый	Закрытый		Открытый	Закрытый		Открытый	Не предусмотрено
Информационное сопровождение	Электронный	Документарный	Электронный	Электронный	Документарный	Электронный	Электронный	
Предъявление дополнительных требований	С ограниченным участием			Не предусмотрено				
	Двухэтапный							

Рисунок 2 - Структура государственных закупок в РФ [49, с.14]

Первый группировочный признак предусматривает деление всех закупок на конкурентные и неконкурентные, то есть закупки у единственного поставщика. К первым относятся виды закупок, подразумевающие доведение информации о планируемой закупке до неограниченного круга лиц посредством электронных информационных систем, отбор заказчиком потенциальных претендентов, удовлетворяющих заявленным критериям, торги и заключение контракта с победителем [49, с.14].

У единственного поставщика могут размещаться заказы на товары, работы, услуги, относимые к сфере деятельности субъектов естественных монополий, водоотведение и водоснабжение, поставку электроэнергии гарантирующим поставщиком, проведение работ по мобилизационной

подготовке в Российской Федерации, устранение последствий аварий и чрезвычайных ситуаций, культурные мероприятия и командировки сотрудников и т.д. [49, с.14].

Изучая структуру государственных закупок в Российской Федерации необходимо описать и финансовый механизм организации закупочной деятельности. Коллектив авторов монографии определяет финансовый механизм закупочной деятельности как комплекс мероприятий, осуществляемых всеми участниками контрактной системы и направленных на максимально эффективное расходование бюджетных средств с целью удовлетворения государственных потребностей [49, с.30].

В качестве инструментов финансового механизма в этом случае могут рассматриваться такие действия участников контрактной системы, как:

- планирование закупок на период, соответствующий сроку действия закона о бюджете, и на текущий финансовый год;
- обоснование цены, количества и необходимости закупки с помощью таких элементов, как расчет начальной максимальной цены контракта, соблюдение требований нормирования;
- выполнение установленных законом о контрактной системе преимуществ, ограничений и нормативов для определенного круга организаций;
- осуществление ведомственного контроля и экспертной приемки результатов исполнения контрактов;
- применение заказчиком мер ответственности к поставщику (исполнителю, подрядчику) в случае некачественного или несвоевременного исполнения или неисполнения контракта;
- проведение контрольными органами проверочных мероприятий с целью выявления нарушений, их устранения, пресечения их повторного совершения [49, с.30].

Финансовый механизм организации закупочной деятельности встраивается в систему государственных закупок, является ее неотъемлемой

составляющей и одним из рычагов управления расходами бюджета. Механизм финансирования государственных закупок призван повысить результативность расходования бюджетных средств, достичь более полного контроля над бюджетными финансовыми потоками, предупредить и предотвратить необоснованное нарастание затрат, оптимизировав, тем самым, расходы бюджета в целом [49, с.31].

Процесс осуществления государственных закупок может быть представлен в виде схемы, как показано на рисунке 3.



Рисунок 3 - Процесс осуществления государственных закупок [49, с.31].

На каждом из трех указанных укрупненных этапов (планирование, осуществление закупок, исполнение контрактов) проводятся свои предусмотренные законом и закрепленные иными подзаконными актами мероприятия и используются свои финансовые инструменты.

На этапе планирования государственный заказчик определяет свои первоочередные потребности из многочисленного объема имеющихся, обосновывает необходимость их удовлетворения, изучает рынок с целью получения сведений о стоимости требуемых товаров, работ, услуг, определяет

способ проведения закупки, учитывает количественные, качественные и ценовые ограничения, установленные главным распорядителем в правилах нормирования.

На втором этапе, начинающемся с доведенных до государственного заказчика лимитов бюджетных обязательств и утвержденного плана-графика закупок на текущий финансовый год, происходит непосредственное освоение бюджетных средств путем осуществления закупок способами, разрешенными действующим законодательством о контрактной системе. Таким образом, равномерное и своевременное доведение бюджетных средств до заказчиков существенно влияет на принятие решения о способе закупки, при этом выбор в пользу низкоконтурных или неконкурентных способов, таких как запрос котировок или единственный поставщик, значительно снижает эффективность и рациональность использования средств бюджетов заказчиками всех уровней.

На этапе осуществления закупки заказчики, оказывают непосредственное влияние на экономическую ситуацию в стране. Бережливое и равномерное расходование бюджетных средств, достижение максимального удовлетворения государственных нужд при минимальных затратах и своевременное принятие мер по недопущению нарушений финансово-бюджетной дисциплины, позволяют осуществлять государственные закупки наиболее эффективным способом [49, с.32-33].

## **1.2 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Российская законодательная база, регулирующая контрактную систему в сфере закупок, во многом основывается на опыт развитых зарубежных стран. Такая практика считается рациональной и включает в себя заимствования опыта управления государственными закупками в развитых странах, среди которых США, Германия, Великобритания, Франция и другие страны.

Например, сам термин «контрактная система» был взят из законодательства США [21, с.116].

Принято считать, что старейшей контрактной системой является созданная в США, где уже в XVIII веке был реализован опыт организации поставки товаров и услуг в рамках контрактной системы, близкой к современному понятию, и внедрена практика государственных соглашений, первый закон по государственным закупкам был принят в 1792 году. Джордж Вашингтон совместно с Конгрессом прибегли к контрактам – заказам для обеспечения армии необходимыми товарами и услугами. Контракт рассматривался как гарантия оплаты и поставки, а также как страховое обеспечение сделки [21, с.664].

В настоящее время в государственных закупках США сложилась следующая практика. Глава соответствующего ведомства передает полномочия государственного заказчика старшему должностному лицу, которое, в свою очередь, передает соответствующие полномочия служащим – контрактным офицерам или чиновникам, обладающим соответствующей лицензией, подтверждающей наличие у них надлежащей квалификации, что приводит к снижению ошибок и повышению ответственности за результаты своей деятельности [21, с.664].

В США в целях информационной и правовой поддержки деятельности в сфере государственных закупок федеральными органами исполнительной власти издаются специальные нормативные документы – федеральные закупочные правила (РАК), которые конкретизируют процедуры с учетом отраслевой специфики заказчиков, и размещаются на официальном ресурсе Правительства США: [www.acquisition.gov](http://www.acquisition.gov), а также публикуются в специальном печатном издании.

Особенностью в системе государственных закупок США является установление и контроль такого показателя, как норма прибыли участника, поставляющего товар либо оказывающего услугу. Так, на законодательном

уровне устанавливаются целевые значения данного показателя либо его предельные значения [21, с.664].

Система планирования государственных закупок США включает прогноз закупок (аналог российского плана закупок) и индивидуальный план закупки (аналог российского плана-графика). Кроме того, используются контракты различных типов, контракты твердой цены и контракты возмещения затрат, но чаще всего применяются гибридные контракты, одной из разновидностей которых является контракт комплексного поощрения, формула цены которого учитывает затраты, показатель нормы прибыли, объем и качественные характеристики товаров, сроки поставки.

В США на федеральном уровне закреплено, что 95% новых контрактов за исключением тех, объектом которых является разработка и поставка систем вооружения, должны обеспечить закупку (разработку) продукции, имеющей преимущество хотя бы по одному из критериев:

- энергоэффективность;
- водоеффективность;
- биологичность;
- экологичность;
- дружелюбность к озоновому слою;
- производство с использованием вторичного [21, с.665].

Как отмечает Тасалов Ф.А., в США, в отличие от России, правовое регулирование государственных закупок отличается в зависимости от классификации бюджетных учреждений по признакам объемов финансирования в виде субсидий и размеров средств от приносящей доход деятельности [40].

Главное в опыте США – акцент на конкурентном выборе исполнителя по контракту. Все закупки осуществляются путем проведения открытых конкурсов и электронных аукционов. Это позволяет снижать стоимость договора до минимума и не бояться получить некачественный товар или

недобросовестное оказание услуг, так как поставщики заинтересованы в поддержании своей репутации и продолжении сотрудничества. В США доля таких поставщиков – 90%. Исключение составляют сферы военного обеспечения и отрасли естественных монополий [18, с.46].

Основные принципы, на основе которых строится управление системой государственных закупок в США:

- конкуренция (обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы);
- борьба с коррупцией при государственных закупках;
- экономия и эффективность (обеспечение требуемого качества с минимальными затратами) [18, с.46].

Размещение государственных заказов в странах Европейского Союза (далее – ЕС) регламентируется тремя уровнями законодательного регулирования: 1 уровень – международные правовые акты, 2 уровень – правовые акты Европейского Союза и 3 уровень – национальное законодательство. Во всех 28 странах ЕС распространяют свое действие акты Комиссии по государственным закупкам, в полномочия которой входит принятие директив в этой сфере, обязательных к исполнению. В свою очередь, европейская система государственных закупок основана на следующих принципах:

- прозрачность (открытость и доступность информации о закупках);
- подотчетность и соблюдение процедур (четкое следование закупочным процедурам при наличии государственного и общественного контроля);
- конкуренция (недопущение дискриминации);
- справедливость (равные возможности для всех участников закупок).

Данные принципы легли в основу законодательства во многих странах и закреплены рядом международных документов, в частности многосторонним

соглашением о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации [15, с.29].

Для повышения эффективности государственных закупок в странах ЕС используется система постоянной оценки. По оценке Европейской Комиссии, расходы на государственные закупки составляют в европейских странах 13,67% ВВП [46, с.152].

Главная цель системы государственных закупок — обеспечение эффективности и оптимального соотношения цены и качества при использовании государственных средств с одновременным соблюдением требований ЕС и национального законодательства. Оценка эффективности помогает ответить на фундаментальный вопрос — обеспечивает ли система закупок в конечном счете достижение поставленных целей.

Можно выделить три уровня оценки эффективности системы государственных закупок в целом, между которыми существует тесная связь. Тем не менее потребности, цели и методология оценки эффективности на них могут различаться. Преимущества оценки эффективности на каждом уровне заключаются в следующем:

*Национальный уровень* — оценка эффективности работы национальной системы государственных закупок.

Высокое качество информации об эффективности системы государственных закупок на этом уровне:

— помогает политикам понять, как те или иные меры воздействуют на общую эффективность системы закупок;

— позволяет правительствам и парламентам повысить качество принимаемых решений и предпринимать конструктивные и долгосрочные меры, которые будут наиболее эффективно развивать их системы государственных закупок (например, с точки зрения политики закупок и нормативных реформ, институционального развития и укрепления потенциала);

— способствует созданию для правительств более сильных стимулов совершенствовать свои системы государственных закупок, помогает им

расставить приоритеты для проведения реформ и мониторинга прогресса в достижении поставленных целей;

— предоставляет возможность для объективной оценки системы государственных расходов.

*Уровень заказчика* — оценка эффективности деятельности заказчиков. Хорошая система оценки эффективности помогает заказчикам в реализации их оперативных целей и стратегий:

— обеспечивает предоставление информации для определения степени эффективности и результативности их деятельности в сфере закупок в целом и на уровне отдельных проектов, таких как крупные инфраструктурные проекты;

— помогает выявлять сильные и слабые стороны в их закупочных операциях и осуществлять мониторинг прогресса с течением времени таким образом, чтобы они могли правильно расставлять приоритеты и принимали соответствующие меры по устранению слабых мест;

— выступает неотъемлемой частью долгосрочного стратегического и оперативного планирования, в том числе ежегодного бюджетного процесса, управления и развития персонала.

*Уровень управления договором* — оценка исполнения отдельного контракта. Управление договором и механизмами его оплаты:

— обеспечивает более высокое качество поставки и более полное соответствие требованиям контракта;

— позволяет оценить эффективность работ по контракту и соотношение «цена — качество»;

— обеспечивает обратную связь и выявляет качество и эффективность планирования и реализации процесса закупок, в частности в отношении разработки технических спецификаций или технических заданий, выбора стратегии заключения контрактов и их модели, выбора процедуры закупки, параметров выбора подрядчиков и критериев отбора;

— стимулирует улучшение процесса закупок на всех его стадиях посредством непрерывного анализа накопленного опыта [25, с.44-45].

Среди стран ЕС интересным опытом по организации системы государственных закупок, по мнению российских экспертов, обладает Германия.

Так как Федеративная Республика Германия входит в состав ЕС, она обязана неуклонно исполнять все без исключения положения европейского законодательства о государственных закупках, в противном случае велик риск принятия дисциплинарных мер со стороны Европейской комиссии и последующих разбирательств в Европейском суде. Тем не менее, Германии удалось легко подстроить свое законодательство в сфере размещения госзаказов к требованиям Евросоюза, поскольку создание конкурентной среды и недопустимость дискриминации позволяют разумно расходовать государственные финансы [10, с.4].

Действующая в Германии, система по контролю за процедурой государственных закупок отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику. Все организации, приравненные к государственным заказчикам в соответствии с дефиницией Евросоюза, попадают в сферу ее действий. Таким образом, к государственным заказчикам можно относить и целый ряд частных структур. Система контроля включает в себя две инстанции:

- апелляционную – в форме независимого учреждения;
- судебную – в форме судебного органа.

Процесс закупок для удовлетворения государственных потребностей в стране децентрализации. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также частные структуры, работающие в секторах жизнеобеспечения, при размещении заявок, руководствуются положениями существующего законодательства и под собственную ответственность. Здесь до сих пор существует отдельная система правил размещения государственных заказов: выше и ниже пороговых величин (в денежном измерении), предусмотренных в соответствующих директивах Европейского Союза.

Кроме того, в Германии смогла успешно реализовать деятельность общественной организации экспертов и ученых «Форум госзаказа», в рамках которой происходит обмен мнениями, формируется отношение к новым явлениям в сфере государственных закупок внутри страны и зарубежом. Сформулированная в рабочих органах форума, точка зрения специалистов и ученых, регулярно доводится до сведения правительства [10, с.6].

Нередкими бывают случаи, когда заказчики путем «творческого» толкования отдельных положений законодательства о государственных закупках пытаются уйти из его сферы действия, а значит, и от дополнительных обязательств. Тогда некоторые возможные подрядчики в свою очередь могут использовать приемы недобросовестной конкуренции вплоть до попыток подкупа представителей заказчика. Поэтому в государственных учреждениях практикуется назначение независимых лиц (в связи с невозможностью их уволить), ответственных за размещение государственных заказов. Контроль за работой этих чиновников ведется вышестоящими органами надзора и Счетной палатой [31, с.82].

Контрактная система Великобритании, как и России, основана на принципах открытости, честности, защищенности от коррупции.

Наиболее яркой особенностью контрактной системы Великобритании является ее централизованный характер. При этом ключевая роль принадлежит специальному уполномоченному органу исполнительной власти – Управлению по делам государства, на которое возложены функции оценки необходимости и рисков, связанных с решением разместить государственный заказ [48, с.665].

Эффективность расходования средств в рамках контрактной системы Великобритании оценивается на основании ряда индикаторов. Ответственность за достижение показателей эффективности расходования государственных ресурсов возложена на государственных бухгалтеров. Определение целевых значений осуществляется на основании сопоставления результатов закупочной деятельности различных ведомств и учреждений.

Другой особенностью является осуществление государственных закупок по схеме «закупка третьим лицом», при которой создается специальная группа для осуществления однородных закупок. В связи с большим объемом закупки, а также поскольку «третье лицо» является гарантированным крупным заказчиком, цена закупаемых товаров и услуг может быть существенно снижена. Таким образом, достигается «экономия на масштабе».

Ежегодно на основании показателей эффективности контрактной системы за прошлый период информация обрабатывается, обобщается и представляется на рассмотрение в виде «Обзора зрелости процессов обеспечения государственных нужд», на основании которого выявляются резервы улучшения процедур и процессов государственных закупок. Кроме того, на основании данных обзоров разрабатываются программы повышения квалификации сотрудников, уполномоченных на осуществление отдельных процедур в рамках государственных закупок, а также общенациональные программы обучения специалистов [48, с.665].

В Великобритании также ведется библиотека типовых контрактов, размещенная на портале контрактной системы, насчитывающая более 450 видов контрактов. Наличие библиотеки типовых контрактов позволяет унифицировать контракты, а также включать отдельные стандартные условия, не вызывая у участников их непонимания. Например, стандартные условия государственных контрактов Великобритании, в случае его заключения с иностранным участником, содержат оговорку о юридической юрисдикции права Великобритании, что означает преимущественную силу законодательства при разрешении споров [48, с.666].

По оценкам специалистов Великобритании, осуществление процедур государственных закупок ежегодно приносит экономию бюджетных средств более 10-12% [48, с.667].

Рассмотрев международный опыт в области государственных закупок, а также основные направления развития контрактных систем в различных странах, можно сделать вывод о том, что в каждом государстве имеются свои

особенности – например, централизация, введение отдельных контрольных показателей. Несмотря на вышеизложенное, развитие системы государственных закупок осуществляется в общем направлении – внедрение электронных ресурсов и систем, систематическое повышение и подтверждение квалификации сотрудников, занятых в данной области, повышение целесообразности государственных расходов.

Исследование международных тенденций в области государственных закупок показало, что помимо жесткого правового регулирования контрактной системы России и установления санкций за нарушение процедур необходимы организационно-распорядительные мероприятия, такие как централизация значительного объема однотипных государственных закупок с целью экономии на объеме, регулирование и обеспечение высокой квалификации и навыков специалистов, их аттестация, повсеместное применение типовых договоров и контрактов с целью эффективной защиты интересов государственных заказчиков.

Стремительно развивающиеся механизмы государственного регулирования экономики России требуют от специалистов в области закупок быть готовыми адекватно воспринимать изменения нормативно-правовой базы, а также постоянно повышать свою компетенцию.

### **1.3 ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ**

Функционирующая сегодня в России система государственных закупок является результатом трансформации федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд путем его дополнения опытом передовых западных держав в данной сфере, а также расширения функциональной составляющей, то

есть включения в систему государственных закупок этапа планирования, проведения контрольных мероприятий и осуществления мониторинга закупок.

К безусловным преимуществам федерального закона о контрактной системе можно отнести его ориентированность на развитие рынка государственных закупок, нацеленность на повышение прозрачности и открытости проводимых заказчиками процедур, попытки максимизировать внедрение и использование достижений современных информационно-коммуникационных технологий.

По мнению Л. И. Юзвович и Н. Ю. Исаковой, ограниченность финансовых и технологических ресурсов, наличие коррупционной составляющей, длительность документооборота, существенно нивелируют положительные законодательные инициативы при внедрении их на практике, формируя тем самым как ценовые (особенности формирования начальной максимальной цены контракта; этапа осуществления закупок; исполнения государственных контрактов), так и неценовые проблемные аспекты управления государственными закупками (таблица 1) [49, с.163].

Для наглядности проблемы необоснованного обжалования участниками закупок действий и/или бездействия заказчика и его структурных подразделений представим следующий рисунок (рисунок 4):



Рисунок 4 - Количество рассмотренных жалоб за 2015-2019 гг. [54, с.18].

Таблица 1 – Проблемы осуществления государственных закупок неценового характера [49].

Проблема	Содержание	Решение
<p>Проблема информационного взаимодействия и интеграции электронных сервисов и программ, используемых участниками системы государственных закупок</p>	<p>Информационно-коммуникационная основа контрактной системы: подсистема бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет», единая информационная система и электронные торговые площадки.</p> <p>На практике заказчики сталкиваются с проблемой несвоевременной, неполной или искаженной интеграции данных.</p> <p>Временные затраты работников заказчиков возрастают в разы, поскольку требуют осуществления действий по дополнительной сверке введенных, сохраненных и перенесенных программой сведений, дозвона и телефонного общения или электронной переписки с оформлением запроса по установленной форме с приложением скриншотов со службами технической поддержки при возникновении проблемы. В такой ситуации существенно снижается полезная производительность труда, что оказывает отрицательное влияние на уровень эффективности закупок в целом.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– унификация форм, компонентов и процессов во всех программах;</li> <li>– законодательное увеличение сроков размещения информации заказчиками в открытом доступе, особенно это актуально для начала года, когда с момента доведения лимитов бюджетных обязательств на формирование плана-графика закупок заказчику дается десять рабочих дней;</li> <li>– сокращение количества цифровых кодов и числа символов их составляющих, формируемых на каждом этапе освоения бюджетных средств</li> </ul>
<p>Необоснованное обжалование участниками закупок действий и/или бездействия заказчика и его структурных подразделений, образованных в соответствии с требованиями закона о контрактной системе</p>	<p>Слабость системы наказания нерадивых участников рынка государственных закупок, с одной стороны, и жесткие административные рамки, установленные для заказчиков – с другой, формируют у недобросовестных участников ощущение вседозволенности и бесконтрольности, провоцируя тем самым нарастание объемов необоснованных обращений в Федеральную антимонопольную службу как орган контроля в сфере закупок.</p> <p>Этому также способствует простота подачи жалобы, отсутствие ответственности за сущность и достоверность ее содержания, неприменение к систематическим «жалобщикам» никаких мер воздействия.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- введение платы участником закупки за обращение в ФАС России</li> </ul>
<p>Низкий уровень квалификации участников закупок</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– неполное и/или некачественное формирование пакета документов, требуемых для регистрации в единой информационной системе и на электронных торговых площадках;</li> <li>– подготовка и подача заявки на участие в закупке с нарушением требований, установленных документацией о закупке и действующим законодательством о контрактной системе;</li> <li>– несвоевременность переоформления электронной подписи и совершения иных значимых действий на электронной торговой площадке</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение квалификации работников заказчика, включенных в состав контрактной службы, с периодичностью один раз в три года в объеме не менее 120 академических часов;</li> <li>- самообразование участников закупок: бесплатные конференции и семинары органов исполнительной власти и контролирующих органов, электронные и печатные издания.</li> </ul>

В 2019 году в ФАС России поступило 80 931 жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при осуществлении закупок в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ.

Из всех поступивших в 2019 году жалоб: 67 271 жалоб (83,1%) были рассмотрены по существу, 7 088 жалоб (8,8%) возвращены заявителям без рассмотрения, 5 157 жалоб (6,4%) отозваны заявителями.

При этом из 67 271 жалоб, рассмотренных по существу, около половины жалоб (46,1%) были признаны необоснованными. [54, с.18].

Доля жалоб, признанных обоснованными или частично обоснованными, возрастала с 32,6% в 2015 году до 37,4% в 2017 году, далее наблюдалось сокращение доли до 33,6% к 2019 году.

Важно отметить, что представленные в таблице 1 неурегулированные вопросы контрактной системы оказывают отрицательное влияние на оптимизирующую и рациональную составляющие расходования средств бюджета. В качестве основных негативных последствий исследователи выделяют следующие:

- отложенность контрактации служит причиной несвоевременного удовлетворения государственных потребностей, вызывает отвлечение бюджетных средств и их неэффективное использование;

- проведение заказчиком повторных плановых, закупочных, отчетных процедур влечет завышение и необоснованные финансовые, материальные, временные, трудовые затраты заказчиков и соответствующих бюджетов [49, с.168].

По мнению Л. И. Юзвович и Н. Ю. Исаковой, принятие рекомендуемых мер позволит если не решить в полном объеме, то существенно снизить остроту рассмотренных проблем и нивелировать негативные последствия как для заказчиков в частности, так и для бюджета в итоге [49, с.168].

Стрельченко Т.Г. в своем исследовании отмечает наличие достаточно высокого уровня коррупции на рынках государственного и муниципального заказа. Так, к основным видам совершения коррупционных действий в сфере государственных закупок отнесены:

- уклонение от осуществления конкурсных процедур по выбору поставщика товаров, исполнителя работ;
- получение некоторой доли денежных средств, перечисленных исполнителям за не выполненные работы (услуги), за счет оформления фиктивных актов приемки-передачи товаров (работ, услуг);
- получение незаконного вознаграждения за послабления при приеме работ по государственным контрактам;
- получение денег за пособничество потенциальным поставщикам в победе в конкурсах на выполнение работ, оказание услуг, поставке товаров. [12].

Закупочный процесс состоит из нескольких этапов, на каждом из которых возможны проявления коррупции. Выделяют коррупционные риски при формировании заказа, исследовании рынка, выборе способа осуществления закупки, разработке документации, рассмотрении заявок участников закупки, заключении и исполнении контракта (таблица 2).

Самыми коррумпированными сферами государственного заказа в России, по мнению специалистов Федеральной антимонопольной службы, являются здравоохранение, обслуживание и ремонт дорог, строительство (рисунок 5):

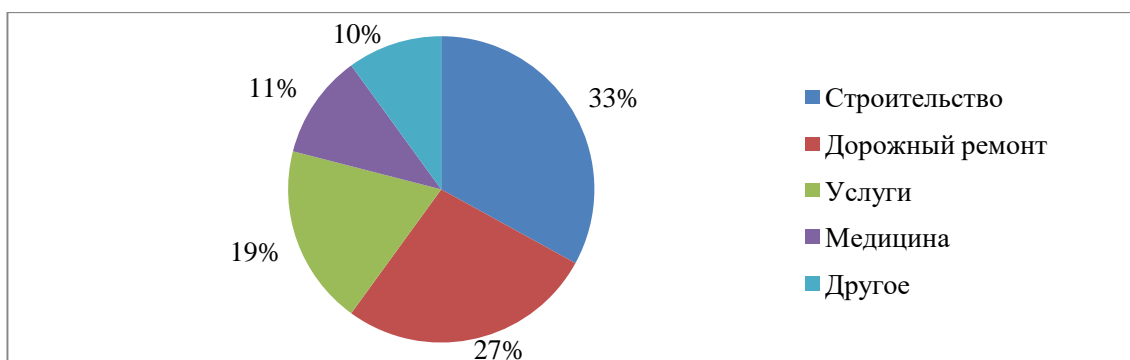


Рисунок 5 – Рейтинг коррумпированности по сферам государственного заказа в России [12, с.50].

Таблица 2 - Коррупционные риски закупочного процесса [19, с.12].

Этап закупочного процесса	Коррупционные риски
Формирование государственного заказа	1) расстановка мнимых приоритетов в части объекта, объема закупки, срока удовлетворения потребности в закупке; 2) лоббирование инвестиций в «необходимую» для государственного чиновника коммерческую сферу; 3) риски при определении целевой аудитории потребителей заказа; 4) риски при определении объема финансирования.
Исследование рынка	1) необоснованное расширение/ограничение круга потенциальных участников закупки; 2) необоснованное расширение/сужение перечня продукции, удовлетворяющей потребности государственного заказчика; 3) необоснованное упрощение/усложнение условий исполнения государственного контракта; 4) необоснованное завышение/занижение начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).
Выбор способа определения поставщика	1) необоснованное усложнение/упрощение процедур определения поставщика; 2) неприемлемые (в том числе дискриминационные) критерии отбора участников закупки; 3) неадекватный выбор способа закупки (по срокам, цене, объему, особенностям объекта закупки, специфике рынка и т.д.); 4) коррупционные риски особенностей закупочных процедур.
Разработка и составление плана-графика закупок	1) нереально сжатые сроки исполнения государственного контракта (исполнить контракт за такой срок может только компания, которая уже частично исполнила предлагаемый контракт); 2) «авральное» осуществление закупки в конце отчетного периода; 3) необоснованное затягивание или ускорение процесса закупки.
Разработка документации закупки	1) критерии отбора участников закупки неприемлемы для большей части поставщиков соответствующего товарного рынка; 2) размытость и противоречивость условий определения поставщика, условий исполнения контракта, условий приемки результатов закупки, гарантийных условий.
Процедура рассмотрения заявок	1) необоснованная дискриминация в отношении участников закупки при допуске к конкурентной процедуре; 2) необоснованные преференции определенным участникам закупки; 3) использование необъявленных при публикации извещения о закупки условий допуска участников закупки к торгам.
Заключение контракта	1) затягивание процедуры обжалования государственных закупок; 2) необоснованные изменения условий государственного контракта; 3) затягивание/ускорение процедуры заключения государственного контракта; 4) запрос недопустимых и/или необъявленных при публикации извещения о закупке документов и сведений; 5) необоснованный отказ от заключения государственного контракта.
Исполнение государственного контракта	1) необоснованно жесткое администрирование исполнения государственного контракта вплоть до вмешательства в хозяйственную деятельность поставщика; 2) затягивание предоставления информации, необходимой для исполнения заказа со стороны заказчика; 3) обременение контракта дополнительными (необъявленными при публикации извещения о закупке) условиями.

По результатам мониторинга развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год Счетная палата показала, что система государственных и корпоративных закупок характеризуется низкими показателями конкуренции и эффективности. Несмотря на значительные бюджетные расходы, ежегодно направляемые на совершенствование системы государственных и корпоративных закупок, заметных положительных изменений не происходит. Уровень конкуренции и показатели экономии средств бюджета при осуществлении закупок с 2014 года практически не меняются и сохраняются на достаточно низком уровне, что обусловлено преобладанием доли неконкурентных закупок [55].

В частности, эксперты Центра перспективных управленческих решений и Антикоррупционного центра НИУ ВШЭ приводят следующую статистику: в 2018 году 5% поставщиков получили 82,84% всех контрактлируемых средств в рамках № 44-ФЗ и № 223-ФЗ [55].

К перечисленным проблемам системы государственных закупок можно добавить специфическую группу проблем, которая затрагивает участие субъектов малого предпринимательства в государственных закупках.

Специфические проблемы участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках представляют наибольший интерес, поскольку именно в их решении кроются перспективы повышения эффективности использования системы государственного заказа как инструмента поддержки малого бизнеса. Трудности, с которыми сталкиваются субъекты малого предпринимательства:

- незначительный объем средств, предназначенных для закупок у малого бизнеса;
- формальный подход заказчиков к привлечению к участию в закупках субъектов малого предпринимательства;
- отсутствие реальной реализации принципа стимулирования инноваций [37, с.39].

В одном из исследований была изучена патентная статистика федеральных округов Российской Федерации, и выявлено, что в целом российские регионы из-за ряда причин не имеют единой развитой инновационной системы. В настоящее время прослеживаются следующие факторы, влияющие на отсутствие должной инновационной активности: ненадлежащее финансирование; «утечка мозгов», когда лучшие отечественные специалисты покидают пределы страны ради более привлекательных условий труда; существенный разрыв между наукой и образованием; недостаточная активность государства, которое не ставит политику поддержки инноваций во главу угла развития национальной экономики [35, с.133].

При этом в России в рамках современной системы государственных закупок предусмотрены эффективные меры поддержки субъектов малого и среднего бизнеса (далее - МСБ): проведение закупочных процедур, участниками которых могут быть только субъекты МСБ (обязательная мера для всех заказчиков); передача МСБ на субподряд части крупных контрактов (не является обязательной для заказчика); ограничение максимального размера контракта [20].

Таким образом, были рассмотрены основные проблемы в сфере государственных закупок в современной России.

Решение данных проблем позволит обеспечить гласность, прозрачность закупок, повысить уровень эффективности расходования бюджетных средств, дисциплинировать участников рынка, и усовершенствовать систему государственных закупок в целом.

## **2 ИССЛЕДОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ**

### **2.1 АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ**

В России в соответствии с постановлением Правительства РФ "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" от 14 апреля 2017 года № 446 (в редакции от 29.09.2018, действующая редакция) уполномоченным органом по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является Министерство финансов Российской Федерации [4].

Для проведения анализа системы государственных закупок использована возможность свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок и закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц к официальному сайту ЕИС [55].

В целях эффективного расходования бюджетных средств заказчики размещают в ЕИС планы и планы-графики закупок с учетом установленных требований к закупаемым товарам, работам и услугам, а также нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков, что препятствует закупке товаров, работ, услуг с избыточными потребительскими свойствами или предметов роскоши.

В соответствии с п.5, п.6, п.7 статьи 3 № 44-ФЗ рынок государственных закупок разделен на 3 уровня: федеральный, региональный и муниципальный, что выражает необходимость удовлетворения не только федеральных потребностей, но и потребностей субъектов РФ и муниципальных образований в товарах, работах и услугах.

По статистике в России в государственных закупках участвует более 300 тысяч заказчиков и около 90 тысяч поставщиков [16, с.118]. По состоянию на 2019 год в ЕИС было зарегистрировано 349 144 организаций-заказчиков.

При анализе информации ЕИС о заказчиках, осуществляющих закупки в 2015 - 2019 годах, выявлено, что большую долю из общего количества занимают заказчики муниципального уровня (около 71%), а заказчики регионального и федерального уровней имеют долю около 20 % и 9% соответственно (таблица 3).

Таблица 3 - Общее количество заказчиков, осуществивших закупки в 2015-2019 гг., в разрезе уровней заказчиков<sup>1</sup>

Заказчики	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год
Федеральный уровень, ед.	21 051	18 942	14 653	14 143	14 112
Δ в % к предыдущему году		-10,0	-22,6	-3,5	-0,2
Региональный уровень, ед.	46 782	36 132	29 366	29 043	28 624
Δ в % к предыдущему году		-22,8	-18,7	-1,1	-1,4
Муниципальный уровень, ед.	166 072	135 097	107 424	106 241	116 254
Δ в % к предыдущему году		-18,7	-20,5	-1,1	+9,4
Итого, ед.	233 905	190 171	151 443	149 427	158 990
Δ в % к предыдущему году		-18,7	-20,4	-1,3	+6,4

Непрерывное совершенствование системы государственных закупок направлено на повышение прозрачности и эффективности механизмов отбора поставщиков. Проанализируем функционирование системы государственных закупок с позиции видов применяемых конкурентных процедур. Информация о способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ приведена в приложении А.

Сведения о количественном и общем объеме извещений в распределении по процедурам определения поставщика, регламентируемых Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, представлены в таблице 4.

<sup>1</sup> Составлено автором по: [36, 59, 56].

Таблица 4 - Сведения о размещенных извещениях в 2015-2019 гг.<sup>2</sup>

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6
<b>Двухэтапный конкурс</b>					
Количество извещений, шт.	63	65	37	29	28
В % к предыдущему году		+3,17	-43,08	-21,62	-3,45
Объем извещений, млн. руб. РФ	1 169,30	548,70	759,52	187,77	1 410,40
В % к предыдущему году		-53,07	+38,40	-75,28	В 7,51 раз
<b>Закрытый аукцион</b>					
Количество извещений, шт.	192	279	583	11 988	13 815
В % к предыдущему году		+45,31	+108,96	В 20,6 раз	+15,24
Объем извещений, млн. руб. РФ	26 530,40	10 210,80	24 878,94	182 042,27	190 460,05
В % к предыдущему году		-61,51	+143,65	В 7,32 раза	+4,62
<b>Закрытый конкурс</b>					
Количество извещений, шт.	88	158	241	395	435
В % к предыдущему году		+79,54	+52,53	+63,90	+10,13
Объем извещений, млн. руб. РФ	39 683,10	30 342,20	14 935,62	21 494,58	32 776,26
В % к предыдущему году		-23,54	-50,78	+43,91	+52,49
<b>Закрытый конкурс с ограниченным участием</b>					
Количество извещений, шт.	5	14	8	42	19
В % к предыдущему году		+180,00	-42,86	В 5,25 раз	-54,76
Объем извещений, млн. руб. РФ	2060,80	19 868,80	3 913,46	2 722,95	10 637,60
В % к предыдущему году		В 8,64 раза	В 5,08 раз	-30,42	В 3,9 раза
<b>Закупка у единственного поставщика</b>					
Количество извещений, шт.	808 694	795 976	788 149	752 535	694 093
В % к предыдущему году		-1,57	-0,98	-4,52	-7,76
Объем извещений, млн. руб. РФ	1 185 916,40	1 279 605,40	1 333 927,96	1 122 982,06	885 002,14
В % к предыдущему году		+7,90	+4,24	-15,81	-21,19
<b>Запрос котировок</b>					
Количество извещений, шт.	456 036	415 842	416 522	403 797	372 009
В % к предыдущему году		-8,81	+0,16	-3,06	-7,87
Объем извещений, млн. руб. РФ	73 210,10	66 345,80	66 480,78	66 374,78	58 448,38
В % к предыдущему году		-9,38	+0,20	-0,16	-11,94
<b>Запрос предложений</b>					
Количество извещений, шт.	12 964	11 156	11 777	11 288	14 432
В % к предыдущему году		-13,95	+5,57	-4,15	+27,85
Объем извещений, млн. руб. РФ	64 178,10	109 227,00	108 405,29	142 598,13	175 053,93
В % к предыдущему году		+70,19	-0,75	+31,54	+22,76
<b>Конкурс с ограниченным участием</b>					
Количество извещений, шт.	7 652	8 076	8 710	10 725	7 792
В % к предыдущему году		+5,54	+7,85	+23,13	-27,35
Объем извещений, млн. руб. РФ	451 818,90	287 067,80	304 773,10	366 751,39	523 943,17
В % к предыдущему году		-36,46	+6,16	+20,34	+42,86
<b>Открытый конкурс</b>					
Количество извещений, шт.	35 528	34 976	38 868	41 199	35 413
В % к предыдущему году		-1,55	+11,13	+5,99	-14,04
Объем извещений, млн. руб. РФ	1 042 788,40	815 104,40	520 958,46	604 490,09	556 880,39
В % к предыдущему году		-21,83	-36,09	+16,03	-7,88

<sup>2</sup> Составлено автором по: [59, 56, 58].

Окончание таблицы 4.

1	2	3	4	5	6
Предварительный отбор					
Количество извещений, шт.	8 754	8 843	8 715	8 131	6 902
В % к предыдущему году		+1,02	-1,45	-6,70	-15,11
Объем извещений, млн. руб. РФ	123,60	31,80	10,59	10,06	8,02
В % к предыдущему году		-74,27	-66,70	-5,00	-0,20
Способ (особенности), установленные Правительством РФ					
Количество извещений, шт.	0	9 595	2 062	39 271	48 225
В % к предыдущему году		+100,00	-78,51	В 19,0 раз	+22,80
Объем извещений, млн. руб. РФ	0,00	13 121,20	45 711,27	79 272,45	62 219,08
В % к предыдущему году		+100,00	В 3,48 раза	+73,42	-21,51
Электронный аукцион					
Количество извещений, шт.	1 728 292	1 796 843	1 885 027	1 955 174	2 176 734
В % к предыдущему году		+3,97	+4,91	+3,72	+11,33
Объем извещений, млн. руб. РФ	3 467 297,80	3 874 784,80	4 659 087,87	5 663 648,39	6 754 016,11
В % к предыдущему году		+11,75	+20,24	+21,56	+19,25
Итого по количеству извещений, шт.					
Итого по количеству извещений, шт.	3 058 268	3 081 823	3 160 699	3 234 574	3 369 897
В % к предыдущему году		+0,77	+2,56	+2,34	+4,18
Итого по объему извещений, млн. руб. РФ					
Итого по объему извещений, млн. руб. РФ	6 354 776,90	6 506 258,70	6 779 069,76	8 252 574,92	9 250 855,53
В % к предыдущему году		+2,38	+4,19	+21,74	+12,10

В течение всего анализируемого периода наблюдается положительная динамика итогового количества размещенных извещений (+10,19% к 2019 году) и итоговых сумм по объемам извещений (+45,57% к 2019 году).

Наблюдается рост доли электронных аукционов, по сумме начальных (максимальных) цен контрактов (далее – НМЦК) извещений (рисунок 6). Доля электронных аукционов за анализируемый период выросла с 54,56% до 73,01% (на 3,28 трлн. руб.) к 2019 году. Электронный аукцион является самым распространенным конкурентным способом определения поставщика. В 2019 году в ЕИС размещено 2,18 млн. извещений о проведении электронного аукциона на общую сумму – 6,75 трлн. рублей (по НМЦК).

Преимущество этого способа закупок характеризуется получением заказчиком гораздо больше возможностей по размещению информации о закупке: заказчик может представить информационные данные неограниченному кругу заинтересованных лиц посредством ее раскрытия в единой информационной системе [30, с.156].

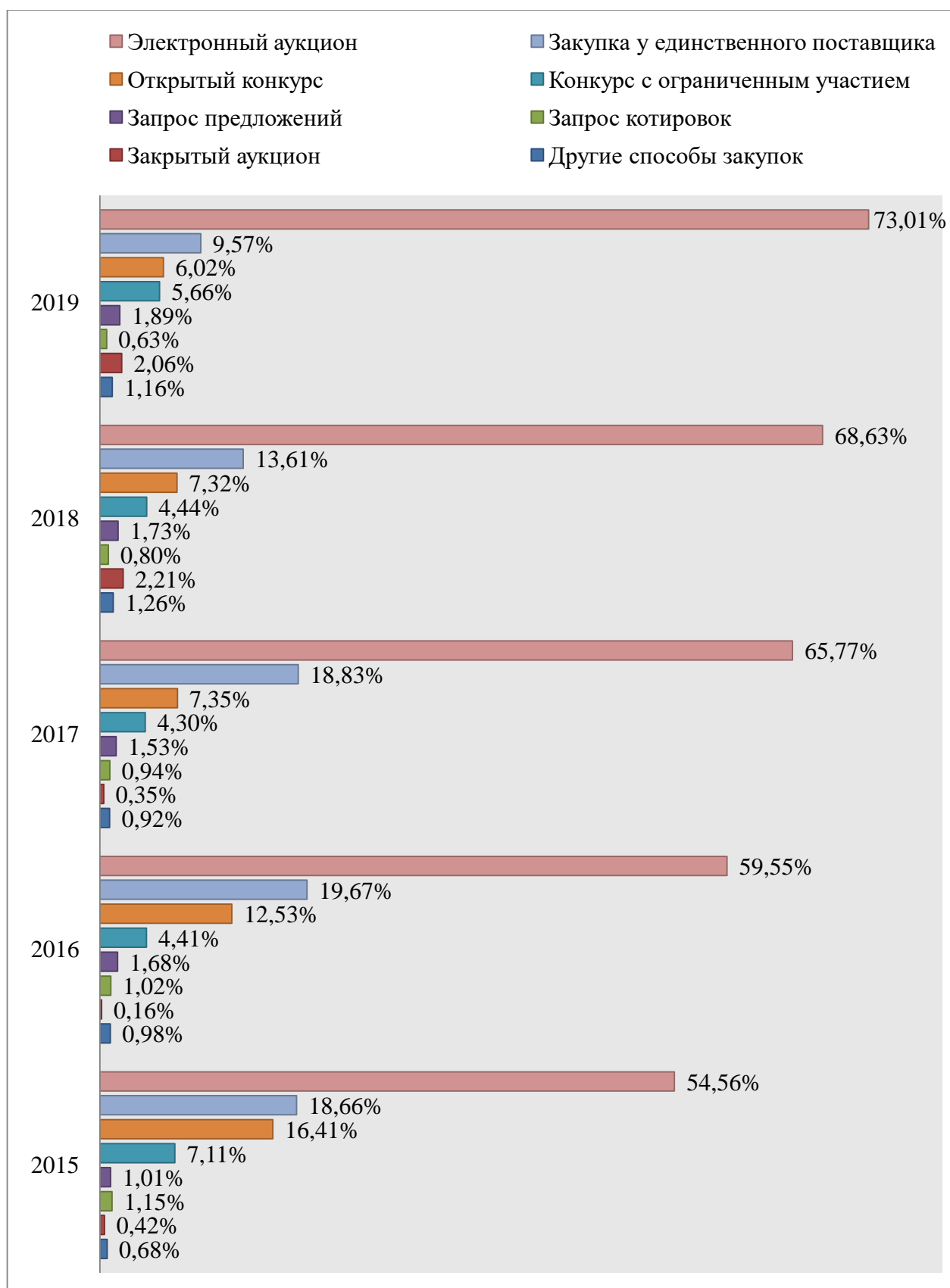


Рисунок 6 - Распределение объема закупок за 2015-2019 гг. по способам их осуществления, %<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Составлено автором по: [59, 56, 58].

Вторым способом проведения закупок по доле в объявленных закупках являются контракты с единственным контрагентом, всего в 2019 году размещено 0,69 млн. извещений на общую сумму 0,86 трлн. рублей (по НМЦК).

В 2018 году почти в 7,5 раз (с 25 млрд. руб. до 182 млрд. руб.) выросла сумма НМЦК по закрытым аукционам. Доля данного способа закупок в общей сумме НМЦК всех извещений в 2019 году составила 2,06%. Ежегодно происходит увеличение количества размещенных контрактов на закупки закрытым аукционом (в 72 раза с 2015 года) и закрытым конкурсом (в 5 раз с 2015 года). Данная статистика говорит об увеличении числа закупок государственной значимости, не подлежащих разглашению.

В приложении В представлена диаграмма, отражающая суммарную стоимость контрактов в разрезе разделов общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности. За последние 2 года в первую пятерку по сумме стоимости контрактов вошли следующие виды деятельности: сооружения и строительные работы (36%), продукция обрабатывающих производств (26%), электроэнергия, газ, пар и кондиционирование воздуха (10%), услуги транспорта и складского хозяйства (5%), услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью (5%).

Общее количество контрактов, заключенных в рамках реализации государственных программ Российской Федерации составило 1,17 млн. (35% от общего количества контрактов, заключенных заказчиками в 2019 году), а общий объем контрактов, составил 3,7 трлн. руб. или 41% от общего объема контрактов, заключенных заказчиками в отчетном периоде. На рисунке 7 показан рейтинг 10 государственных программ РФ: наиболее крупных по суммарной стоимости заключенных контрактов в 2019 году.

Наибольшее количество заказчиков, осуществлявших закупки в рамках реализации государственных программ, приходилось на муниципальных заказчиков – 22 868 заказчиков и составило 69 % от общего количества таких



Рисунок 7 – Топ-10 государственных программ РФ по суммарной стоимости заключенных контрактов в 2019 году, млн. руб. РФ [58]

заказчиков, что коррелирует с преобладанием муниципальных заказчиков в общем количестве заказчиков, осуществлявших закупки в 2019 году.

Количество федеральных заказчиков, осуществлявших закупки в рамках реализации государственных программ, составило 7 646, заказчиков субъектов Российской Федерации – 2 667 (23 % и 8 % от общего количества таких заказчиков соответственно).

Анализ уровня конкуренции (рисунок 8) по всем процедурам в закупках, осуществляемых для государственных, муниципальных нужд, показывает, что в 2019 году значение (=2,2 заявки на лот) приблизилось к уровню 2015 года, когда уровень конкуренции составлял 2,1 заявки на лот. Этот показатель ниже, чем в 2017 и 2016 годах (2,7 заявки на лот).

Самый высокий уровень конкуренции по состоянию на 2019 год зафиксирован на торгах в рамках электронных аукционов, который, в свою

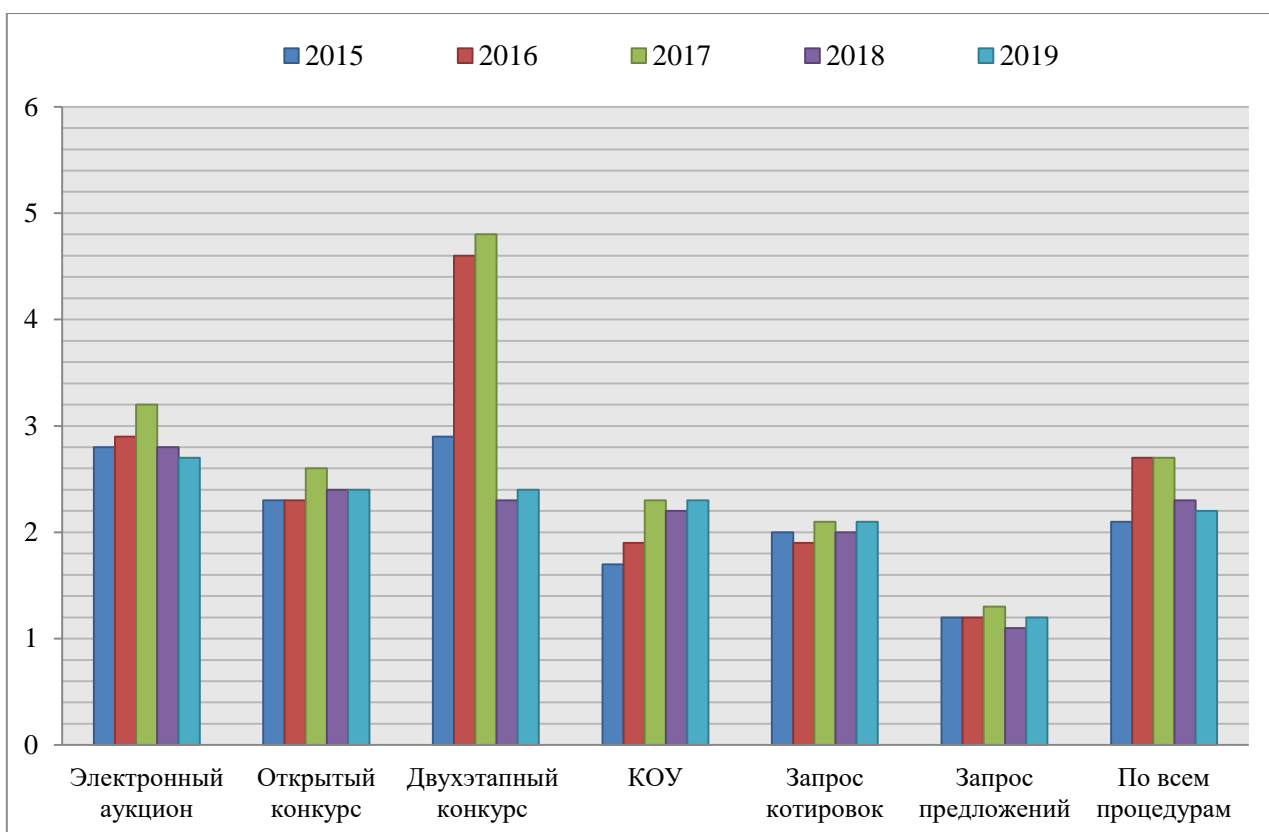


Рисунок 8 - Распределение среднего количества поданных заявок в расчете на лот, 2015-2019 гг.<sup>4</sup>

очередь, также продемонстрировал отрицательный тренд, снизившись за 2 года с 3,2 заявок на лот до 2,7 заявок на лот. Самый низкий уровень конкуренции по конкурентным способам закупок за анализируемый период зафиксирован в ходе запросов предложений (от 1,1 до 1,3 заявки на лот).

В региональном аспекте наблюдается неоднородность проведения закупок. В разрезе субъектов Российской Федерации наибольший уровень конкуренции в сфере закупок в 2019 году отмечается в Липецкой области (3,8 заявки на 1 лот), Московской области (3,72 заявки на 1 лот), г. Санкт-Петербург (3,47 заявки на 1 лот). Наименьшее количество заявок подавалось при проведении закупок в Чеченской Республике (1,4 заявки на 1 лот), Чукотском автономном округе (1,78 заявки на 1 лот), Республике Дагестан (1,81 заявки на 1 лот).

<sup>4</sup> Составлено автором по: [59, 56, 58].

Для полноты оценки уровня конкуренции в сфере закупок необходимо также учесть долю открытых конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), признанных несостоявшимися (таблица 5). Согласно сведениям ЕИС по итогам 2018 года 969,8 тыс. закупок было признано несостоявшимися (1,093 млн. закупок в 2017 году). По результатам большей части несостоявшихся закупок заключались контракты с единственным участником.

Таблица 5 - Распределение закупок неконкурентного сектора в разрезе сумм НМЦК извещений, млн. руб. РФ<sup>5</sup>

	2015	2016	2017	2018	2019
Закупка у единственного поставщика	1 185 916,40	1 279 605,40	1 333 927,96	1 122 982,06	885 002,14
Несостоявшиеся конкурентные закупки	1 297 297,00	1 200 000,00	2 840 270,40	3 999 556,58	3 039 663,01
Неконкурентный сектор, итого	2 483 213,40	2 479 605,40	4 174 198,36	5 122 538,64	3 924 665,14

По результатам 2018 года объем неконкурентного сектора закупок составил 5,12 трлн. руб. Из них 3,99 трлн. руб. приходилось на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур и 1,12 трлн. руб. – на закупки, осуществленные в ходе неконкурентных способов определения поставщика (закупки у единственного поставщика). В 2019 году наблюдается снижение суммы неконкурентного сектора на 23,38%, но в целом уровень остается высоким.

На рисунке 9 показана доля неконкурентного сектора закупок в общем объеме извещений НМЦК:

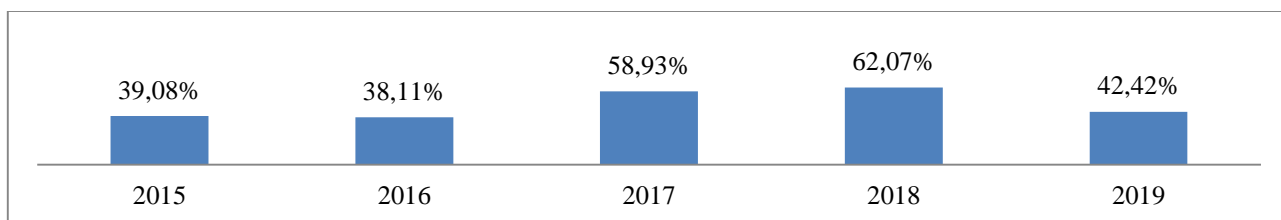


Рисунок 9 - Доля неконкурентного сектора закупок, %<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Составлено автором по: [59, 56, 58].

<sup>6</sup> Составлено автором по: [59, 56, 58].

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

В 2018 году 48,5% от суммарного объема всех размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ закупок признано несостоявшимися. В 2017 году этот показатель составлял 40,1% от суммы НМЦК размещенных извещений.

Объем несостоявшихся электронных аукционов с каждым годом возрастает: в 2018 году несостоявшимися признаны электронные аукционы общей суммой НМЦК 3,66 трлн. руб. Из общего количества закупок, признанных несостоявшимися, 65% случаев закупки были признаны несостоявшимися по причине того, что на участие в таких закупках была подана только одна заявка.

При этом, поскольку 60% закупок осуществлялись заказчиками путем проведения электронного аукциона, в связи с этим наибольшее количество несостоявшихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) было признано по результатам проведения электронного аукциона.

Самой «проблемной зоной» несостоявшихся электронных аукционов является этап подачи заявок. В 2018 году в 70,2% несостоявшихся электронных аукционов была подана одна заявка или не подано ни одной заявки (5,5%). При этом доля таких аукционов в сравнении с 2017 годом существенно выросла. В 8,6% случаев электронный аукцион признавался несостоявшимся по причине участия в торгах всего одного из нескольких допущенных участников.

Наряду с анализом характера конкуренции в сфере закупок эффективность контрактной системы определяется оценкой экономии бюджетных средств. Данный показатель представляет собой разницу между начальной максимальной ценой контракта и стоимостью фактически заключённого контракта.

По данным рисунка 10 видно, что экономия бюджетных средств в абсолютных величинах к 2016 году увеличилась на 26,76 %, но затем следовало снижение на 26,01 % к 2019 году.

По показателю относительной экономии при заключении контракта (рисунок 11) несмотря на высокое значение в 2016 г. за последующие 3 года наблюдается уверенное снижение экономии бюджетных средств. Одними из причин такой тенденции могут быть, во-первых, нежелание поставщиков значительно снижать цены, во-вторых, предпочтение заказчиками неконкурентных способов закупки [9, с.7].

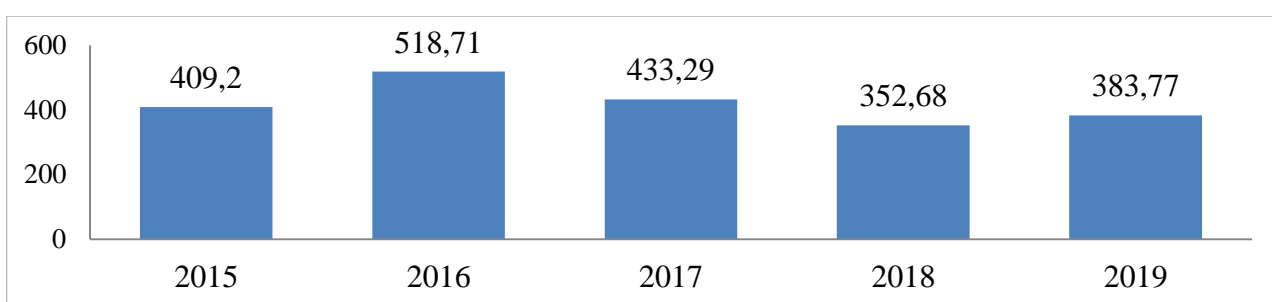


Рисунок 10 - Экономия при заключении контрактов по всей России, млрд. руб. РФ<sup>7</sup>

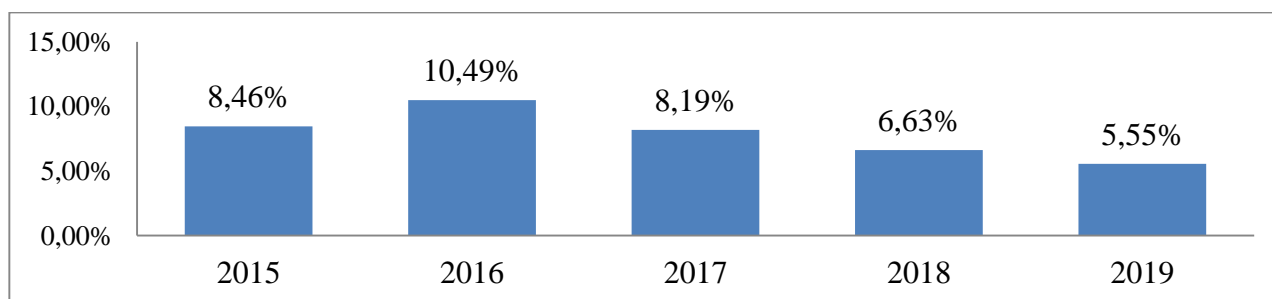


Рисунок 11 - Относительная экономия при заключении контракта, %<sup>8</sup>

Наибольшие показатели относительной экономии зафиксированы в Республике Хакасия (12,61 %), Республике Крым (10,99 %), Республике Коми (10,04 %), наименьшие – в Чеченской Республике (1,39 %), Карачаево-Черкесской Республике (2,17 %), Республике Татарстан (2,61 %).

Бачурина Н.Е. в своем исследовании сделала вывод, что существует прямая зависимость между показателем относительной экономии бюджетных

<sup>7</sup> Составлено автором по: [55].

<sup>8</sup> Составлено автором по: [55].

средств и показателями средней цены контрактов и средним количеством участников. То есть чем «крупнее» процедура, тем более привлекательна она для поставщиков, соответственно – больше и конкуренция, вследствие чего и достигается большая экономия бюджетных средств, а значит более эффективное их расходование [14, с.82].

Необходимо также отметить, что с увеличением прозрачности и доступности информации о закупочных процедурах через аккумуляцию данной информации в единой информационной системе, повысились возможности общества и граждан оперативно получать информацию и своевременно реагировать на сигналы о нарушениях. Одним из элементов общественного контроля на сегодняшний день является механизм общественного обсуждения [45, с.32].

Обязательное общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей более 1 млрд. рублей, и только с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), то есть при закупках у единственного поставщика такое обсуждение не осуществляется [29, с.10]. Предметами закупок, подлежащих обязательному общественному обсуждению, являлись, в большей степени, работы по сооружениям и строительным работам в области гражданского строительства – около 28 % [26, с.1419].

В 2018 году заказчиками в специальном разделе ЕИС было проведено 403 общественных обсуждения, из них в рамках закупок: для обеспечения федеральных нужд в отношении 226 закупок; для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации в отношении 157 закупок; для муниципальных нужд в отношении 20 закупок (рисунок 12).

В 2018 году результаты обязательного общественного обсуждения крупных закупок, размещенных в соответствии с положениями № 44-ФЗ, учитывались лишь в 0,5% случаев. (рисунок 13). Всего за время действия института общественного обсуждения закупок этот показатель упал в 28 раз.

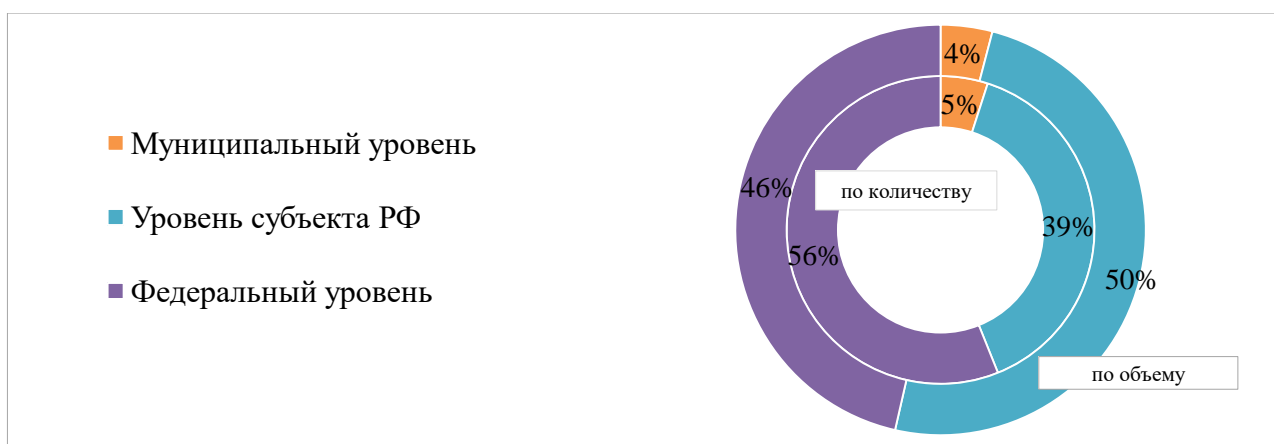


Рисунок 12 – Общественные обсуждения закупок в 2018 году, %<sup>9</sup>



Рисунок 13 - Доля процедур обязательного общественного обсуждения, результаты которых учитывались, 2015- 2019 гг.<sup>10</sup>

Общее количество крупных закупок, процедуры обязательного общественного обсуждения по которым были завершены, за тот же период выросло на 64% и достигло 388 закупок.

В рамках реализации государственных программ Российской Федерации в 2018 году заказчиками проведено 172 общественных обсуждения закупок, из них 140 общественных осуждений закупок были проведены в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

<sup>9</sup> Составлено автором по: [58].

<sup>10</sup> Составлено автором по: [53,58].

Опираясь на проведенный анализ системы государственных закупок России, можно констатировать, что несмотря на непрерывное совершенствование системы, направленное на повышение прозрачности и эффективности механизмов отбора поставщиков, существуют и некоторые проблемы. В данном параграфе дополнительно к исследованию первой главы были выявлены следующие из них:

- снижение уровня конкуренции в государственных закупках;
- рост сектора несостоявшихся закупок;
- снижение показателя экономии бюджетных средств;
- падение показателей общественного обсуждения закупок.

## 2.2. МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

По последним отчетным данным можно отметить, что в России бюджетное финансирование государственных и муниципальных закупок в год составляет около 7 трлн. руб. (рисунок 14).



Рисунок 14 – Суммарная стоимость контрактов, заключенных заказчиками, в разрезе уровней заказчиков, руб. РФ [58]

Именно поэтому в современных условиях актуально требование ответственности за результативность и эффективность расходования бюджетных средств, которое закреплено в статье 12 № 44-ФЗ.

Принцип эффективности осуществления закупок реализуется путём достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд [27, с.63]. Следовательно, под эффективностью контрактной системы (в соответствии с законом) следует понимать соответствие полученных результатов заданным целям в процессе планирования государственных и муниципальных закупок.

В части 6 статьи 97 № 44-ФЗ приведено указание на сводный аналитический отчет, ежегодно подготавливаемый федеральными органами власти, в котором дается оценка эффективности осуществления закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок [3].

При этом в Российской Федерации отсутствует законодательно закреплённая единая методика оценки эффективности организации и осуществления закупочной деятельности. В настоящее время проведение такой оценки проводится органами, осуществляющими мониторинг, по методике, разработанной самостоятельно. Из статьи 58 № 44-ФЗ следует, что к проведению оценки эффективности закупочной деятельности субъектов рассматриваемой сферы могут быть привлечены эксперты [3]. Таким образом, результатом такого подхода стало отсутствие единообразия критериев и методик оценки эффективности закупочных процедур.

В марте 2019 года в Москве прошёл XV форум-выставка "ГОСЗАКАЗ – За честные закупки", основной темой которого стала оценка результатов и эффекта работы Закона о контрактной системе за четыре года [61]. В рамках форума составлен оценочный рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов Российской Федерации по итогам 2018 года.

Рейтинг (приложение Г) вызывает большой интерес у региональных руководителей. Объяснить это можно тем, что руководители, заинтересованные в эффективном расходовании бюджетных средств и рациональном использовании кадрового потенциала закупщиков региона, по результатам

участия в рейтинге, даже не сильно углубляясь в аналитику, могут определить те направления деятельности по закупкам для нужд региона, по которым обнаружены отставания по сравнению с другими субъектами [33, с.94].

По результатам данного рейтинга можно выделить 2 лидирующих субъекта: Тюменская область и Алтайский край. Практически по всем критериям эффективности и прозрачности закупочных систем среди регионов РФ эти субъекты имеют высший рейтинг или являются лидерами [60].

При изучении материалов по теме государственных закупок рассмотрены нормативно - правовые акты, регулирующие данную сферу, в 24 субъектах РФ. Утвержденные методики по оценке эффективности государственных закупок существуют только в Республике Саха (Якутия), Мурманской и Тюменской областях. В таблице 6 приведены результаты анализа.

Таблица 6 - Методика оценки эффективности государственных закупок в регионах РФ<sup>11</sup>

Субъект РФ, год создания методики	Методика
Тюменская область, 2018 г.	Оценка эффективности проводится с помощью показателей, которые характеризуют составные части процесса закупок на всех стадиях. Оценка основана на следующих критериях: конкурентность закупок, экономность, соблюдение законодательства, эффективность планирования, сомнительность закупок. При этом каждый критерий состоит из нескольких показателей. Сумма значений показателей по каждому критерию позволяет определить резервы повышения эффективности закупок по каждому направлению оценки.
Республика Саха (Якутия), 2015 г.	Применяется комплексная оценка показателей относительно: планирования закупок, конкурентности закупок, определения поставщиков, соблюдение норм законодательства, исполнения контрактов, экономности. Оценка показателя осуществляется, исходя из количества баллов.
Мурманская область, 2017 г.	Используется комплексная методика оценки, результаты которой служат для формирования рейтинга заказчиков. Для оценки показателей используется 100 – балльная система, при сложении показателей при формировании итогового показателя учитываются весовые коэффициенты в процентах. Показатели эффективности характеризуют этапы формирования начальной (максимальной) цены контракта и выбора поставщика.

<sup>11</sup> Составлено автором по: [6,7,8].

К недостаткам проанализированных методик можно отнести: необоснованность выбора показателей, их большое количество, сложность расчетов и поиска информации. Для сравнения показателей оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных закупок рассмотрим также и авторские методики в таблице 7.

Таблица 7 - Показатели эффективности контрактной системы с точки зрения современных авторов<sup>12</sup>

Т.Г. Шешукова	М.В. Кравченко, А.З. Толстова	А.Е. Лапин, О.В. Киселева, Е.Л. Кумунджиева	Е.В. Юрченко, А.А. Юрченко
Экономия расходования бюджетных средств	Фактическая экономия бюджетных средств	Экономия от размещения заказа	Экономия бюджетных средств по каждому способу
Оценка закупаемых товаров, работ, услуг	Доля размещения закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций	Выполнение план - графиков	Средний показатель экономии, приходящийся на одну процедуру конкурса
Показатель конкурентных закупок	Доля конкурентных закупок	Доля конкурентных закупок	Уровень конкуренции по каждому способу
Выполнение планов при проведении закупок	Выполнение план - графиков	Показатель соблюдения законодательства	Уровень размещения средств по каждому способу
Оценка дисциплины исполнения контрактов	Оценка дисциплины исполнения контрактов	Оценка дисциплины исполнения контрактов	-
Показатель соблюдения законодательства при осуществлении закупки	Показатель соблюдения законодательства	-	-

Авторы рассмотренных методик сходятся в том, что необходимо оценивать экономию бюджетных средств, а также уровень конкуренции.

М.К. Аристархова, О.К. Зуева и А.Ю. Перевезенцева разработали методику, важной особенностью которой является одновременное использование двойной системы оценок – со стороны исполнителя госзаказа и со стороны заказчика, также данная методика основана на оценке исполнения

<sup>12</sup> Составлено автором по: [24,28,47,50].

государственного заказа в момент его завершения и спустя определенное время, когда начинает проявляться качество выполненных работ (услуг) или поставленных товаров [11].

Внутренняя оценка эффективности исполнения госзаказа исполнителем основана на оценке эффективности выполнения условий государственного контракта (*моментная оценка  $E_c$* ) и оценке качества поставленных товаров, работ или услуг (*продолженная оценка  $E_q$* ).

*Моментная оценка* (формула (1)) рассчитывается как сумма экспертных оценок показателей эффективности выполнения государственного контракта всеми сторонами:

$$E_c = a_1 \times K_1 + a_2 \times K_2 + a_3 \times K_3 + a_4 \times K_4, \quad (1)$$

где  $E_c$  – моментная оценка, или оценка эффективности исполнения условий государственного контракта всеми сторонами;

$a_1, a_2, a_3, a_4$  – весовая значимость показателей, принятая экспертами;

$K_1$  – соблюдение сроков передачи контракта на подписание;

$K_2$  – соблюдение обязательств по каждому этапу контракта;

$K_3$  – соблюдение сроков каждого этапа исполнения контракта;

$K_4$  – соблюдение сроков уведомления об исполнении (расторжении)

контракта.

В таблице 8 определена шкала значений весовых коэффициентов показателей моментной оценки  $K_1, K_2, K_3, K_4$ , а в таблице 9 указаны принятые исследователями значения показателей моментной оценки.

Таблица 8 - Шкала значений весовых коэффициентов показателей моментной оценки  $K_1, K_2, K_3, K_4$  [11, с.51].

Значение	Значимость показателя
$a_n = 1$	Абсолютная
$a_n = 0,8$	Высокая
$a_n = 0,6$	Средняя
$a_n = 0,4$	Низкая
$a_n = 0$	Абсолютная незначимость

Таблица 9 - Значения показателей моментной оценки согласно соответствующей характеристике [11, с.51].

Показатель	Характеристика	Значение
Соблюдение сроков передачи контракта на подписание	Передача контракта на подписание выполнена в срок	$K_1 = 1$
	Передача контракта на подписание просрочена	$K_1 = 0$
Соблюдение обязательств по каждому этапу контракта	Соблюдены все обязательства по каждому этапу контракта	$K_2 = 1$
	Не соблюдено одно обязательство по всему контракту	$K_2 = 0,8$
	Не соблюдено от двух до пяти обязательств по всему контракту	$K_2 = 0,5$
	Не соблюдено более пяти обязательств по всему контракту	$K_2 = 0$
Соблюдение сроков каждого этапа исполнения контракта	Соблюдены все сроки по каждому из этапов контракта	$K_3 = 1$
	Не соблюдены сроки по одному из этапов контракта, но общие работы по контракту выполнены в срок	$K_3 = 0,8$
	Не соблюдены сроки по двум – пяти этапам контракта, но общие работы по контракту выполнены в срок	$K_3 = 0,5$
	Не соблюдены сроки более чем по пяти этапам контракта, но общие работы по контракту выполнены в срок	$K_3 = 0,2$
	Общие сроки контракта не соблюдены	$K_3 = 0$
Соблюдение сроков уведомления об исполнении (расторжении) контракта	Сроки уведомления об исполнении (расторжении) контракта соблюдены	$K_4 = 1$
	Сроки уведомления об исполнении (расторжении) контракта не соблюдены	$K_4 = 0$

Эффективность выполнения условий контракта  $E_c$  авторы предлагают измерять следующим образом: от значения 0 (полное невыполнение контракта), до значения 4 (идеальное исполнение всех условий контракта), промежуточные значения эффективности выполнения условий контракта представлены в таблице 10:

Таблица 10 - Шкала значений эффективности выполнения условий контракта [11, с.51].

Значение	Эффективность выполнения условий контракта
$2,8 \leq E_c \leq 4$	Абсолютная
$1,5 \leq E_c < 2,8$	Средняя
$0,8 \leq E_c < 1,5$	Низкая
$0 \leq E_c < 0,8$	Абсолютная неэффективность

*Пролонгированная* оценка несколько удалена по времени от моментной оценки, так как качественные характеристики объекта государственного контракта начинают проявлять себя спустя некоторое время. Исследователи рассматривают оценку качества неразрывно с процентным снижением цены контракта по сравнению с начальной максимальной ценой, формула (2):

$$\Delta P = \frac{P_{\max} - P_{\text{кон}}}{P_{\max}} \times 100\%, \quad (2)$$

где  $\Delta P$  – процентное отклонение конечной цены контракта от максимальной;

$P_{\max}$  – максимальная цена контракта;

$P_{\text{кон}}$  – конечная цена контракта.

В таблице 11 показана интервальная шкала значений процентных отклонений конечной цены контракта от максимальной. Разработчики методики советуют при низком, а также среднем, но близком к низкому качеству выполнения работ, услуг, поставки товаров необходимо вернуться к моментной оценке исполнения контракта и провести оценивание еще раз, так как это указывает на формальное выполнение либо фальсификацию результатов работ по контракту [11, с.52].

Таблица 11 - Интервальная шкала отклонений конечной цены контракта от максимальной [11, с.52].

Интервал	Характеристика качества выполнения работ, услуг, поставки товаров	Балльное значение оценки качества $E_q$
$\Delta P < 5\%$	Чрезвычайно высокое	4
$5\% \leq \Delta P < 20\%$	Высокое	3
$20\% \leq \Delta P < 35\%$	Среднее	2
$\Delta P \geq 35\%$	Низкое	1

Комплексная (интегральная) оценка эффективности определяется по формуле (3):

$$E_{\text{int}} = E_c + E_q, \quad (3)$$

где  $E_{int}$  – интегральная оценка эффективности исполнения государственного контракта;

$E_c$  – оценка эффективности исполнения условий государственного контракта всеми сторонами;

$E_q$  – оценка качества поставленных товаров, работ, услуг.

В таблице 12 приведены оценочные интервалы комплексной оценки  $E_{int}$ , сформированные на основе экспертного мнения, и их краткая характеристика.

Таблица 12 - Характеристика типов комплексной оценки эффективности исполнения государственного контракта [11, с.53].

Интервал	Эффективность исполнения	Характеристика
$E_{int} = 8$	Абсолютная	Идеальное исполнение всех условий контракта сочетается с высочайшим качеством поставленных товаров, выполненных работ и услуг
$6 < E_{int} < 8$	Высокая	Почти идеальное исполнение всех условий контракта подтверждается достаточно высоким качеством товара, работ, услуг либо высококачественный конечный товар, работы, услуги сопровождаются средним и выше исполнением госконтракта
$4 < E_{int} \leq 6$	Средняя	Относительно высокий уровня исполнения госконтракта сопровождается средним качеством товара, работ, услуг
$2 < E_{int} \leq 4$	Низкая	Низкий уровень исполнения госконтракта подтверждается качеством товара, работ, услуг ниже среднего
$1 \leq E_{int} \leq 2$	Абсолютная неэффективность	Исполнение контракта нулевое либо находится на низком уровне и сопровождается низкокачественными товарами, работами и услугами

Второй составной частью методики М.К. Аристарховой, О.К. Зуевой и А.Ю. Перевезенцевой является внешняя оценка эффективности исполнения государственного контракта заказчиком. Алгоритм оценки можно представить в виде схемы (рисунок 15).

В методике используются 6 основных показателей:  $Z1$  – безошибочность размещения заказов;  $Z2$  – выполнение планов при размещении заказов;  $Z3$  – качество проведения конкурса (аукциона, запроса котировок);  $Z4$  – точность определения НМЦК;  $Z5$  – качество контроля над целевым использованием

## Внешняя оценка эффективности исполнения госконтракта

Оцениваются действия заказчика

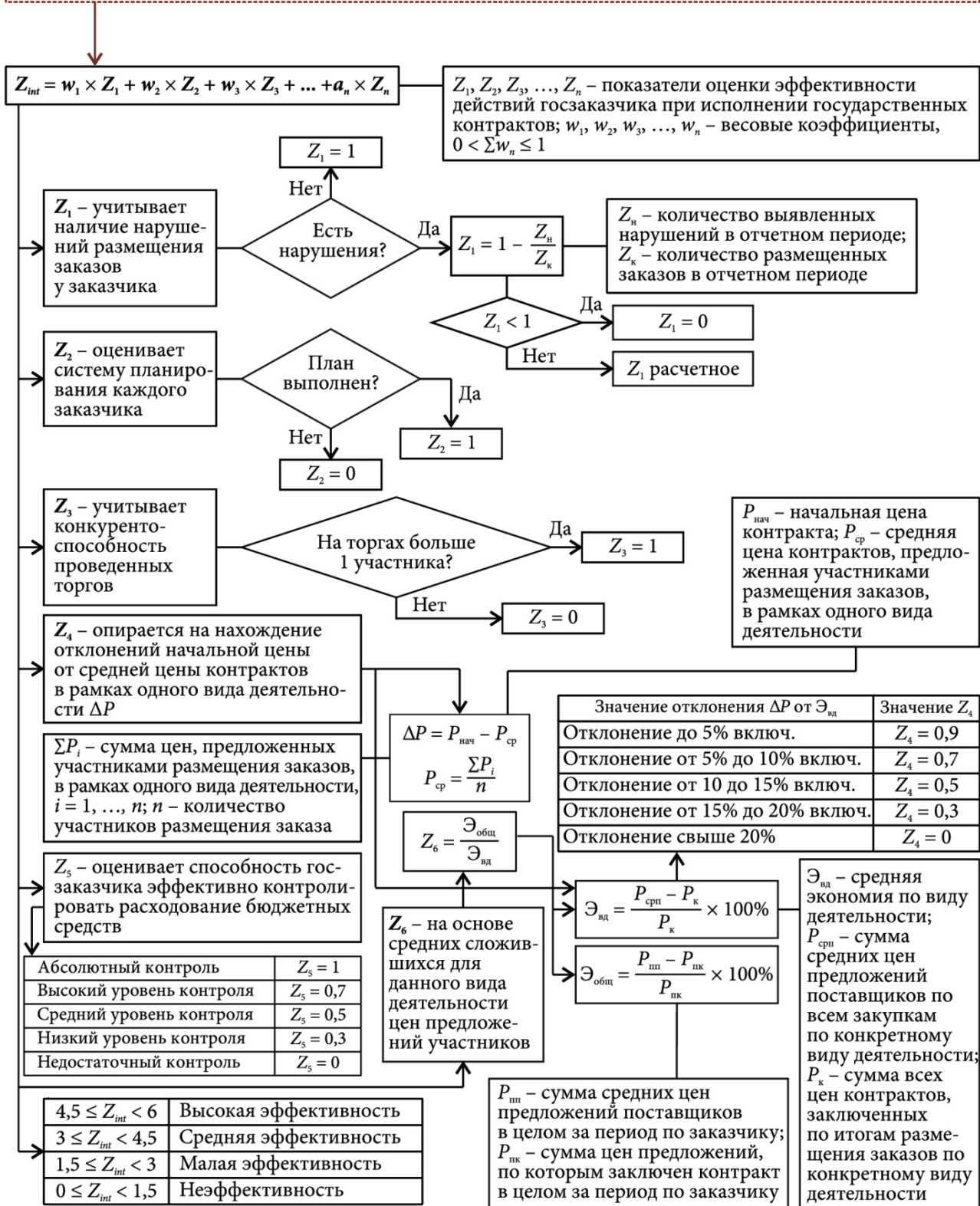


Рисунок 15 – Внешняя оценка эффективности исполнения государственного заказа [11, с.57].

бюджетных ассигнований; Z6 – экономия бюджетных средств в результате выполнения госзаказа.

Выше была подробно рассмотрена еще одна авторская методика для оценки эффективности государственных закупок, которая имеет преимущество в комплексности – предоставляется возможность оценить действия как заказчика, так и исполнителя государственного заказа.

В данном параграфе уже рассматривался подход к оценке эффективности результатов осуществления закупочных процессов, основанный на расчете рейтинга по регионам РФ. Можно добавить, что рейтингование регионов осуществляют Аналитический центр при правительстве РФ и независимый негосударственный исследовательский центр «Национальный рейтинг прозрачности закупок» (далее - ННИЦ) [51, 62].

Методика Аналитического центра расчета рейтинга эффективности закупочной деятельности субъектов Российской Федерации носит двухуровневый характер. С 2006 года окончательным результатом расчета (результатом верхнего уровня) является индекс эффективности (далее - IE), учитывающий взвешенные результаты всех регионов по пяти основным критериям, к 2019 году перечень критериев расширился до 40.

Для оценки федеральных, региональных и муниципальных заказчиков, закупки которых регламентируются единым набором нормативных правил, обеспечивающих в числе прочего высокую степень информационной открытости процедур, использовались в основном данные и показатели, характеризующие интенсивность конкуренции на процедурах, степень результативности конкурсных процедур, степень фильтрации заявок на участие в процедурах, экономическую эффективность процедур.

Индекс эффективности рассчитывается как сумма произведений значений каждого из пяти критериев с учетом их весов. Наилучшему значению критерия соответствует более высокое место региона в соответствующем разрезе. Расчет критериев формирует второй уровень методики. Значение каждого из критериев определяется на основании значений набора показателей.

На сайте НИИЦ представлены результаты "Национального рейтинга прозрачности закупок - 2019". Согласно рейтингу, 7 регионов РФ имеют низкий уровень прозрачности и эффективности систем закупок (Республика Коми, Кировская область, Чукотский автономный округ, Костромская область, Республика Калмыкия, Республика Бурятия и Чеченская республика).

Далее попробуем оценить эффективность системы государственных закупок на примере конкретных регионов, а также рассмотрим опыт субъектов Российской Федерации по созданию наборов инструментов для более эффективной работы в сфере закупок.

### **2.3 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

При выборе методики для оценки эффективности системы государственных закупок в регионах России были учтены предполагаемые факторы:

- приоритет имеет нормативно утвержденная методика, разработанная государственным органом власти (данная методика более объективна в сравнении с авторскими вариантами методик);
- методика применялась в реальных условиях;
- методика позволяет не только выявить результаты системы закупок за прошлые периоды, но и определить то, насколько эффективны принимаемые меры, разрабатываемые рекомендации и предложения по оптимизации закупок.

Всем перечисленным факторам отвечает методика, утвержденная распоряжением Управления государственных закупок Тюменской области от 17 октября 2018 года № 002-р «Об утверждении методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тюменской области» [7].

За время применения методики для оценки эффективности закупок в Тюменской области были достигнуты следующие результаты (рисунок 16):



Рисунок 16 – Результаты мониторинга эффективности закупок для нужд Тюменской области [52].

В 2018 году Тюменская область стала лидером Национального рейтинга состояния инвестиционного климата, который оценивает усилия региональных властей по созданию благоприятных условий ведения бизнеса и выявляет лучшие практики, а его результаты стимулируют конкуренцию в борьбе за инвестиции на региональном уровне.

Вышеизложенное говорит о том, что методика действительно помогает выявить слабые стороны действующей контрактной системы региона, внести необходимые корректировки в действия участников системы государственных закупок и увидеть улучшенный результат. Применим методику Тюменской области для оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области (приложение Д).

В таблице 13, а также на рисунках 17 и 18 приведена общая информация о контрактной системе региона.

В 2019 году осуществлено 38 453 закупки с общим суммарным значением НМЦК 52 659,94 млн. рублей. Приоритетным способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в Свердловской области на 2019 год является электронный аукцион (более 89% от общего количества и более 93% от общей суммы НМЦК опубликованных извещений).

Таблица 13 – Информация об опубликованных извещениях Свердловской области за 2019 год<sup>13</sup>

	Количество извещений, шт.	Доля в общем количестве закупок, %	НМЦК, млн. рублей	Доля в общей сумме НМЦК, %
1	2	3	4	5
Открытые конкурсы в электронной форме	222	0,6	1 016,72	1,9
Конкурсы с ограниченным участием в электронной форме	20	0,1	145,33	0,3
Двухэтапные конкурсы в электронной форме	2	0,0 (0,01)	32,02	0,1
Электронные аукционы	34 309	89,2	49 013,83	93,1
Запросы котировок в электронной форме	1 663	4,3	189,86	0,4
Запросы предложений в электронной форме	50	0,1	654,83	1,2
Закупки у единственного поставщика	2 186	5,7	1 607,11	3,1
Способ (особенности), установленный Правительством РФ	1	0,0 (0,003)	0,24	0,0 (0,0005)
Итого:	38 453	100	52 659,94	100

Основными закупками у единственного поставщика, как в количественном, так и в денежном выражении были закупки, относящиеся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом РФ «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ (в редакции от 26.03.2020, действующая редакция).

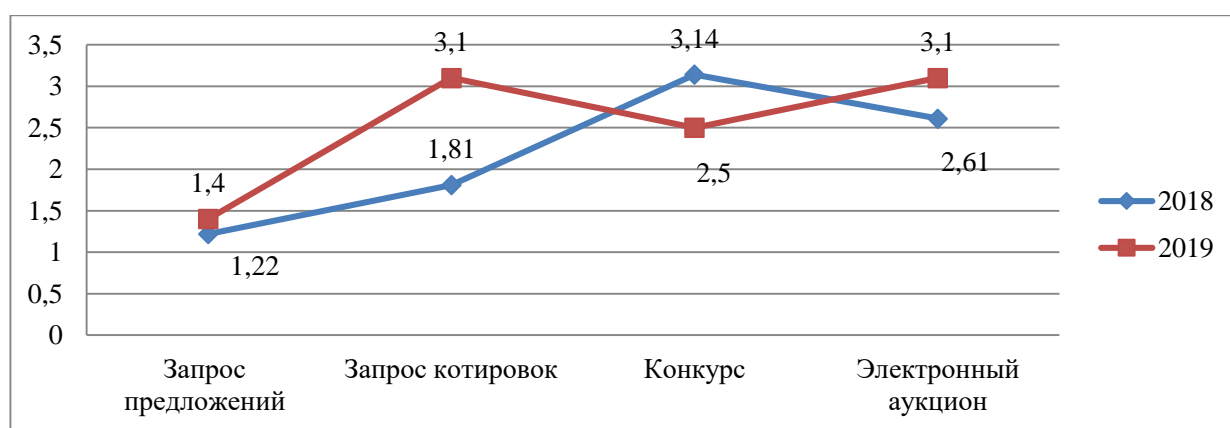


Рисунок 17 - Среднее число участников закупок по Свердловской области в 2018 и 2019 году (по способам закупок), ед.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Составлено автором по: [57].

<sup>14</sup> Составлено автором по: [57].

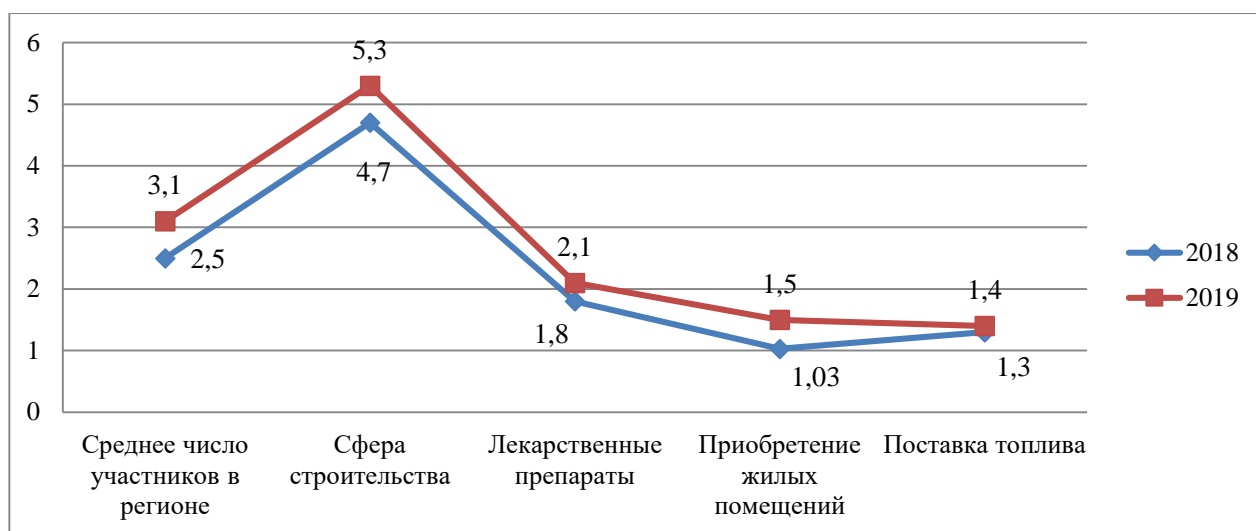


Рисунок 18 - Среднее число участников закупок по Свердловской области в 2018 и 2019 году (по сферам закупок), ед.<sup>15</sup>

Вышеизложенная информация о контрактной системе Свердловской области является опорой для применения методики, разработанной в Тюменской области в целях оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд региона.

Первым блоком показателей в методике являются показатели эффективности закупок. Составим сводную таблицу с результатами по Свердловской области в рамках 2019 г. (таблица 14):

Таблица 14 – Критерий конкурентности закупок Свердловской обл., 2019 г.<sup>16</sup>

Показатель	Значения							
	2	3	4	5	6	7	8	9
Критерий	К.1.1		К.1.2		К.1.3	К.1.4	К1.5	К1.6
	К.1.1.1	К1.1.2	К1.2.1	К1.2.2				
Результат	94,32	96,95	46,01	75,13	3,1	13,85	94,60	0,00
Балл	0,9	2,1	0,3	0,0	1,0	2,0	2,0	0,0
<i>Итого баллов:</i>	8,3 из 18							

Значение коэффициента К1.2.1 говорит о большой доле неконкурентных закупок, что является системной проблемой сферы закупок, негативно отражающейся на конкуренции государственных и муниципальных закупок.

<sup>15</sup> Составлено автором по: [57].

<sup>16</sup> Составлено автором по: [57].

Например, в Свердловской области по результатам несостоявшихся процедур было заключено 15 124 контракта (46% от общего количества контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных закупок) с суммарной ценой 35 896,25 млн. рублей (75% от общей суммы цен контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных закупок) [57, с.21].

Среднее число участников конкурентных процедур определения поставщиков (К.1.3) при осуществлении закупок в 2019 году составило – 3,1 участника на одну закупку [57, с.18]. Нормальные значения этого показателя находятся в диапазоне 3 - 5 участников закупки на одну процедуру. Чем больше участников, тем выше конкурентная борьба между ними, что влияет на возможность получения экономии бюджетных средств.

Далее согласно методике рассчитаем критерий экономии, полученной по результатам закупок, который включает 2 показателя (К2.1.1 - расчет отдельно по конкурентным закупкам и К2.1.2 – расчет по закупкам с использованием Автоматизированной информационной системы города Москвы "Портал поставщиков"), таблица 15:

Таблица 15 – Критерий экономности закупок Свердловской области, 2019 г.<sup>17</sup>

Показатель	Значения			
	2	3	4	5
Критерий	К.2.1		К.2.2	
	К.2.1.1	К2.1.2	К.2.2.1	К.2.2.2
Результат	5,88	0	6,1	5,8
Балл	2,1	0,0	1,5	1,5
<i>Итого баллов:</i>	<i>5,1 из 6</i>			

Согласно данным ЕИС, экономия при заключении контрактов в Свердловской области в 2019 году составила 5,88%. Соответственно, по критерию К.2.1.1 можно присвоить вторую степень эффективности расходования бюджетных средств, что означает нормальную эффективность закупок. По критерию 2.1.2 присваиваем 0 баллов, так как Свердловская

<sup>17</sup> Составлено автором по: [57].

область не проводила закупки с использованием Автоматизированной информационной системы города Москвы «Портал поставщиков» [57].

Особое внимание уделяется закупкам с необоснованной эффективностью, которая может быть результатом недобросовестных действий победителя либо существенного завышения начальных (максимальных) цен контракта. По данным ЕИС, доля таких закупок не превышает порог нормального значения, соответственно, за критерий К.2.2 присваивается максимальный балл.

Следующий критерий характеризует степень соблюдения законодательства в сфере закупок (таблица 16):

Таблица 16 – Критерий соблюдения законодательства в сфере закупок Свердловской области, 2019 г.<sup>18</sup>

Показатель	Значения			
	2	3	4	5
Критерий	К.3.1	К.3.2	К.3.3	К.3.4
Результат	26,7%	-	Отсутствуют	Отсутствуют
Балл	3	-	3	3
<i>Итого баллов:</i>	<i>9 из 9</i>			

Статья 30 Федерального закона №44-ФЗ гласит, что заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства (далее – СМП), социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - СОНКО) в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок. По состоянию на 31.12.2019 доля закупок у СМП, СОНКО, осуществленных заказчиками Свердловской области, в 2019 году в среднем составила 26,7%.

По критерию К.3.2, согласно методике, при проведении интегральной оценки баллы не присваиваются, так как показатель носит временный характер. Из-за отсутствия доступной информации по объему закупок, подлежащих в соответствии с контрактом передаче на субподряд субъектам малого предпринимательства, результат в таблице отсутствует. За 2019 год в

<sup>18</sup> Составлено автором по: [57].

соответствии со ст. 106 Закона о контрактной системе рассмотрена 1 жалоба участника закупки, которая признана необоснованной, поэтому по критериям К.3.3 и К.3.4 присвоено по 3 балла.

В таблице 17 рассмотрены критерии эффективности планирования и подозрительности закупок Свердловской области.

Таблица 17 – Критерии эффективности планирования и подозрительности закупок Свердловской области, 2019 г.<sup>19</sup>

Показатель	Значения				
	2	3	4	5	6
Критерий	К.4.1	К.4.2	К.5.1	К.5.2	К.5.3
Результат	0,9	-	99,67%	2,26%	93,2%
Балл	0	-	3	3	3
<i>Итого баллов:</i>	<i>0 из 3</i>		<i>9 из 9</i>		

При расчете критерия К.4.1 следует обратить внимание на высокий процент внесения изменений в плановые документы – на 42 233 плановую строку в 2019 году приходится 41 599 изменений или в среднем 0,9 изменений на каждую плановую строку, что свидетельствует о низкоэффективной системе планирования осуществления закупочной деятельности заказчиками Свердловской области.

Изменения в позиции плана-графика в 2019 году вносились по следующим основаниям:

- «обстоятельства, предвидеть которые на дату утверждения плана-графика закупок было невозможно» – изменены 18 122 позиции;
- «образовавшаяся экономия от использования в текущем финансовом году бюджетных ассигнований в соответствии с законодательством Российской Федерации» – изменены 13 799 позиций;
- «изменение планируемой даты начала осуществления закупки, сроков или периодичности приобретения товаров, выполнения работ, оказания услуг, способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), этапов

<sup>19</sup> Составлено автором по: [57].

оплаты и (или) размера аванса и срока исполнения контракта» – изменена 2 871 позиция;

– «отмена заказчиком закупки, предусмотренной планом-графиком закупок» – изменены 3 692 позиции;

– «изменение объема или стоимости планируемых к приобретению товаров, работ, услуг, выявленное в результате подготовки к осуществлению закупки, вследствие чего поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с НМЦК, предусмотренной планом-графиком закупок, становится невозможной» – изменены 2 060 позиций;

– иные случаи – изменены 1 015 позиций.

Критерий К.4.2 учитывает количество закупок исключительно по итогам года, в связи с чем при общей интегральной оценке баллы по показателю К4.2 не присваиваются.

В 2019 году в реестр контрактов внесены сведения о 37 998 контрактах на общую сумму 51 465,29 млн. рублей, при этом количество расторгнутых контрактов составило 4 555 шт. (12% от общего количества заключенных контрактов в 2019 году). Из количества расторгнутых контрактов 115 контрактов было расторгнуто по инициативе заказчика и 7 контрактов – по инициативе поставщика. По критерию К.5.1, таким образом, получаем результат 99,67%, что соответствует 3 баллам.

По критерию соблюдения принципа профессионализма ввиду отсутствия необходимых данных, расчет не представлен.

Оценив систему государственных закупок Свердловской области по показателям первых пяти критериев методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Тюменской области, составим сводную таблицу (таблица 18), которая показывает насколько эффективными являются каждый из оцененных критериев.

Таблица 18 – Оценка эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области, 2019 г.<sup>20</sup>

Критерий	Сумма присвоенных баллов	Оценка
Критерий конкурентности закупок	8,3	Неэффективная
Критерий экономности закупок	5,1	Эффективная
Критерий соблюдения законодательства в сфере закупок	9	Эффективная
Критерии эффективности планирования	0	Неудовлетворительная
Критерий подозрительности закупок	9	Эффективная

Таким образом, анализ эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области по методике, разработанной Тюменской областью, показал некоторые слабые стороны, а именно: низкий уровень конкуренции и неудовлетворительное планирование закупок. Результаты исследования свидетельствуют о необходимости совершенствования способов управления контрактной системой в сфере государственных закупок, способствующих устранению выявленных недостатков и проблем в целях повышения заинтересованности заказчиков и повышения конкурентности закупок.

<sup>20</sup> Составлено автором по: [57].

### **3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ**

#### **3.1 НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИИ**

В процессе исследования системы государственных закупок в Российской Федерации в целом и анализа осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области за период с 2015 по 2019 год был выявлен ряд проблем, которые снижают привлекательность современной контрактной системы Российской Федерации для поставщиков — организаций коммерческого сектора экономики России. Рассмотрим возможные причины проблем, выявленных в ходе анализа и возможные направления по их решению.

*Неудовлетворительное планирование закупок.*

Одну из возможных проблем составляют ошибки на этапе планирования закупок, то есть до непосредственного осуществления государственных закупок. Со временем выясняются новые обстоятельства, при которых начальная цена или основные положения теряют свою актуальность. В связи с этим, большое число контрактов признаются несостоявшимися, так как ни один участник не может соответствовать установленным требованиям.

Возможными основаниями данной проблемы являются:

- некомпетентность заказчика при определении объема закупок, обосновании начальной цены контрактов или составлении технической карты закупок;
- невозможность определения начальной цены из-за пробелов в законодательстве (например, отсутствие законов, регламентирующих порядок образования цены государственной закупки);

– некорректное прогнозирование изменения курса национальной валюты в условиях, при которых необходимо закупить продукцию зарубежного производства (например, при падении курса национальной валюты предложения участников не могут вписаться в установленные пределы);

– резкий скачок цен на продукцию по сравнению с заявленными на этапе планирования.

Таким образом, невзирая на допущения действующего законодательства вносить изменения в процедуру закупок, утвержденные бюджетные пределы являются основанием для признания закупки несостоявшейся. Все это влечет за собой увеличение расходов на осуществление закупок, усложнение ситуации для государственных компаний в сфере производства вследствие простоя и устаревания оборудования и ограничение расходов на закупки в будущем плановом периоде.

Возможные пути решения исследуемой проблемы:

– Увеличение меры наказания и расширение видов ответственности должностных лиц, организующих закупочную деятельность, за нарушения принципа профессионализма заказчиков. Многие заказчики в силу незнания специфической информации о закупаемой продукции довольно часто обращаются к потенциальным исполнителям для надлежащего описания объекта закупки. Последствием этого становится заключение государственного контракта с составившим проект закупки поставщиком, вследствие чего наблюдается снижение уровня конкуренции и перекладывание ответственности заказчика на третьих лиц. Поэтому следует законодательно закрепить порядок и основания привлечения третьих лиц на стадии планирования.

– Использование эконометрических методов при определении настоящей реальной начальной цены контракта и для будущего прогнозирования в условиях изменяющейся рыночной ситуации.

*Высокая доля неконкурентного сектора закупок в общем объеме извещений НМЦК (42% по состоянию на 2019 г.).* Еще одной актуальной

проблемой является необоснованное использование способа закупки у единственного поставщика, исключающий какую-либо конкуренцию. Такая ситуация возможна в установленных законом случаях (статья 93 № 44-ФЗ):

- если закупки открытым конкурсом, двухэтапным конкурсом, конкурсом с ограниченным участием и запросом котировок или предложений были признаны несостоявшимися;

- если закупка товаров, работ и услуг осуществляется у субъектов, перечисленных в Федеральном законе «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ;

- осуществление закупки на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей;

- иных случаях (всего 56 случаев).

Самыми частыми фактами нарушения являются так называемые «вторичные» закупки, при которых текущая закупка является продолжением предшествующей ей закупке. Так как поставка товара по первой закупке создает такую ситуацию, что товары будущих закупок становятся зависимыми или не могут иметь аналогов, то для того, чтобы, например, сохранить гарантию, заказчику ничего не остается, как заключить контракт с поставщиком первой закупки. Данное обстоятельство создает условия, при которых в результате сговора заказчика и поставщика происходит существенный демпинг начальной цены контракта первой закупки для автоматического заключения будущих контрактов по завышенной цене.

Поэтому возможным решением данной проблемы является сокращение перечня оснований закупок у единственного поставщика.

*Снижение уровня конкуренции государственных закупок.*

Уровень конкуренции снижается, при этом информация о закупках отдельных компаний становится все более закрытой: в Единой информационной системе отсутствуют информативные данные о закупках. Непрозрачные закупки снижают интерес в заказах. По мнению экспертов,

уровень конкуренции падает из-за старых проблем: многие зачастую не верят в перспективность участия в торгах. По мнению первого проректора Высшей школы экономики Александра Шамрина, существуют и те участники системы закупок, которые полагают, что на тендерах высок уровень предопределённости победителя [65].

Заместитель руководителя ФАС Михаил Евраев считает, что главной причиной ухудшения конкуренции участников торгов является право заказчика расторгнуть контракт в одностороннем порядке. При этом последствия для поставщика будут неудовлетворительными: потеря контракта, судебные тяжбы, потеря времени и ресурсов.

Для упрощения работы контрактной системы поможет распространение цифровизации и переход на смарт-контракты. Это позволит оптимизировать заключение и исполнение контрактов, исключить злоупотребления при приёмке и оплате, учёте неисполненных обязательств и расторжении контракта, что поспособствует эффективности использования бюджетных средств. Необходимо также создать институт предквалификации, что позволит убрать с рынка недобросовестные компании.

*Необоснованное обжалование участниками закупок действий и/или бездействия заказчика и его структурных подразделений, образованных в соответствии с требованиями закона о контрактной системе.* Для лучшего понимания всей глубины проблемы акцентируем внимание на ориентированности закона, регулирующего государственные закупки, на усиление административной и введение уголовной ответственности заказчиков, как юридических лиц, и их работников, как должностных лиц, за нарушение требований действующего законодательства о контрактной системе. При этом, перечень мер ответственности, относительно недобросовестных участников, ограничивается удержанием обеспечения заявки в ряде случаев и внесением в реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года. Слабость системы наказания нерадивых участников рынка государственных закупок, с одной стороны, и жесткие административные рамки, установленные для заказчиков, с

другой стороны, формируют у недобросовестных участников ощущение вседозволенности и бесконтрольности, провоцируя, тем самым, нарастание объемов необоснованных обращений в Федеральную антимонопольную службу, как орган контроля в сфере закупок. Этому также способствует простота подачи жалобы, отсутствие ответственности за сущность и достоверность ее содержания, неприменение к систематическим «жалобщикам» никаких мер воздействия.

Предлагаемым вариантом решения может стать уже неоднократно выносимая на обсуждение в различных информационных сообществах идея введения платы участником закупки за обращение в ФАС России. Данная мера послужила бы основанием для участника проанализировать свои доводы и объективно оценить ситуацию до подачи жалобы в контролирующий орган. Кроме того, предлагаемая к назначению плата может являться дополнительным источником пополнения бюджета соответствующего уровня.

Выше были рассмотрены проблемные моменты контрактной системы России, в основе которых содержится неценовой характер.

Среди наиболее важных проблем при осуществлении государственных закупок можно выделить сложности при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), которые проявляются главным образом в недостатке официальной статистической информации, а также получении недостоверных данных по запросам ценовой информации у потенциальных поставщиков. Неоднозначность истолкования положений закона и проблемы с использованием методов определения НМЦК приводят к завышению начальных цен на объекты закупки в коммерческих предложениях потенциальных участников закупки при одновременном отсутствии статистической информации о складывающихся на рынке ценах.

Такое завышение цен отчасти можно объяснить и практикой закладывания в начальную цену вероятного процента сокращения НМЦК на торгах, в результате чего будущие участники закупки стремятся предотвратить заключение невыгодного для себя контракта. Преодоление указанной проблемы

возможно в том числе путем отказа от объемов достигнутой экономии как главного показателя эффективности проведенной закупки.

Поскольку внесение изменений в документы планирования требует времени и обоснование эффективности таких мер носит вероятностный характер, более реальным является выбор в пользу уточнения методических материалов по НМЦК.

Согласно приказу Министерства экономического развития РФ "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" от 2 октября 2013 г. № 567 (действующая редакция), заказчик должен произвести анализ рынка, в том числе осуществить пять запросов ценовой информации у потенциальных поставщиков, подрядчиков или исполнителей, после получения которых заказчик должен выбрать три самых наименьших по цене и однородности и рассчитать НМЦК. В данном приказе предлагается формула (4) расчета НМЦК:

$$\text{НМЦК}_{\text{рын}} = \frac{v}{n} \times \sum_{i=1}^n \text{Ц}_i, \quad (4)$$

где  $\text{НМЦК}_{\text{рын}}$  – НМЦК, определяемая методом сопоставимых рыночных цен;

$v$  – количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

$n$  – количество коммерческих предложений, используемых в расчете;

$i$  – номер коммерческого предложения - источника ценовой информации;

$\text{Ц}_i$  – цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером  $i$ , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках.

В рамках исследования усовершенствуем формулу расчета НМЦК. Предлагаемым вариантом совершенствования расчета НМЦК является законодательное закрепление обязанности заказчика провести дополнительное

исследование рынка с добавлением в расчет нового источника ценовой информации: сведений из реестра государственных контрактов, данных с сайта государственной статистики, материалов оценочных и экспертных организаций, официальных прайсов, признаваемых офертами по гражданскому кодексу. При этом формула (5) расчета НМЦК преобразуется следующим образом:

$$\text{НМЦК}_{\text{рын}} = \frac{v}{n+m} \times (\sum_{i=1}^n \text{Ц}_i + \sum_{j=1}^m \text{Ц}_j), \quad (5)$$

где  $\text{НМЦК}_{\text{рын}}$  – НМЦК, определяемая методом сопоставимых рыночных цен;

$v$  – количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

$n$  – количество коммерческих предложений;

$m$  – количество иных источников ценовой информации, используемых в расчете;

$i$  – номер коммерческого предложения - источника ценовой информации;

$j$  – номер иного источника ценовой информации;

$\text{Ц}_i$  – цена единицы товара, представленная в источнике с номером  $i$ , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках;

$\text{Ц}_j$  – цена единицы товара, представленная в источнике с номером  $j$ , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках.

Рассчитаем эффект от предлагаемого преобразования.

### **3.2 РАСЧЕТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДЛАГАЕМОГО МЕРОПРИЯТИЯ**

Рассмотрим, насколько эффективным является предложение по совершенствованию формулы расчета НМЦК, на условном примере. Для расчета возьмем действующие по состоянию на 15 июня 2020 года цены с интернет-источника Яндекс.Маркет, а также воспользуемся данными ЕИС.

Условный пример:

Организация «Х» разместила заказ на стиральный порошок, используя для определения НМЦК метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) с использованием 3-х полученных коммерческих предложений. Количество (объем) закупаемого товара составил 225 кг.

Поступили предложения от поставщиков (рисунок 19):

- Поставщик №1 – 107,78 руб. за кг;
- Поставщик №2 – 135,00 руб. за кг;
- Поставщик №3 – 137,44 руб. за кг. (ценовые предложения на сайте указаны за объем порошка, равный 9 кг. Для примера необходимо учесть цену за 1 кг товара.)

The screenshot shows three product listings for baby detergent powder. Each listing includes a product image, title, price, and delivery options.

Product Name	Price	Delivery Options
Порошок Ушастый Нянь для стирки детского белья 9кг	1 215 ₽	Бесплатный самовывоз, пункты на карте 150 ₽ курьером, завтра Все варианты доставки
Порошок Ушастый Нянь для детского белья, 9000 г	970 ₽ (discounted from 1 240 ₽)	99 ₽ самовывоз, пункты на карте Все варианты доставки
Стиральный порошок ушастый нянь 9000г универсал	1 237 ₽	≈ 556 ₽ самовывоз 3 дня в 69 из 72 пунктов ≈ 551 ₽ курьером, 5 дней Все варианты доставки

Рисунок 19 – Ценовые предложения магазинов в г.Екатеринбург на стиральный порошок [64].

Для примера рассчитаем НМЦК (формула (5)) для электронного аукциона на поставку стирального порошка различными способами и сравним полученные результаты с фактической ценой контракта, которая составляет 24 500 рублей.

Способ 1 – классический, используются три коммерческих предложения:

$$\text{НМЦК} = \frac{225}{3} \times (107,78 + 135 + 137,44) = 28\,516,50 \text{ руб.}$$

Способ 2 и 3 – авторские предложения по модернизации формулы расчета цены. При вычислениях вторым способом заказчик учитывает все три коммерческих предложения из способа 1 и добавляет данные из реестра государственных контрактов (информация о контракте № 0362200036720000023 представлена на рисунках 20 и 21):

$$\text{НМЦК} = \frac{225}{4} \times (107,78 + 135 + 137,44 + 87,40) = 26\,303,63 \text{ руб.}$$



44-ФЗ Электронный аукцион				Начальная цена
<b>№ 0362200036720000023</b>		Определение поставщика завершено		<b>14 683,20 Р</b>
Объект закупки поставка порошка стирального				
Заказчик ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ "СОЦИАЛЬНО-РЕАБИЛИТАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ "КРАСНОГОРСКИЙ" ГОРОДА КАМЕНСКА-УРАЛЬСКОГО"				
				Размещено в ЕИС 27.05.2020
				Окончание подачи заявок 09.06.2020

Рисунок 20 – Общая информация на сайте ЕИС о закупке [55].

Информация об объекте закупки					
КОД ПОЗИЦИИ	НАИМЕНОВАНИЕ ТОВАРА, РАБОТЫ, УСЛУГИ ПО КТРУ	ЕД. ИЗМЕРЕНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	ЦЕНА ЗА ЕД., Р	СТОИМОСТЬ, Р
> 20.41.32.121-00000008	Порошок стиральный	Килограмм	168	87,40	14 683,20
					Итого (1 запись): 14 683,20 Р

Рисунок 21 – Информация о цене на стиральный порошок на сайте ЕИС [55].

В третьем способе заказчик берет в расчет только три ценовых показателя с наименьшими значениями:

$$\text{НМЦК} = \frac{225}{3} \times (107,78 + 135,00 + 87,40) = 24\,763,50 \text{ руб.}$$

В общем виде полученные данные расчетов представлены в таблице 19.

Таблица 19 – Расчет НМЦК разными способами.<sup>21</sup>

Наименование показателя	КП 1, руб	КП 2, руб	КП 3, руб	ГК, руб	Кол-во, кг	НМЦК, руб.
Способ 1	107,78	135,00	137,44	-	225	28 516,50
Способ 2	107,78	135,00	137,44	87,40	225	26 303,63
Способ 3	107,78	135,00	-	87,40	225	24 763,50

Из данных таблицы 19 следует, что к фактической стоимости контракта наиболее приближена НМЦК, рассчитанная способом 3. Следовательно, именно использование данных о реальных ценах, складывающихся на рынке государственного заказа, позволяет минимизировать затраты бюджета на отвлечение и необоснованное расходование бюджетных средств, возникающее по причине недобросовестного сговора участников рынка, подающих коммерческие предложения. Применение предлагаемой усовершенствованной методики также повысит эффективность уже осуществляемой борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок.

Составим сравнительную таблицу, основанную на расчете НМЦК нескольких закупок Свердловской области двумя способами (таблица 20):

– методом сопоставимых рыночных цен, утвержденным приказом Министерства экономического развития РФ «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» от 2 октября 2013 № 567;

– методом сопоставимых рыночных цен по усовершенствованной автором формуле расчета НМЦК, с использованием иных источников ценовой информации (способ №3).

В таблице 20 использованы ценовые значения коммерческих предложений по состоянию на июнь 2020 года.

<sup>21</sup> Составлено автором по: [55, 64].

Таблица 20 – Расчет НМЦК принятым методом сопоставимых рыночных цен и методом в авторском предложении.<sup>22</sup>

№ п/п	Наименование объекта закупки	Количество (объем) закупаемого товара	Варианты коммерческих предложений, руб	№ контракта в ЕИС	Цена, указанная в контракте, руб	Расчет НМЦК методом сопоставимых рыночных цен, руб.	Расчет НМЦК авторским способом №3, руб.	Изменение	
								руб. (гр.8-гр.7)	± % ((гр.8-гр.7)/гр.7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Бумага белая для принтера, формат А4, 500 листов в упаковке	15 упаковок	258; 262; 288; 320	№ 036230013361 5000002	296,14	4 230,00	4 140,53	-89,87	-2,12
2	Бензин АИ-92 экологического класса К5	20 100 литров	46,8; 47,5; 49,8	№ 035430006062 0000023	48,37	965 740,00	955 889,00	-9 851,00	-1,02
3	Автомобиль легковой Renault DUSTER универсал (дизель/механика/ полноприводный)	1 шт	1 006 990; 1 324 165; 1 116 000; 1 216 000	№ 016220001181 9002721	1 019 590,00	1 165 788,75	1 089 645,00	-76 143,75	-6,53
4	Масло сливочное, 1 кг	1 090 кг	700,00; 722,22; 524,44	№ 036220001442 0000247	540,55	707 286,45	680 643,23	-26 643,22	-3,76
5	Линолеум коммерческий, бежевый, ширина 3 м., толщина 2 мм.	700 кв.м.	622,00; 684,25; 678,41	№ 036220001441 9000714	671,33	463 087,33	460 072,67	-3 014,66	-0,65
Среднее значение изменения, %:									-2,82

<sup>22</sup> Составлено автором по: [55, 64, 63].

Полученный расчет показал, что при применении усовершенствованной формулы расчета НМЦК (формула (5)) в среднем происходит снижение затрат на осуществление государственных закупок Свердловской области из бюджетных средств на 2,82%.

При переносе полученного процента снижения затрат бюджетных средств Свердловской области на федеральный уровень системы государственных закупок условно можно получить следующий результат (таблица 21):

Таблица 21 – Эффект применения усовершенствованной формулы расчета НМЦК на федеральном уровне<sup>23</sup>

Год	Итог по объему извещений, млн. руб. РФ	Среднее значение изменения НМЦК, %	Итог по объему извещений с учетом среднего значения изменения НМЦК, млн. руб. РФ	Изменение стоимости извещений, млн. руб. РФ
2019	9 250 855,53	2,82	8 989 981,40	- 260 874,13

По сравнению с итоговой суммой стоимости извещений, опубликованных в 2019 году в Российской Федерации, при использовании в формуле расчета НМЦК иных ценовых источников можно получить эффект снижения стоимости извещений на 260 874,13 млн.руб.

Резюмируя сказанное выше, отметим, что внедрение предлагаемого мероприятия, а именно усовершенствованной формулы расчета НМЦК, позволит снизить количество неэффективных закупок, сделает получаемую на торгах экономию реальной за счет создания здоровой конкуренции, даст возможность заказчикам и бюджету в целом выстраивать рациональную плановую политику и равномерно расходовать бюджетные средства.

<sup>23</sup> Составлено автором.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе выполнения магистерской диссертации были выполнены все поставленные задачи и цель достигнута. Подведем итоги исследования.

Охарактеризованы составляющие элементы государственной контрактной системы. Инфраструктура государственного заказа включает в себя комплекс взаимодействующих элементов: субъекты формирования и исполнения государственного заказа, институциональная инфраструктура, цифровая и информационная инфраструктура, образовательные и научные организации, банки, органы мониторинга, аудита и контроля.

Рассмотрен зарубежный опыт организации государственных закупок. В каждом государстве имеются свои особенности, но развитие системы государственных закупок осуществляется в общем направлении – внедрение электронных ресурсов и систем, систематическое повышение и подтверждение квалификации сотрудников, занятых в данной области, повышение целесообразности государственных расходов.

Проведен анализ системы государственных закупок РФ, в результате которого были выявлены проблемы:

- снижение уровня конкуренции в государственных закупках;
- рост сектора несостоявшихся закупок;
- снижение показателя экономии бюджетных средств;
- падение показателей общественного обсуждения закупок.

Проведен сравнительный анализ существующих методик оценки эффективности государственных закупок, а также с помощью методики, разработанной в Тюменской области, проведена оценка контрактной системы Свердловской области. В результате анализа выявлены слабые стороны контрактной системы региона:

- большая доля неконкурентных закупок (46% контрактов);

– низкая эффективность системы планирования осуществления закупочной деятельности (0,9 изменений на каждую плановую строку).

Выявлены основные проблемы функционирования системы государственных закупок России: ценового и неценового характера.

Предложено мероприятие по совершенствованию текущей модели определения начальной (максимальной) цены контракта, что позволяет минимизировать затраты бюджета на отвлечение и необоснованное расходование бюджетных средств, а также обоснована эффективность предлагаемого мероприятия на конкретном примере.

Доказано, что внедрение предлагаемого мероприятия, а именно усовершенствованной формулы расчета НМЦК, позволит снизить количество неэффективных закупок, сделает получаемую на торгах экономию реальной за счет создания здоровой конкуренции, даст возможность заказчикам и бюджету в целом выстраивать рациональную плановую политику и равномерно расходовать бюджетные средства.

По сравнению с итоговой суммой стоимости извещений, опубликованных в 2019 году в Российской Федерации, при использовании в формуле расчета НМЦК иных ценовых источников можно получить эффект снижения стоимости извещений на 2,82% или 260 874,13 млн.руб.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон РФ «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 № 275-ФЗ (в редакции от 18.02.2018, действующая редакция).
2. Федеральный закон РФ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (в редакции от 24.04.2020, действующая редакция).
3. Федеральный закон РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в редакции от 24.04.2020, действующая редакция).
4. Постановление Правительства РФ "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" от 14.04.2017 № 446 (в редакции от 29.09.2018, действующая редакция).
5. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 гг.» от 31.01.2019 № 117-р (действующая редакция).
6. Распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 23.07.2015 № 664 - РГ «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Саха (Якутия)» (действующая редакция).
7. Распоряжение Управления государственных закупок Тюменской области от 17.10.2018 № 002 - р «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тюменской области» (действующая редакция).
8. Приложение к приказу Комитета государственных закупок Мурманской области от 28.02.2017 № 47 «Методика комплексной системы оценки эффективности деятельности заказчиков Мурманской области в сфере закупок товаров, работ, услуг» (действующая редакция).

9. Акулова В.К. Закупки для государственных и муниципальных нужд: особенности, взгляд на «систему» со стороны поставщика // Управление развитием социально-экономических систем: II Всероссийская научно-практическая конференция (г. Ульяновск, 24 мая 2019 года) : сборник научных трудов / ред. В. Н. Лазарев. – Ульяновск : УлГТУ, 2019. – 147 с.
10. Антонов В.И. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике. // Современные проблемы науки и образования. – 2017. – № 3.
11. Аристархова М.К., Зуева О.К., Перевезенцева А.Ю. Методика оценки эффективности исполнения государственного заказа // Известия УрГЭУ. – 2017. – №1(69) – С.47-62.
12. Ахмедов Р.Т. Коррупция в сфере государственных заказов // Форум молодых ученых. Издательство: ООО "Институт управления и социально-экономического развития" (Саратов). – 2020. – С.47-54.
13. Баринов, М. А. Государственное регулирование экономики: Учебник / Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. – Владимир: Изд-во ВлГУ, 2019. – 163 с.
14. Бачурина Н.Е. Формирование контрактной системы в сфере государственных закупок. – М.: Челябинск: ЮУрГУ – 2017. – 97 с.
15. Жулькова Ю.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: проблемы и пути их решения // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2018. – № 1(31). – С. 27-35.
16. Здановская Л. Б., Ткаченко В. В., Ткаченко Н. А. Анализ системы государственных закупок и рассмотрение практических вопросов контрактной системы по Федеральному закону № 44-ФЗ // Вестник Академии знаний. – 2020. – №37 (2). – С.117-123.
17. Зуев А. Е. Государственный заказ как инструмент реализации экономической политики региона: на примере Санкт-Петербурга: дис. канд. экон. наук. – СПб., 2005.

18. Ильина Ю. Анализ планирования государственных закупок в Беларуси и США // Наука и инновации. – 2019. – № 6. – С.44-47.
19. Картавых К.Е. Коррупционные риски в системе государственных закупок России // Наука России: цели и задачи. – 2019. – С.10-16.
20. Кашин Д.В. Эффективность механизма поддержки малого и среднего бизнеса в системе государственных закупок Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Менеджмент. – 2019. –Т.18. Вып.1. – С.94-114.
21. Королев М.А. Зарубежный опыт управления государственными закупками // Северный Кавказ: пространственное развитие и человеческий капитал. Материалы по итогам работы дискуссионных площадок Международного форума, проводимых для молодых ученых, аспирантов, магистрантов и студентов. – 2018.– С.116-121.
22. Космачев В.Р., Гаммадов Г.Н. Современная экономика и ее особенности // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. – 2019. –Т.10, № 2(39). – С.291-296.
23. Кострицкий А.А. Понятие и содержание административно-правового содержания государственного заказа в РФ // NovaUm.ru. – 2019. – № 21. – С.149-151.
24. Кравченко М.В., Толстова А.З. Проблематика оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Научные горизонты. – 2017. – № 3. – С.108 – 113.
25. Крадинов П. Г. Система государственных закупок в ЕС и подходы к оценке ее эффективности. // Научно–исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2018. – № 3 (17). – С. 37–46
26. Кузьмина И.А. Результаты общественного обсуждения закупок // Теоретические и практические проблемы развития уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации и зарубежом. – 2018. – С.1416-1420.
27. Курашова Е.А. Основы формирования системы государственных закупок // Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий. – 2018. – С.62-65.

28. Лапин А.Е., Киселева О.В., Кумунджиева Е.Л. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Бизнес. Образование. Право. – 2016. – № 1(34). – С.30 – 35.
29. Лобанова О.Л. Участие общественности в закупках // Советник бухгалтера бюджетной сферы. – 2017. – № 169. – С.8-16.
30. Лытнева Н.А., Полянин А.В., Трунова Т.А. Оценка результатов контрактной системы в сфере управления государственными закупками // Вестник Академии знаний. – 2019. – №34 (5). – С.153-159.
31. Мельничук В.А. Альтернативные примеры организации систем государственных закупок // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – № 4 (24). – 2017. – С.81-86.
32. Михеев Д.С. Гласность при общественном обсуждении закупок // Вестник марийского государственного университета. Серия «исторические науки. Юридические науки». – 2017. – Т.3, № 2 (10). – С.66-70.
33. Никифорова Л. Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов России в 2019 г. // Федерализм. – 2019. – № 2. – С.193–218.
34. Никифорова Л., Гончаров Е. Система рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков Воронежской области // Федерализм. – 2019. – № 3. – С.186—196.
35. Проничева Е. Н., Белик И. С. Анализ инновационной активности предприятий Уральского федерального округа // Актуальные проблемы экономики и управления: сборник статей Шестой всероссийской научно-практической конференции с международным участием / отв. ред. проф. М. Н. Игнатьева и доц. Л. А. Мочалова; Урал. гос. горный ун-т. – Екатеринбург. Изд-во УГГУ. – 2018. – 234 с.
36. Проничева Е.Н. О структуре государственных заказчиков российской контрактной системы // Научно-практические исследования. Омск. – № 4(27). – 2020. – С.63–66.

37. Пылева А.Г. Государственные закупки как инструмент поддержки малого предпринимательства в России // Научный альманах. – № 9. – 2019. – С.37-40.
38. Санжин Б.Б., Мадасов М.И. Развитие системы государственных закупок в России на современном этапе // Экономический вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. – 2019. – № 8. – С.130-138.
39. Стрельченко Т.Г. Проблемы организации государственных и муниципальных закупок // Дневник науки. – № 3. – 2018. – 10 с.
40. Тасалов Ф.А. Сравнительно-правовое исследование. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США. – М.: Проспект, 2014. – 211 с.
41. Френкель А., Тихомиров Б., Сергиенко Я., Рощина Л. Российская экономика в 2017 – 2019 годах // Экономическая политика. – Т.11, № 5. – 2016. – С.198-233.
42. Френкель А., Тихомиров Б., Сергиенко Я., Сурков А. Экономика России в 2017-2019 годах: предпосылки для прорыва пока не созданы // Экономическая политика. – Т.13, № 5. – 2018. – С.24-49.
43. Цветков Ю.А. Инфраструктура государственного заказа // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2019. – № 15. – С.162-173.
44. Цветков Ю.А. Роль государственного заказа в экономике // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. – 2019. – № 20. – С.60-66.
45. Цыганкова Е.М. Общественное обсуждение как одна из основных форм участия институтов гражданского общества в бюджетных закупках // Academy. – 1(16). – 2017. – С.31-35.
46. Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С.149-169.

47. Шешукова Т.Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект // Международный бухгалтерский учет. – 2018. – Т. 21, № 3. – С. 149 – 158.

48. Шибанова А.А. Развитие контрактных систем в России, США и Евросоюзе // Экономические отношения. – 2019. – Т.9, № 2. – С. 661-668.

49. Юзвович Л. И., Исакова Н. Ю., Истомина Ю. В., Харжавин К. Е., Гоголина И. Н. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты. – М.: Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина. — Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2019. — 233 с.

50. Юрченко Е.В., Юрченко А.А. Методика оценки эффективности контрактной системы Российской Федерации // Экономическая политика. – 2017. – 9 с.

51. Аналитический центр при Правительстве РФ. Закупки 360 / URL: <http://ratings.z360gov.ru/> (дата обращения: 18.05.2020).

52. Бюджет.ру / Оценка эффективности закупок: опыт Тюменской области / URL: <http://bujet.ru/article/370017.php> (дата обращения: 21.05.2020).

53. Высшая школа экономики / Система закупок в Российской Федерации - 2018 год / URL: <https://fcs.hse.ru/news/250136335.html> (дата обращения: 03.05.2020).

54. Департамент города Москвы по конкурентной политике. Портал поставщиков / URL: <https://zakupki.mos.ru/ru> (дата обращения: 21.05.2020).

55. Единая информационная система в сфере закупок / URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 15.04.2020).

56. Единая информационная система в сфере закупок / Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2016 году / URL: [https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073) (дата обращения: 03.05.2020).

57. Информационная система в сфере закупок Свердловской области / Отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных нужд Свердловской области за 2019 год / URL: <http://torgi.midural.ru/site/Show/Category/27?ItemId=390> (дата обращения: 18.05.2020).

58. Министерство финансов РФ / Контрактная система. Мониторинг закупок / URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 03.03.2020).

59. Министерство экономического развития РФ / Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году / URL: [http://cheb-zakaz.ru/userfiles//chzakaz/Monitoring\\_44-FZ\\_2015.pdf](http://cheb-zakaz.ru/userfiles//chzakaz/Monitoring_44-FZ_2015.pdf) (дата обращения: 15.05.2020).

60. Общероссийская организация «Гильдия отечественных закупщиков по закупкам и продажам / Итоги Рейтинга прозрачности закупок регионов РФ за 2018 финансовый год / URL: <http://www.oogos.ru/regions/rating/itogi-rascheta-reytinga-2018.php> (дата обращения: 18.04.2020).

61. Официальное сетевое издание форума «Госзаказ», Цифровые закупки / URL: <https://zakupki-digital.ru/novosti/direkcija-foruma-vystavki-goszakaz/> (дата обращения: 17.04.2020).

62. Проект «Национальный рейтинг прозрачности закупок» / URL: <https://www.nrpz.ru/> (дата обращения: 18.05.2020).

63. Сервис «Авто.ру» / URL: <https://auto.ru/ekaterinburg/> (дата обращения 11.06.2020).

64. Сервис «Яндекс.Маркет» / URL: <https://market.yandex.ru/> (дата обращения 10.06.2020).

65. Спецпроект Право\_RU / Исследования ВШЭ / URL: <https://pravo.ru/news/209726/> (дата обращения 10.06.2020).

66. Счетная палата Российской Федерации / Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год / URL: <http://audit.gov.ru/promo/goszakupki-2018/index.html> (дата обращения: 10.05.2020).

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	
Открытый конкурс	- конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования. (Ст.24 № 44-ФЗ)
Конкурс с ограниченным участием	- конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор. (Ст.56 № 44-ФЗ)
Двухэтапный конкурс	- конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса. (Ст.57 № 44-ФЗ)
Закрытый конкурс	- конкурс, при котором информация о закупке направляется заказчиком ограниченному кругу лиц, которые удовлетворяют требованиям, предусмотренным № 44-ФЗ, и в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 84 № 44-ФЗ, способны осуществить поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся предметом такого конкурса, и победителем такого конкурса признается его участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта. (п.1 ст.85 № 44-ФЗ)
Закрытый конкурс с ограниченным участием	- конкурс, при котором информация о закупке направляется заказчиком ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным № 44-ФЗ, и способны осуществить поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся предметом закрытого конкурса с ограниченным участием, в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 84 № 44-ФЗ, и победителем такого конкурса признается его участник, прошедший предквалификационный отбор и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам такого конкурса. (п.10 ст.85 № 44-ФЗ)

Электронный аукцион	- аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором. (Ст.59 № 44-ФЗ)
Закрытый аукцион	- закрытый способ определения поставщика, при котором победителем такого аукциона признается участник закрытого аукциона, предложивший наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен единиц товара, работы, услуги. Документация о закрытом аукционе, изменения, внесенные в документацию о закрытом аукционе, разъяснения документации о закрытом аукционе не подлежат опубликованию в средствах массовой информации и размещению в единой информационной системе. (Ст.86 № 44-ФЗ)
Запрос котировок	- способ определения поставщика, при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен единиц товаров, работ, услуг. (Ст.72 № 44-ФЗ)
Запрос предложений	- способ определения поставщика, при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге. (Ст.83 № 44-ФЗ)
Иные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	<p>осуществляется заказчиком в следующих случаях:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с № 147-ФЗ, а также услуг центрального депозитария;</li> <li>2) осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика, определенного указом или распоряжением Президента РФ;</li> <li>3) выполнение работы по мобилизационной подготовке в РФ;</li> <li>4) иные случаи, предусмотренные в ст. 93 № 44-ФЗ.</li> </ol>

<p>Осуществление закупок в соответствии с решением Правительства Российской Федерации</p>	<p>Правительство Российской Федерации вправе определить особенности осуществления конкретной закупки, в том числе установить способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), не предусмотренный статьей 24 № 44-ФЗ, а также в целях создания для Российской Федерации дополнительных технологических и экономических преимуществ (в том числе встречных обязательств) вправе определить дополнительные условия исполнения контракта, не связанные с его предметом. (Ст.111 № 44-ФЗ)</p>
<p>Предварительный отбор</p>	<p>В целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера заказчик проводит предварительный отбор участников закупки, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа могут осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг.</p> <p>По результатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков, подрядчиков, исполнителей (далее также - перечень поставщиков) в целях последующего осуществления закупок у них товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок.</p> <p>(Ст. 80 № 44-ФЗ, утратила силу в редакции № 44-ФЗ от 24.04.20)</p>

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Методика расчета экономии по результатам заключения контрактов.

*Экономия средств по результатам заключения контрактов (абсолютное значение).*

Показатель представляет собой разницу между НмЦК и стоимостью, указанной в контракте, который был фактически заключен с поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Показатель рассчитывается по существующим контрактам в реестре контрактов и связанных с ними лотов.

Показатель рассчитывается по формуле:  $N * (P_i / \sum P_i) - P_i$ , где N – НмЦК, указанная для данного лота и заказчика.  $P_i$  – цена одного контракта,  $\sum P_i$  – сумма цен контрактов по данному лоту и заказчику. Если  $N * (P_i / \sum P_i) - P_i < 0$ , то показатель остается пустым.

При заключении нескольких контрактов по одному лоту с несколькими участниками абсолютное значение экономии рассчитывается для каждого контракта в лоте, по каждому контракту в реестре контрактов. Для расчета экономии используется национальная валюта: Российский рубль.

Показатель рассчитывается на дату заключения контракта.

В показателе не учитываются: лоты (и связанные с ними контракты в реестре контрактов), в которых не установлена НмЦК; контракты в реестре контрактов (и связанные с ними лоты), в которых не указана цена контракта; отмененные закупки; аннулированные контракты.

*Экономия средств по результатам заключения контрактов (относительное значение).*

Рассчитывается для лотов и связанными с ними контрактами по формуле:

$$\frac{\text{Экономия средств по результатам заключения контрактов (абсолютное значение)}}{\text{НмЦК}} * 100\%.$$

При расчете используется НмЦК только тех лотов, по которым выполняется условие: Экономия средств по результатам заключения контрактов (абсолютное значение)  $\geq 0$ . Значение показателя отображается в процентах.

Показатель рассчитывается на дату заключения контракта.



## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Рейтинг эффективности и прозрачности государственных закупок.

Участники рейтинга распределены по группам: Высший рейтинг (отклонение от лидера не более чем на 10% включительно); Высокий рейтинг (отклонение от лидера не более чем на 30% включительно); Рейтинг выше среднего (отклонение от лидера не более чем на 50% включительно). Если участником предоставлялись неполные данные, значение расчетного показателя приравнивалось согласно методике нулю.

Таблица Г1 - Рейтинг эффективности и прозрачности государственных закупок регионов РФ в 2018 году [49]

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ									
№ п/п	Наименование региона	Оценка организационной структуры закупок региона	Оценка информационной инфраструктуры закупок региона	Нормативная база региона	Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами	Оценка осуществленной закупочных процедур	Исполнение требований законодательства о закупках	Исполнение контрактов	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
1	Алтайский край	89,16	100,00	100,00	96,56	63,62	99,80	98,52	100,00
2	Амурская область	96,62	80,00	90,00	60,68	62,67	99,93	98,02	100,00
3	Архангельская область	58,44		52,00		53,77	86,98	98,26	70,00
4	Астраханская область	66,65	53,80	50,00	72,84	70,67	96,90	99,00	65,00
5	Белгородская область	47,40	79,05	55,00	64,35	50,70	92,29	96,72	85,00
6	Брянская область	80,48	79,58			68,13	99,33	98,31	65,00
7	Владимирская область	58,45		60,00	64,66	64,25	98,11	98,30	50,00
8	Волгоградская область	85,32	87,50	70,00	79,06	66,73	99,25	99,37	100,00
9	Вологодская область	79,92	57,30	80,00	55,42	66,25	99,97	98,18	90,00
10	Воронежская область	80,04	95,00	90,00	76,25	57,30	99,34	99,35	100,00
11	Забайкальский край	48,18	61,91						60,00
12	Еврейская АО				70,90	59,13	82,77	98,76	
13	Иркутская область	75,68	95,00	90,00	72,81	60,61	97,34	99,02	100,00
14	Калужская область	82,22	69,49		66,84	53,03	95,55	99,74	75,00
15	Камчатский край	84,83	67,80	57,00	57,85	59,84	86,35	97,82	80,00
16	Кемеровская область	81,14	72,06	70,00		63,21	98,39	97,96	100,00
17	Кировская область	84,03	69,00	50,00	58,52	55,74	99,66	99,43	100,00
18	Костромская область	82,99	58,50	95,00	56,04	62,53	86,56	97,92	85,00
19	Курская область	75,71	65,18		57,13	53,94	99,61	98,41	55,00
20	Ленинградская область	79,78	75,50	70,00	79,62	61,79	96,64	99,32	85,00
21	Московская область	66,56	95,00	95,00				88,89	100,00
22	Мурманская область	82,66	81,24	85,00	66,43	55,27	95,21	99,37	90,00

Продолжение таблицы Г1

23	Нижегородская область		76,38	67,00	68,51	51,02	98,14	98,49	85,00
24	Новосибирская область	53,08	98,50	85,00	51,24	65,53	98,61	99,30	85,00
25	Омская область	75,84	80,61	60,00	60,37	56,24	94,25	99,00	85,00
26	Пензенская область	69,31		65,00	61,75	63,65	86,74	97,75	60,00
27	Пермский край	76,07	86,50	95,00	68,87	56,86	95,59	99,12	85,00
28	Приморский край	70,38							
29	Псковская область	68,13	65,00	55,00		53,03	95,74	98,47	80,00
30	Республика Бурятия	80,94	99,13	85,00	78,97	51,02	99,94	95,30	95,00
31	Кабардино-Балкарская Республика	53,97			61,05	65,39	93,25	98,53	
32	Республика Карелия					59,23	98,65	98,00	85,00
33	Республика Крым	54,06		65,00	60,13	55,85	94,83	97,03	90,00
34	Республика Мордовия		73,78	55,00	58,61	56,23		98,59	65,00
35	Удмуртская Республика	81,54	87,30	65,00	55,67	63,06	99,72	97,83	85,00
36	Чеченская Республика	90,20			77,75	55,89	77,01	99,46	50,00
37	Ростовская область	68,79	100,00	90,00	86,75	65,15	98,83	98,05	100,00
38	Рязанская область	89,46	63,30	72,00	52,83	59,00	85,55	96,79	
39	Самарская область	83,05	72,71	90,00		54,01	79,70	97,40	100,00
40	Саратовская область	68,63		55,00	74,70	69,70	98,97	98,47	100,00
41	Сахалинская область	82,01	85,00	87,00					80,00
42	Севастополь	85,10	85,00	95,00	95,00	65,76	98,49	96,85	85,00
43	Свердловская область	89,70	75,47	85,00		64,25	97,51	96,17	90,00
44	Ставропольский край	64,83	56,80	70,00		76,63	83,00	97,55	50,00
45	Тверская область	84,46	85,00	80,00		56,67	98,19	99,66	70,00
46	Томская область	78,23	56,75	85,00	70,93	57,98	98,68	98,93	85,00
47	Тульская область	82,47	83,80	75,00		58,50	92,65	98,54	85,00
48	Тюменская область	89,57	89,30	95,00	100,00	75,48	99,69	99,93	100,00
49	Ульяновская область	86,76	71,80	90,00	74,44	60,09	92,92	98,18	85,00
50	Ямало-Ненецкий АО	69,43	61,50	90,00	68,85	78,47	99,97	98,01	75,00
51	Ярославская область	76,80	70,26	70,00		63,72	99,81	93,25	70,00

<b>ЛИДЕР</b>
Высший рейтинг
Высокий рейтинг
Рейтинг выше среднего

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ

№ п/п	Наименование региона	Оценка организационной структуры муниципальных закупок региона	Оценка информационной инфраструктуры муниципальных закупок региона	Нормативная база муниципальных закупок региона	Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами	Оценка осуществления закупочных процедур	Исполнение требований законодательства о закупках	Исполнение контрактов	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе муниципальных закупок
1	Алтайский край	67,19	72,35	100,00	95,07	56,82	99,01	99,33	65,51
2	Архангельская область	36,80			60,46	58,20	97,23	97,42	
3	Астраханская область	45,53	40,33		65,53	61,79	98,88	98,76	56,54
4	Белгородская область	67,32	69,36	60,45	79,20	59,64	98,99	98,77	92,05

## Окончание таблицы Г1

5	Брянская область				61,44		95,89	90,33	
6	Владимирская область	42,46			70,89	56,21	98,64	97,63	
7	Волгоградская область	50,18	61,50	51,58	89,56	63,56	98,12	99,12	78,16
8	Вологодская область	55,41	39,34	56,96	70,67	54,19	94,63	98,94	61,43
9	Воронежская область	65,12	71,82	53,24	64,16	60,61	98,79	99,16	56,69
10	Еврейская АО	25,00			65,06	64,19	79,47	99,54	
11	Иркутская область	45,96			67,83	54,38	97,08	98,70	
12	Калужская область	62,40			61,63	64,20	98,86	97,35	57,50
13	Камчатский край	58,45	44,57		70,77	60,16	96,55	98,89	55,36
14	Кемеровская область	48,25			46,19	60,14	95,66	97,81	59,19
15	Костромская область	66,45			55,02	64,33	90,78	97,48	
16	Курская область	34,93	36,80	53,94	54,99	49,39	97,99	98,01	79,32
17	Ленинградская область	55,16	50,76	96,01	73,18	49,13	95,19	99,62	54,44
18	Мурманская область	62,68			51,65	64,11	95,33	99,41	70,88
19	Нижегородская область	54,42	45,97		60,23	40,95	92,12	98,78	
20	Новосибирская область	38,86	78,48		65,53	56,71	94,28	98,98	
21	Пензенская область	33,92			56,64	55,16	99,38	99,04	53,00
22	Псковская область	65,11	43,31		60,14	54,58	89,09	97,06	67,50
23	Республика Бурятия	51,20			69,64		99,30	83,24	59,24
24	Кабардино-Балкарская Республика	43,73			73,09	63,78	79,77	99,89	52,41
25	Республика Карелия	29,60				54,46	89,12	99,17	
26	Республика Крым	57,91	50,56		61,56	49,17	91,25	98,24	
27	Удмуртская Республика	33,89			58,08	58,10	99,55	98,92	53,58
28	Чеченская Республика				52,19	44,90	89,63	98,39	50,00
29	Ростовская область	36,86	86,16	77,00	84,46	67,13	98,45	99,20	82,95
30	Рязанская область	44,08			67,82	61,48	98,78	99,14	50,00
31	Саратовская область	37,72			87,05	64,50	98,83	99,41	68,10
32	Ставропольский край	32,72				68,15	98,01	96,01	50,00
33	Тверская область	36,97			52,64	52,96	98,72	99,46	
34	Тульская область	39,91	74,81		69,97	61,17	97,22	98,70	66,35
35	Тюменская область	75,00	70,47	71,54	95,19	70,58	95,63	99,43	66,35
36	Ульяновская область	70,54		75,00	80,16	64,13	97,43	99,11	86,15
37	Ямало-Ненецкий АО	58,01			75,58	65,23	99,05	98,11	
38	Ярославская область	26,32			63,24	55,16	93,59	96,46	51,45

ЛИДЕР
Высший рейтинг
Высокий рейтинг
Рейтинг выше среднего

## ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Исходные данные для проведения оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Тюменской области.

№ п/п	Оцениваемый показатель	Исходные данные	Источник данных
1.	K1.1 - Удельный вес соответствующих конкурентных закупок в общем объеме закупок	Общее количество закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Совокупное (общее) количество проведенных закупок	
2.	K1.2 - Доля несостоявшихся закупок и закупок у "единственного поставщика (подрядчика исполнителя)" в общем объеме конкурентных закупок	общее количество несостоявшихся закупок (конкурентных закупок, где подана/допущена единственная заявка участника, заявки не поступили, все заявки отклонены)	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	
3.	K1.3 - Среднее количество участников закупки	Количество участников закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
4.	K1.4 - Средневзвешенное количество поступивших заявок на одну закупку	Начальная (максимальная) цена контракта по закупке	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная си-
		Количество участников конкретной закупки	
5.	K1.5 - Средневзвешенное количество допущенных заявок на одну закупку	Начальная (максимальная) цена контракта по закупке	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Количество допущенных участников конкретной закупки	
6.	K1.6 - Индекс одной заявки	Количество закупок на участие в которых подана единственная заявка (вне зависимости от того, допущена эта заявка или отклонена)	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	

7.	K1.7 — Доля открытых аукционов в электронной форме в общем объеме конкурентных закупок	Общее количество проведенных открытых аукционов в электронной форме	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	
8.	K2.1 - Экономия, полученная по результатам закупок	Совокупная начальная (максимальная) цена контракта по всем проведенным закупкам	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Совокупная стоимость заключенных контрактов	
9.	K2.2 - Доля закупок с экономией более 25%	количество закупок, организованных конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с экономией 25% и более	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
10.	K3.1 - Соблюдение требований по соотношению объемов (размеров) осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и совокупного годового объема закупок	Совокупный годовой объем закупок	Отчетность заказчиков
		Фактический объем закупок, осуществленных у СМП, СОНКО	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
11.	K3.2 - Доля контрактов с субъектами малого бизнеса в общей стоимости контрактов	Общая стоимость заключенных контрактов с субъектами малого предпринимательства по результатам конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе в результате несостоявшихся закупок	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru;
		Объем закупок, подлежащих в соответствии с контрактом передаче на субподряд субъектам малого предпринимательства	
		Общая стоимость заключенных контрактов, в том числе с единственным поставщиком	Отчетность заказчиков

12.	K3.3 - Показатель количества обоснованных жалоб	Количество обоснованных жалоб в отчетном периоде	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
13.	K3.4 - Показатель количества частично обоснованных жалоб	Количество частично обоснованных жалоб в отчетном периоде	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
14.	K4.1 - Показатель количества изменений в плане-графике в расчете на одну опубликованную конкурентную закупку	Общее количество изменений планов-графиков в отчетном периоде	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
15.	K4.2 - Доля закупок, осуществленных в IV квартале	Количество проведенных закупок конкурентными способами в IV квартале отчетного периода	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
16.	K5.1 - Показатель качества исполнения контрактов	Общее количество заключенных контрактов в отчетном периоде	Отчетность заказчиков
		Количество расторгнутых контрактов по причине неисполнения поставщиками обязательств (контракты, расторгнутые по соглашению сторон по причине сокращения потребности в товарах, работах, услугах путем заключения дополнительных соглашений - не учитываются)	
		Количество неисполненных контрактов, по которым планируется расторжение по причине неисполнения должным образом обязательств	
17.	K5.2 - Доля закупок по неминимальной цене	Количество закупок, контракты по которым заключены по неминимальной цене	Единая информационная система в сфере закупок www.zakupki.gov.ru; Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
18.	K5.3 - Доля заявок, не принявших участие в аукционе	общее количество поступивших заявок участников	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Количество отклоненных заявок участников	
		Количество заявок, допущенных к участию по второму протоколу	
19.	K5.4- Доля допущенных заявок от общего количества поданных заявок для участия в конкурентных процедурах	Общее количество поступивших заявок участников	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Количество отклоненных заявок участников	

20.	К6.1 - Показатель качества подготовки заявок на проведение конкурентных закупок	общее количество поданных в отчетном периоде заявок на проведение конкурентных закупок	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Количество отозванных заявок, поданных в отчетном периоде на проведение конкурентных закупок	
		Количество возвращенных заявок, поданных в отчетном периоде на проведение конкурентных закупок	
		Количество закупок, в которые были внесены изменения после публикации извещения в Единой информационной системе в сфере закупок	
21.	К6.2 — Доля заявок, направленных с нарушением сроков	количество поданных в отчетном периоде заявок на проведение конкурентных закупок с нарушением установленных сроков	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество поданных в отчетном периоде заявок на проведение конкурентных закупок	
22.	К6.3 – Показатель готовности работы государственных заказчиков в Региональной и муниципальной информационной системе (РМИС)	Количество государственных контрактов по результатам конкурентных, заключение которых отражено в информационной системе "АЦК-Госзаказ"	Информационная система "АЦК-Госзаказ"
		Общее количество проведенных закупок конкурентными способами	
23.	К6.4 – Показатель уровня повышения профессиональной грамотности заказчиков	Количество закупок, по которым выявлены нарушения	Данные Комитета по контролю в сфере закупок Тюменской области
		Количество закупок, проверенных контролирующим органом в сфере закупок Тюменской области	
		Общее количество закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	