

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет экономический

Кафедра ЭТиГУ

Направление подготовки: 080504.65 – Государственное и муниципальное
управление

Профиль:

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ М.В. Зинченко

« _____ » _____ 2016 г.

ДИПЛОМНЫЙ ПРОЕКТ

на тему: Совершенствование планирования государственных закупок на
примере Сковородинского района

Исполнитель

студент группы 031

Д.О. Птицын

Руководитель

доцент, к.т.н.

Н.В. Бабий

Нормоконтроль

ассистент

Л.Н. Михайленко

Рецензент

Е.С. Новопашина

Благовещенск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет экономический
Кафедра экономической теории и государственного управления

УТВЕРЖДАЮ
Зав.кафедрой

_____ И.О.Фамилия
подпись
« ____ » _____ 201_ г.

ЗАДАНИЕ

К дипломной работе (проекту) студента:

1. Тема дипломной работы:

(утверждено приказом от _____ № _____)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 19.06.2016 г.

3. Исходные данные к дипломной работе: нормативные акты по теме работы; статистическая отчетность государственных органов; периодические издания; сеть Интернет

4. Содержание дипломной работы (проекта) (перечень подлежащих разработке вопросов):

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.)

6. Консультанты по дипломной работе (проекту) (с указанием относящихся к ним разделов) _____

7. Дата выдачи задания: 14.06.2016 г.

Руководитель дипломной работы: _____

(фамилия, имя, отчество должность, ученая степень, ученое звание)

Задание принял к исполнению (дата): 14.06.2016 г.

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Дипломный проект содержит 91 с., 8 таблиц, 14 рисунков, 53 источника.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАКУПКА, МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЗАКУПКА, КОНКУРС, АУКЦИОН, ЗАКРЫТЫЙ КОНКУРС, КОТИРОВКА, ЗАКАЗЧИК, КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, СИСТЕМА ЗАКУПОК, ТОРГИ, ПОСТАВЩИК.

Цель дипломного проекта – разработка мероприятий, направленных на повышение эффективности планирования и реализации муниципальных закупок в Сковородинском районе.

По результатам работы сформирован комплекс мероприятий, направленных на совершенствование уровня планирования данной деятельности в муниципальном образовании. Предложены мероприятия централизации оценки муниципальных закупок, ведению ведение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в материально-техническом обеспечении, учёта оценки стоимости владения имуществом при его закупке, использования межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические аспекты организации государственных закупок	8
1.1 Сущность государственного заказа и государственных закупок	8
1.2 Нормативное регулирование государственных закупок	12
1.3 Порядок проведения государственных закупок и оценка эффективности их осуществления	20
2 Анализ государственных закупок на примере Администрации Сковородинского района	36
2.1 Общая характеристика Администрации Сковородинского района как органа муниципального управления	36
2.2 Анализ порядка планирования и проведения государственных закупок в Сковородинском районе	41
2.3 Оценка эффективности государственных закупок в Сковородинском районе	58
3 Мероприятия по совершенствованию муниципальных закупок в Сковородинском районе	65
3.1 Выявленные недостатки организации муниципальных закупок в Сковородинском районе	65
3.2 Мероприятия по совершенствованию порядка планирования и реализации муниципальных закупок в Сковородинском районе	71
3.3 Оценка экономической эффективности предложенных мероприятий	76
Заключение	83
Библиографический список	86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования планирования государственных закупок в современных условиях обуславливается тем, что государственные органы и предприятия являются такими же участниками рынка, как и другие его субъекты. В этих условиях перед государственными и муниципальными организациями стоит задача организации данной деятельности наиболее эффективным способом, который заключается в совмещении как наиболее низкой цены на товар или услугу, так и обеспечения их требуемым уровнем качества.

Ещё одним аспектом государственных и муниципальных закупок является то, что их финансирование осуществляется за счёт сбора налогов и аналогичных платежей. В результате этого, повышение уровня эффективности организации данных закупок потенциально может существенно повлиять на уровень налогообложения в стране в сторону снижения темпов его роста.

Необходимо отметить, что государственные и муниципальные закупки являются привлекательными для большинства предприятий и организаций, выступающих в роли поставщиков. Это обуславливается, прежде всего, тем, что такие закупки, как правило, осуществляются в значительных объёмах, следовательно, их посредством есть возможность увеличения уровня загрузки производственных мощностей. Однако, так как организация закупок осуществляется в конкурсной форме, уровень их рентабельности, как правило, ниже, чем при чисто коммерческой поставке. Также, к таким поставкам часто предъявляются повышенные требования, в результате чего поставщикам достаточно сложно соответствовать им, что также приводит к снижению рентабельности.

Практика проведения размещения государственного и муниципального заказа показала, что значительный объёмов вопросов по поставкам можно снять, используя как транспарентность процесса закупок, так и организовав конкурсные поставки, в которых реально достигается выбор наиболее эффективного поставщика. Тем не менее, ещё существует значительное

количество случаев государственных и муниципальных закупок, при которых данные требования не выполняются, что получает широкий общественный резонанс.

Применительно к Амурской области система государственных и муниципальных закупок имеет свои особенности. Они состоят в том, что, во-первых данный регион существенно удалён от большинства промышленных центров страны, в результате чего во всех закупках значительна доля транспортных расходов. Во-вторых, объёмы закупок значительно уступают смежным регионам, ввиду отставания экономического развития Амурской области от них, а также ввиду меньшего количества населения. В третьих, финансовое положение самой области, а также её муниципалитетов таково, что закупаемые товары и услуги, как правило, относятся к товарам и услугам, не относящимся к редким. В результате действия вышеозначенных факторов в регионе формируется специфика, учёт которой необходим как государственным и муниципальным органам, так и коммерческим поставщикам, с целью обеспечения эффективных поставок.

Важной особенностью, которая пока не нашла удовлетворительного решения в российских условиях, является проблема добросовестности поставщика. До недавних пор реальной была ситуация, при которой значительные объёмы государственных закупок проводились организациями, не имевшими никакого опыта и знаний о продаваемых товарах и услугах. Принятие Закона №44-ФЗ позволило существенно улучшить ситуацию за счёт развития практики квалификации поставщиков. Однако, несмотря на это, всё ещё существует риск того, что поставщик не сможет в силу внутренних объективных причин, даже выиграв конкурс, обеспечить поставку. Более того, нет решения вопроса по гарантиям возврата средств, выданных поставщику на данные поставки, что указывает на имеющееся на сегодняшний день несовершенство российского законодательства по данному направлению. Однако, несмотря на это, количество случаев откровенного мошенничества с государственными средствами при закупках, невелико.

Цель дипломной работы – разработка мероприятий, направленных на повышение эффективности планирования и реализации муниципальных закупок в Сковородинском районе.

Объект исследования – государственные и муниципальные закупки.

Предмет исследования – особенности функционирования системы муниципальных закупок в Сковородинском районе.

Задачи проекта:

1) выявить сущность государственного заказа и государственных закупок, рассмотреть их нормативное регулирование, а также порядок проведения государственных закупок и методы оценки эффективности их осуществления;

2) дать общую характеристику Администрации Сковородинского района как органа муниципального управления;

3) провести анализ порядка планирования и проведения государственных закупок в Сковородинском районе и дать оценку эффективности данной деятельности;

4) выявить недостатки организации муниципальных закупок в Сковородинском районе;

5) сформировать мероприятия по совершенствованию порядка планирования и реализации муниципальных закупок в Сковородинском районе и оценить экономическую эффективность предложенных мероприятий.

В качестве источника информации по закупкам выступали данные Администрации Сковородинского района, публикации в сети Интернет, учебная и научная литература, статистические данные органов государственной власти.

Временной период исследования – 2013-2015 гг.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

1.1 Сущность государственного заказа и государственных закупок

В научной и учебной литературе приводятся следующие определения государственного заказа:

1) «государственный заказ – выдаваемое предприятию, учреждению, организации от имени государства поручение изготовить и поставить потребителям конкретную продукцию, выполнить определенную работу производственного и непроизводственного, научно-исследовательского и иного характера»;¹

2) «государственный заказ – инструмент прямого регулирования экономики, с помощью которого реализуются приоритетные потребности государства в товарах (работах, услугах). Он призван стимулировать платежеспособный спрос, способствуя установлению и поддержанию связей между производителями и потребителями в тех сферах социально-экономической деятельности, где возможности рыночных механизмов саморегуляции объективно ограничены, а ценовые «сигналы» не отражают реального соотношения между спросом и предложением»;²

3) «государственный заказ на поставку продукции – это размещение государственного заказа на поставку продукции. Влияет на загрузку производственных мощностей, занятость, доходы в разных регионах, реализуя основные задачи региональной экономической политики»;³

4) «государственный заказ – средство решения общегосударственных задач, воздействия на развитие экономики, гарантии удовлетворения важнейших потребностей общества. Размещается на конкурсной основе среди предприятий,

¹ Сеялова, Г.С. Инвестиционная политика предприятий. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2015. – С.55.

² Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление. – М.: Инфра-М, 2016. – С.328.

³ Сергеева С.В. Программа по дисциплине «Система государственного и муниципального управления». – СПб.: НОИР, 2011. – С.19.

может обеспечиваться централизованно распределяемыми ресурсами»;⁴

5) «Государственный заказ ... является инструментом удовлетворения потребности государства, региона или муниципального образования в конкретных видах продукции, работ, услуг, научно-технических разработок, необходимых для обеспечения выполнения социально-экономических, природоохранных и других задач, направленных на развитие территории»;⁵

б) «Государственный заказ (госзаказ, госконтрактинг) – заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования»;

7) «Государственный (муниципальный) заказ представляет собой конкретизированные потребности публично-правового образования ... в товарах, работах и услугах, закрепленные в правовом акте ... , удовлетворяемые посредством размещения заказа в установленном законом порядке ... с заключением государственного (муниципального) контракта, гражданско-правового договора бюджетного учреждения или иного гражданско-правового договора, содержащем необходимые требования к этим товарам, работам и услугам, а также условия продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг с целью удовлетворения государственных (муниципальных) нужд».⁶

Анализ данных определений показывает, что государственный заказ является комплексным понятием, имеющим значительное количество аспектов. Обобщая данные определения необходимо отметить следующие особенности государственного заказа:

а) он является инструментом удовлетворения потребностей государства или другого органа власти;

б) обеспечивается необходимым объемом финансовых ресурсов;

⁴ Бунина С.А. Учебно-методический комплекс по курсу «Система государственного управления». – Благовещенск.: АмГУ, 2013. – С.69.

⁵ Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ, 2012. – С.650.

⁶ Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. – М.: Юстиц-Информ, 2010. – С.9.

в) направлен, прежде всего, на общественные нужды.

На основании данных особенностей возможно сделать вывод о том, что государственные закупки представляют собой реализацию государственного заказа.

Помимо непосредственного удовлетворения государственных нужд, институт государственного заказа выполняет ряд функций, направленных на стимулирование и стабилизацию экономической системы на федеральном и региональном уровнях.

– удовлетворение государственных нужд, необходимых для реализации государственными органами своих функций;

– ценовое регулирование в области определённых товаров или услуг;

– поддержка и стимулирование национальных производителей;

– регулирование, стимулирование экономики в тех или иных отраслях или регионах;

– реализация социально-политической политики государства, в том числе привлечение частного предпринимательства к решению актуальных социально-экономических задач;

– стимулирование инноваций путём формирования экономической предпосылки для создания принципиально новой технологии, товара, услуги.

Современная система государственного заказа базируется на следующих принципах, закреплённых Законом № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Согласно статей 6-12 данного нормативного акта, выделены следующие виды принципов при реализации государственного заказа:

1) принципы контрактной системы в сфере закупок;

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за

результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

2) принципы открытости и прозрачности;

Для реализации государственного заказа должен обеспечиваться свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере госзаказа и осуществляемых посредством него закупок. Открытость и прозрачность информации обеспечиваются, в частности, путём ее размещения в единой информационной системе государственных закупок. При этом информация в информационной системе должна быть полной и достоверной.

3) принцип обеспечения конкуренции;

«Реализация государственного заказа в сфере закупок должна быть направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо должно иметь возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком, подрядчиком, исполнителем. Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. В связи с этим, законом 44-ФЗ запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям данного закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок».⁷

4) принцип профессионализма заказчика;

Данный принцип подразумевает, что заявки на исполнение государственного заказа подаются заказчиком с привлечением контрольного органа, путём привлечения имеющих требуемую квалификацию специалистов.

⁷ Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ, 2012. – С. 137.

При этом, заказчики должны принимать соответствующие меры по поддержанию текущего уровня квалификации, а также дальнейшему его повышению тех лиц, которые заняты данными закупками.

5) принцип стимулирования инноваций;

Приоритетом при исполнении государственного заказа является то, что обеспечение нужд тех или иных органов власти на различных уровнях должно происходить за счёт закупки высокотехнологичной, инновационной продукции.

6) принцип единства контрактной системы в сфере закупок при осуществлении государственного заказа;

Система в сфере государственных и муниципальных закупок должна быть основана на подходах и принципах, которые установлены Законом №44-ФЗ, так как именно они позволяют обеспечить нужды органов государственного и муниципального управления за счёт планирования закупок, аудита, мониторинга в данной сфере, контроля данной деятельности.

7) принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок

Реализация государственного заказа предусматривает, что он используется непосредственно для достижения определённых результатов. В это же время должностные лица, ответственные за закупки, должны нести персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере государственного заказа и закупок.

1.2 Нормативное регулирование государственных закупок

Основными нормативными документами, регламентирующими порядок управления материально-техническим обеспечением деятельности муниципальных органов власти являются:

- Бюджетный Кодекс РФ;
- Гражданский Кодекс РФ;
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.;

– Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 г.;

– Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ от 18.07.2011 г.

Кроме того, в качестве дополняющих возможно указать такие нормативные документы, как:

– Федеральный закон «О защите конкуренции» № 135-ФЗ от 26.07.2006 г.;

– Федеральный закон «О естественных монополиях» № 147-ФЗ от 17.08.1995 г.;

– Федеральный закон «Об электронной подписи» № 63-ФЗ от 06.04.2011 г.;

– Постановление Правительства РФ «О требованиях к условиям контракта на энергосервис и об особенностях определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на энергосервис» № 636 от 18.08.2010 г.;

– Постановление Правительства РФ «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства» № 642 от 04.11.2006 г.;

– Постановление Правительства РФ «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» № 94 от 20.02.2006 г.;

– Постановление Правительства РФ «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени российской федерации по итогам размещения заказов» № 117 от 03.03.2006 г.;

– Постановление Правительства РФ «Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства» № 237 от 17.03.2009 г.;

– Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов»;

– Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» (вместе с «Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)»);

– Постановление Правительства РФ от 26.11.2013 № 1071 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении от имени Российской Федерации государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств»;

Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта»

– Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

– Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте информации о закупке» № 908 от 10.09.2012 г.;

– Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана» № 932 от 17.09.2012 г. и ряд других.

Кроме того, на местном уровне также принимаются соответствующие положения, уточняющие порядок материально-технического снабжения муниципальных органов власти.

В соответствии со ст. 35 Закона № 131-ФЗ определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления осуществляет представительный орган местного самоуправления.

Хозяйственное обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляются в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями на содержание органов местного самоуправления.

Для целей хозяйственного обеспечения деятельности органов местного самоуправления может размещаться муниципальный заказ. Основные положения, касающиеся муниципального заказа, регламентированы ст. 54 Закона № 131-ФЗ.

Комиссия обязательно создается в том случае, если заказ размещается путём аукциона, конкурса, запроса котировок цен на товары, услуги, работы. Законодательно предусмотрены такие виды комиссий, как:

- аукционная;
- конкурсная;
- котировочная.

Возможно создание единой комиссии, в функциях которой будут закреплены все те функции, которые свойственны перечисленным выше видам комиссий. В состав комиссии должно входить не менее 5 человек.

Законом №44-ФЗ закреплено требование проведения конкурсов по определению поставщиков работ, услуг. Также, данным законом определён порядок осуществления закупок у единственного поставщика, а также

размещения заказа на товарных биржах. Им введены в действие правила ведения реестров государственных или муниципальных контрактов (статья 22 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ). Также, на законодательном уровне установлено требование ведения реестра недобросовестных поставщиков (ст. 104 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ) на каждом уровне государственного управления и обязательность размещения этой информации в Интернете.

Заказ может быть размещён двумя способами

1) путём проведения торгов:

– посредством конкурса, победителем которого признается лицо, предложившее лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта, заявке на участие которого присвоен первый номер;

– посредством аукциона, победителем которого признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта.

И аукцион, и конкурс могут проводиться как в открытой, так и в закрытой форме.

2) без проведения торгов:

а) у единственного поставщика;

Данный способ размещения заказа характеризуется тем, что заказчиком предлагается заключить контракт только одному поставщику, исполнителю, подрядчику.

б) в виде запроса котировок.

При данном виде размещения заказа информация о потребностях организации сообщается неограниченному кругу лиц, путём размещения в СМИ или на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок. Победителем при таком способе организации признается участник размещения заказа, который предложит наиболее низкую цену контракта.

«Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки

(выполнение, оказание) которых осуществляется путём проведения аукциона, устанавливается Правительством Российской Федерации. В случае если товары, работы и услуги включены в указанные перечни, размещение заказов на поставки таких товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных или муниципальных нужд путём проведения конкурса не допускается».⁸

Рассмотрим процедуру размещения заказа путём проведения конкурса и запроса котировок.

Плата за участие в конкурсе не взимается, за исключением следующего случая: если участник просит дать комплект конкурсной документации персонально для него, то заказчик вправе установить плату за данную услугу, причем размер требуемой суммы не должен превышать затрат на изготовление и оформление документов (согласно ст. 48 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ).

Внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки может быть установлено заказчиком как требование или условие участия в конкурсе. Размер обеспечения составляет не более 5 % начальной цены контракта (от 0,5 % до 5 % согласно ст. 43 Закона №44-ФЗ).

При проведении открытого конкурса заказчик не менее чем за тридцать дней до дня вскрытия конвертов с заявками на участие публикует в официальном печатном издании и размещает на официальном сайте извещение и конкурсную документацию. Закон № 44-ФЗ требует введение информации в информационную систему (ст. 4,5 Закона № 44-ФЗ).

Для участия в конкурсе в указанные сроки подается заявка, где содержатся следующие данные:

- сведения и документы об участнике размещения заказа;
- предложение о потребительских свойствах и качественных характеристиках товара (работах, услугах);
- документы или их копии, подтверждающие соответствие подателя

⁸ Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ, 2012. – С. 307.

заявки установленным требованиям и условиям допуска к участию, а также иные документы.

Участник вправе изменить или отозвать заявку в любое время до момента вскрытия конвертов с заявками конкурсной комиссией (день, время и место этого события указаны в извещении). Комиссия ведет протокол вскрытия конвертов, который обязательно подписывается всеми ее членами и заказчиком.

Срок рассмотрения заявок не может превышать 20 дней в соответствии с Законом № 44-ФЗ, статья 53. По его истечении конкурсная комиссия принимает решение о допуске или об отказе к участию в конкурсе (оформляется протоколом).

Победителем конкурса признается участник, который предложил лучшие условия исполнения контракта. С этим лицом заключается государственный контракт, порядок заключения которого определен ГК РФ (ст. 528 ГК РФ). Вся документация, касающаяся размещения заказа для государственных нужд, должна быть размещена на официальном сайте и опубликована в средствах массовой информации.

Закрытый конкурс применяется исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну (ст. 84 Закона №44-ФЗ). Он проводится по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов. Срок согласования должен занимать не более десяти рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании проведения закрытого конкурса.

При его проведении применяются аналогичные положения, однако в Законе указывается, что извещение о проведении закрытого конкурса, конкурсная документация, либо изменения в нее, подача заявок на участие, протоколы, составленные в ходе проведения конкурса, а также полученная информация не подлежат опубликованию в средствах массовой информации и размещению в Интернете.

Организация вправе размещать заказ путём запроса котировок цен, если по покупаемой продукции существует уже сложившийся рынок и цена государственного контракта не превышает 500 000 руб., либо аукцион признан несостоявшимся и начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 000 руб., за исключением случаев, когда заказчик размещает заказ (согласно ст. 72 Закона №44-ФЗ):

- для обеспечения своей деятельности на территории иностранного государства, у его поставщиков (исполнителей, подрядчиков) независимо от цены государственного или муниципального контракта;

- в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Заказчик не вправе осуществлять путём запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров (выполнение работ, оказание услуг) на сумму более чем 500 000 руб., подлежащую уплате в течение квартала. Требования, предъявляемые к запросу котировок и котировочной заявке, а также порядок подачи, рассмотрение и оценка котировочных заявок указаны в Законе.

При размещении заказа путём запроса котировок заказчик обязан поместить на официальном сайте извещение о проведении запроса котировок не менее чем за четыре рабочих дня до истечения срока представления котировочных заявок. Результаты рассмотрения и оценки котировочных заявок оформляются протоколом, который подписывается всеми присутствующими на заседании членами котировочной комиссии и заказчиком.

Следует отметить, законом №44-ФЗ введено ограничение на проведение закупок посредством запроса котировок в размере не более чем 100 млн руб. в год.

В соответствии со ст. 73 БК РФ органы государственной власти Российской Федерации, бюджетные учреждения, прочие государственные заказчики обязаны вести реестры закупок, осуществлённых без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Основным преимуществом при проведении торгов и участии в размещении заказов для государственных нужд обладают учреждения уголовно-исполнительной системы, а также организации инвалидов, ввиду особой социальной роли данных организаций.

На основании поведённого в пункте 1.2 исследования возможно сделать следующие выводы:

1) нормативно-правовая база управления государственным заказом строится на таких документах, как Бюджетный и Гражданский Кодексы, Федеральный Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», а также действующий с 1.01.2014 г. Закон № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом, на местном уровне также должны быть изданы Положения, регламентирующие основные особенности реализации государственного заказа;

2) обеспечение эффективности материально-технического обеспечения осуществляется путём внедрения конкурсности в процесс закупок, что позволяет поднять эффективность данной деятельности.

1.3 Порядок проведения государственных закупок и оценка эффективности их осуществления

Следует отметить, что схема порядка размещения государственного заказа и реализация государственных закупок в Законах № 94-ФЗ и № 44-ФЗ несколько различались. Так, для Закона № 94-ФЗ был принят следующий наиболее общий порядок, представленный на рисунке 1.

Следует указать на то, что эта данная схема реализации государственного заказа не предусматривала контрольно-аналитических процедур, направленных на то, чтобы оценить его эффективность. За это данный порядок критиковался, в результате чего пришедший ему на смену Закон №44-ФЗ ввёл несколько новых стадий, а также общие процедуры аудита и мониторинга, что представлено на рисунке 2.

Основным отличием структуры работы с государственным заказом в

Законе № 44-ФЗ от Закона № 94-ФЗ является выделение трёх независимых процессов:

- аудита;
- контроля;
- мониторинга.

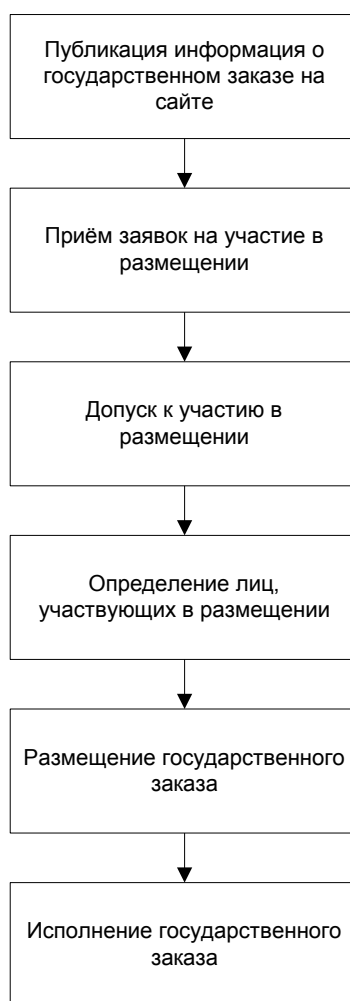


Рисунок 1 – Порядок размещения государственного заказа и государственных закупок согласно Закона № 94-ФЗ

Согласно ст. 97 Закона №44-ФЗ, «мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Он осуществляется в целях:

- 1) оценки степени достижения целей осуществления закупок;
- 2) оценки обоснованности закупок;
- 3) совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок».⁹

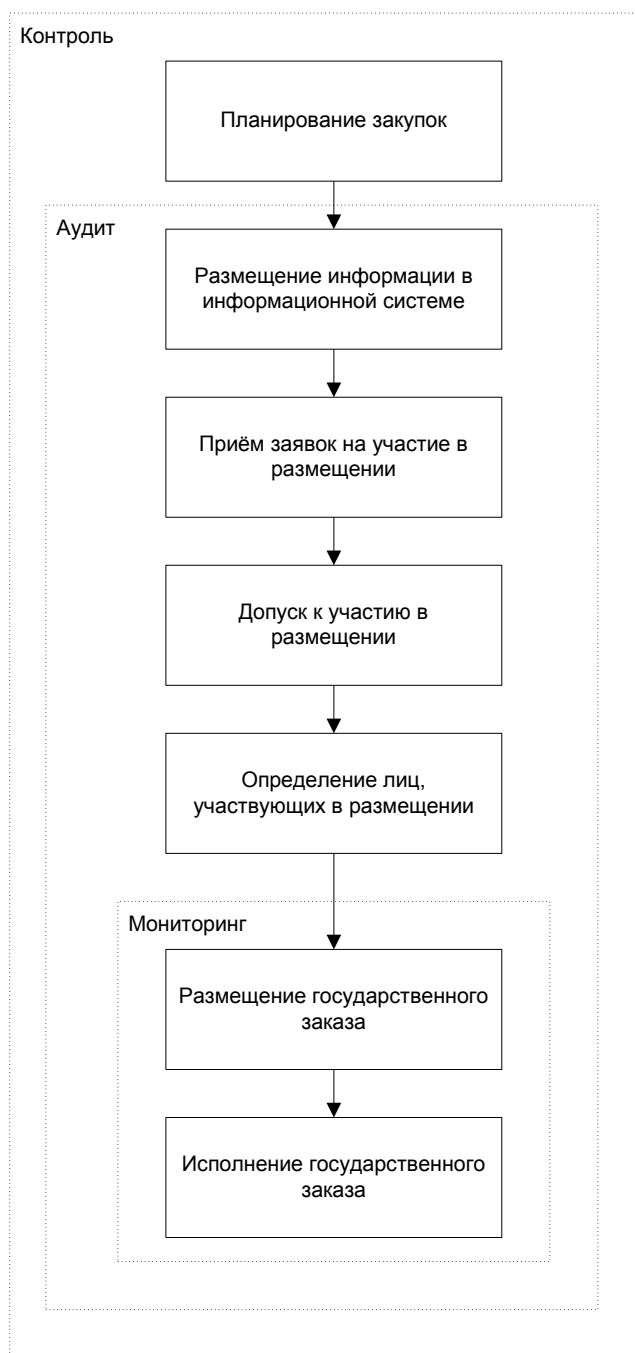


Рисунок 2 – Структура порядка работы с государственным заказом и проведения государственных закупок согласно требований Закона № 44-ФЗ

⁹ Коняев, С. Государственные закупки. – М.: Рид Групп, 2015. – С. 57.

Мониторинг закупок в сфере государственного заказа ориентирован, прежде всего, на стадии размещения и исполнения, так как позволяет отследить финансовые показатели закупки и её соответствие заявленным целям.

Согласно ст. 98 Закона №44-ФЗ, «аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований».¹⁰

Аудит в сфере государственного заказа распространяется на все стадии, за исключением планирования, однако, при определённых условиях (например, определении необходимости той или иной закупки) может затрагивать и её.

Согласно ст. 99 Закона №44-ФЗ, «Контроль в сфере закупок государственного заказа осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, то есть – субъектов отношений».¹¹

Основным отличием контроля от аудита является то, что аудит направлен на условия сделки в рамках госзаказа, в то время, как контроль – на поведение субъектов отношений, правомерности их действий. При этом, контроль, в отличие от других механизмов, затрагивает все этапы реализации государственного заказа.

Рассмотрим особенности реализации государственного заказа, применительно к муниципальному заказу, ввиду наличия существенной специфики при его реализации.

«Муниципальный заказ представляет собой совокупность заключённых

¹⁰ Коняев, С. Государственные закупки. – М.: Рид Групп, 2015. – С. 59.

¹¹ Коняев С. Государственные закупки. Участвуем и побеждаем. – М.: Рид Групп, 2015. – С. 97.

муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета».¹²

Предметом муниципального заказа являются работы по благоустройству территории, строительство, реконструкция и капитальному ремонту дорог, строительство и ремонт объектов социальной инфраструктур, поставка горюче-смазочных материалов для муниципальных нужд, переработка и утилизация отходов, содержание, обслуживание, текущий и капитальный ремонт жилищного и нежилого муниципального фонда, инженерных сетей, производство отдельных видов продукции для муниципальных нужд, товаров народного потребления, в первую очередь для детей и малоимущих граждан, оказание иных услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения. С помощью муниципального заказа могут решаться различные задачи: снижение затрат на отдельные виды товаров и услуг, адресное предоставление услуг гражданам, нуждающимся в социальной поддержке приоритетное развитие отдельных видов услуг, объёмы которых по разным причинам не регулируются рыночными механизмами, сокращение сроков исполнения и обеспечение качества предоставляемых услуг.

Объём муниципального заказа и сферы его применения должны выбираться с учетом реально имеющихся ресурсов и приоритетов в решении отдельных задач. Принципы осуществления муниципального заказа:

- применение нормативно закреплённых процедур планирования и осуществления бюджетных закупок;
- обеспечение открытого доступа к участию в конкурсах на выполнение муниципального заказа, в том числе осуществление закупок товаров для муниципальных нужд на товарных биржах;
- жесткий контроль размещения контрактов; экономия бюджетных средств;
- соблюдение свободы конкуренции.

«Непосредственная реализация муниципального заказа осуществляется в

¹² Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова – СПб. : Питер, 2014. – С.343.

рамках муниципального контракта. Муниципальный контракт – это договор, заключенный органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени бюджетного образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах местного бюджета».¹³

В разных муниципальных образованиях могут использоваться разные схемы формирования и исполнения муниципального заказа. Этот процесс чаще всего включает четыре этапа (рисунок 3).

На первом этапе одновременно с разработкой проекта бюджета на следующий финансовый год происходит сбор заявок о потребности бюджетных организаций в различных видах продукции и услугах в пределах плановых цифр бюджетных ассигнований на следующий финансовый год.

На втором этапе разрабатывается сводный план муниципального заказа.

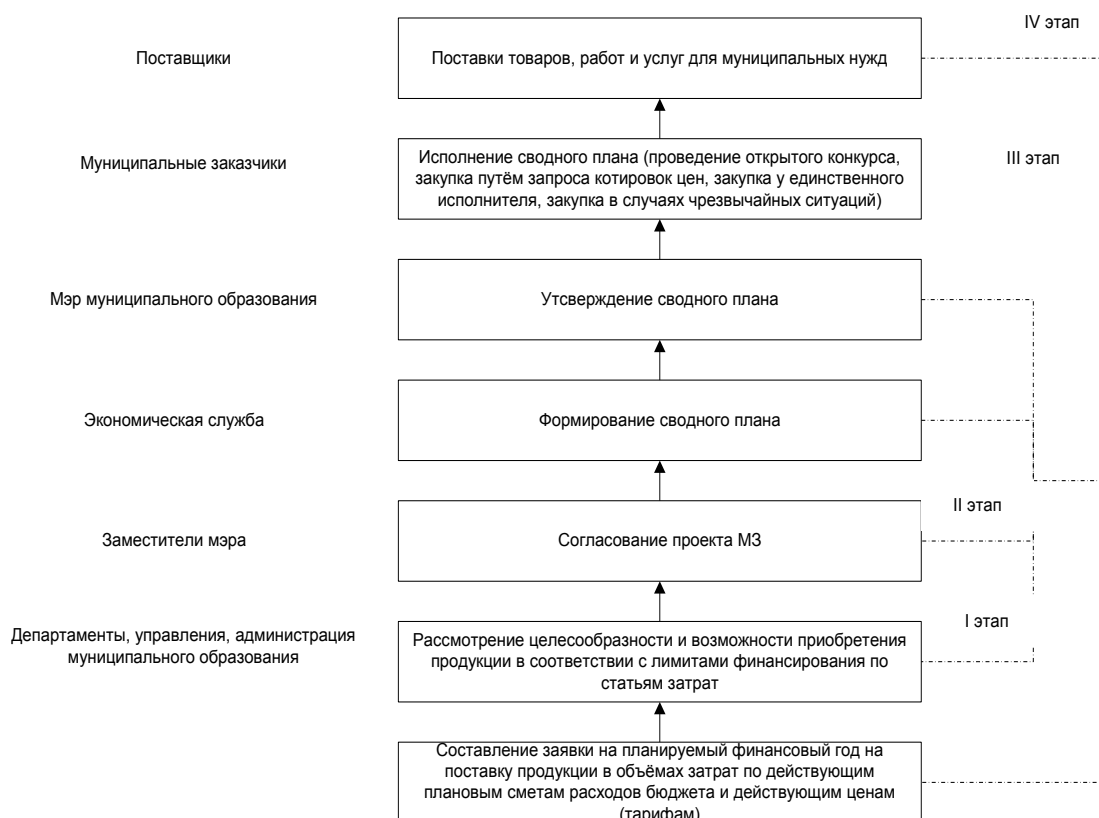


Рисунок 3 – Процесс формирования, утверждения и реализации муниципального заказа

¹³ Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова – СПб. : Питер, 2014. – С.345

На третьем этапе определяются заказчики по отдельным позициям, то есть определяется, кто именно и в какой сфере муниципальной деятельности наделяет функциями «заказчика» (кто имеет право заключать с поставщиками продукт и исполнителями услуг муниципальные контракты).

Четвертый этап предусматривает размещение муниципального заказа, учет муниципальных контрактов и контроль их исполнения.

В ходе исполнения муниципального заказа текущего года осуществляется сбор заявок на следующий финансовый год. К его началу сводный план муниципального заказа должен быть готов к утверждению.

Во многих муниципальных образованиях приняты нормативные правовые акты, регулирующие систему муниципального заказа. Опыт реализации муниципального заказа в крупных городах России, введение конкурса на его размещение позволили снизить расходы бюджетов до 10-15% и свести к минимуму факты коррупции при распределении муниципальных контрактов.

Способы размещения муниципального заказа представлены на рисунке 4.



Рисунок 4 – Способы размещения муниципального заказа

Открытый конкурс является самым предпочтительным способом размещения заказа. Объявления о проведении конкурса должны публиковаться в СМИ. К конкурсу приглашаются любые организации, которые действуют на рынке данных услуг и удовлетворяют установленным квалификационным требованиям, которые предусмотрены соответствующим положением по размещению государственного или муниципального заказа. Основными

недостатками открытого конкурса является то, что процесс рассмотрения заявок на него является продолжительным. Также, требуется проделать значительный объём работы по учету и оценке заявок, обеспечить объективность их оценки.

Двухэтапный конкурс проводится в случаях, когда у заказчика отсутствует возможность дать подробную характеристику заказываемых товаров, работ, услуг, а также в случаях, когда поставщики не представили заявки на участие в торгах или же все указанные заявки отклонены заказчиком на основании требований по выполнению муниципального заказа.

Закрытый конкурс проводится в следующих случаях:

- сроки выполнения муниципального контракта ограничены (например, услуги носят сезонный характер);
- форс-мажорные (чрезвычайные) обстоятельства: наводнения, пожары, разрушение муниципальных объектов;
- из-за невыполнения требований все заявленные на конкурс предложения отклонены.

Бесконкурсное размещение муниципального заказа используется в основном при выполнении работ местными монополистами или в условиях неразвитости конкурентной среды.

Администрация муниципального образования должна подготовить экономическое обеспечение муниципального заказа, то есть выбрать и обосновать форму проведения мероприятий по отдельным контрактам, установить критерии отбор исполнителей.

К потенциальным исполнителям муниципальных контрактов в зависимости от их характера могут быть предъявлены следующие требования. Исполнитель должен иметь необходимые профессиональные знания и квалификацию, финансовые средства, оборудование и другие материальные возможности, опыт и положительную репутацию, быть надежным, обладать необходимыми трудовыми ресурсами для выполнения муниципального контракта, исполнять обязательства по уплате налогов в бюджеты всех

уровней, не должен быть неплатежеспособным, находиться в процессе ликвидации (для юридического лица), быть признан несостоятельным (банкротом). Поставщиком не может являться организация, имущество которой наложен арест и (или) экономическая деятельность которой приостановлена.

Методы муниципального заказа распространяются и на отдельные социальные услуги, в первую очередь в сферах медицинского обслуживания и образования. Исходя из наличия бюджетных средств органы местного самоуправления определяют объем медицинских, образовательных и других социальных услуг, которые они в состоянии профинансировать, и на этот объем заключают договоры (контракты) с соответствующими муниципальными, государственными или частными учреждениями. Так появился термин «муниципальный социальный заказ». В некоторых городах он стал основной формой управления муниципальными учреждениями со стороны местной администрации.

С его помощью решается несколько задач:

- осуществляется правовое и бюджетно-финансовое закрепление обеспечения социальных программ;
- повышается эффективность использования средств, выделяемых на решение социальных вопросов;
- увеличивается «прозрачность» финансирования социальной сферы, то есть расходование бюджетных средств на эти цели становится открытым для контроля со стороны общественности;
- обеспечивается возможность конкуренции в оказании социальных услуг.

Технология выдачи муниципального социального заказа состоит в следующем. Органы местного самоуправления, осведомленные об актуальных вопросах социальной сферы, объявляют в прессе конкурс проектов, решающих ту или иную проблему. Заказчиком выступает местная администрация. Исполнителем (подрядчиком) могут выступать организации всех форм собственности.

Критерии отбора наиболее эффективного социального проекта определяет заказчик. Среди них могут быть:

- а) организационная самостоятельность исполнителя;
- б) наличие опыта в направлении конкурсного вида социальной деятельности или объекта социального заказа;
- в) уровень проектной проработки мероприятий, связанных с выполнением конкретного социального заказа.

В случае неисполнения (некачественного исполнения) контракта социального муниципальные органы вправе требовать возмещения ущерба от исполнителя.

В большинстве муниципальных образований размещение муниципального заказа производится децентрализованно, то есть каждое структурное подразделение администрации самостоятельно изыскивает поставщиков необходимой (в пределах выделенных бюджетных средств) и заключает муниципальные контракты. Однако в администрациях ряда городов для организации работ по муниципальному заказу созданы специальные структурные подразделения. Наличие такой службы позволяет экономически грамотно рассматривать предложения, поступающие от потенциальных исполнителей и структурных подразделений администрации, проводить единую политику в части муниципального заказа, организовывать конкурсы, подписывать на весь объём муниципального заказа, осуществлять контроль их выполнения.

Основной задачей службы хозяйственного обеспечения является своевременное и бесперебойное обеспечение органов муниципального управления сырьем и материалами, комплектующими и сопутствующими изделиями, разнообразными средствами работы при использовании эффективной и рациональной схемы их закупки.

Служба (отдел) хозяйственного обеспечения представляет собой организационно-структурное подразделение органа муниципального управления, в обязанности которого входят поставка основных и

вспомогательных материалов, топлива, покупных полуфабрикатов, инструментов и технологической оснастки, оборудования, станков, аппаратов и агрегатов.

Уполномоченное на организацию хозяйственного обеспечения деятельности органа местного самоуправления структурное подразделение или лицо определяет потребность органа местного самоуправления и составляет проект сметы содержания органа на следующий финансовый год (с расшифровкой суммы), который утверждается руководителем соответствующего органа. Расходы на хозяйственное обеспечение деятельности органов местного самоуправления предусматриваются в бюджете муниципального образования отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Характерными видами деятельности служб материально-технического снабжения являются: классификация и индексация материалов, нормирование расходов и запасов материалов, определение потребности предприятия в материалах, организация складского хозяйства и системы обеспечения цехов средствами производства.

Решая эту задачу, работники органов снабжения должны изучать и учитывать спрос и предложение на все потребляемые органами муниципального управления материальные ресурсы, уровень и изменение цен на них и на услуги посреднических организаций, выбирать наиболее экономичную форму товародвижения, оптимизировать запасы, снижать транспортно-заготовительные и складские расходы.

Содержание функций органов снабжения включает три направления.

1) планирование, которое предполагает:

- изучение внешней и внутренней среды предприятия, а также рынка отдельных товаров;
- прогнозирование и определение потребности всех видов материальных ресурсов, планирование оптимальных хозяйственных связей;
- оптимизацию производственных запасов;

- планирование потребности материалов и установление их лимита на отпуск цехам;

- оперативное планирование снабжения.

2) организация, которая включает:

- сбор информации о потребной продукции, участие в ярмарках, выставках-продажах, аукционах и т. п.;

- анализ всех источников удовлетворения потребности в материальных ресурсах с целью выбора наиболее оптимального;

- заключение с поставщиками хозяйственных договоров на поставку продукции;

- получение и организацию завоза реальных ресурсов;

- организацию складского хозяйства, входящего в состав органов снабжения;

- обеспечение цехов, участков, рабочих мест необходимыми материальными ресурсами;

3) контроль и координация работы, в состав которых входят:

- контроль за выполнением договорных обязательств поставщиков, выполнение ими сроков поставки продукции;

- контроль за расходом материальных ресурсов в производстве;

- входной контроль за качеством и комплектностью поступающих материальных ресурсов;

- контроль за производственными запасами;

- выдвижение претензий поставщикам и транспортным организациям;

- анализ действенности снабженческой службы, разработка мероприятий по координации снабженческой деятельностью и повышение ее эффективности.

При существующей системе, оценка экономической эффективности закупок сводится к экономии. Такие факторы как функциональные характеристики, расходы на эксплуатацию, затраты на техобслуживание и ремонт, а то и новое проведение из-за ненадлежащего качества и невозможности дальнейшего использования, срок предоставления гарантии,

сроки поставки и пр. в расчёт не принимаются. Так, экономия рассчитывается по формуле:

$$\text{Economy} = P_{\max} - P_{\min}, \quad (1)$$

где P_{\max} – начальная цена;

P_{\min} – конечная цена.

Эффективность закупок может быть определена по формуле:

$$\text{Eff} = \frac{P_{\max} - P_{\min}}{P_{\max}} \times 100\%. \quad (2)$$

Однако, по мнению Е.С. Вершиной, «эффективность государственных закупок должна учитывать существенно большее количество факторов. Предлагается следующая модель эффективности государственных закупок:

$$\text{Eff} = \sum f, q, ce, cm, dt, g, u, \quad (3)$$

где f – функциональные характеристики и потребительские свойства;

q – квалификация участника;

ce – расходы на эксплуатацию;

cm – расходы на техническое обслуживание и ремонт;

dt – сроки поставки (выполнения);

g – гарантии качества (сроки и объём);

u – возможности безвредной утилизации и экологичность».¹⁴

Применение данного подхода позволит более качественно подходить к оценке эффективности государственных закупок. Однако, необходимым условием применения данного подхода будет являться установление конкретных числовых критериев оценки данных факторов модели, с целью получения интегрированного показателя, так как на сегодняшний день такая

¹⁴ Вершина Е. С. Эффективность государственных закупок // Молодой ученый. – 2015. – №5. – С. 339-340.

методика отсутствует.

Важнейшим фактором увеличения эффективности государственных закупок является общественный контроль. Федеральным законом 44-ФЗ определена статья, описывающая функционал, правовой статус общественного контроля. Согласно п. 3 ст. 102 общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок;

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям настоящего ФЗ;

4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с настоящим ФЗ;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством РФ.

Опираясь на прописанные в ФЗ нормы, общественные контролёры начинают действовать в рамках своих прав. Показателем работы являются естественно жалобы. Согласно рассмотренному реестру жалоб на официальном сайте государственных закупок за 2013 год федеральной антимонопольной службой было рассмотрено 47364 жалобы. В статусе возвращенных находились всего 823 жалобы, а отозванных было – 5125 жалоб. Чаще всего субъектом жалоб проходили ОАО «Единая электронная торговая площадка» и ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов», а сами жалобы подавали

предполагаемые поставщики – участники конкурса. «Такая закономерность вполне объяснима, так как именно эти две площадки проводят наибольшее количество электронных торгов, и все основания жалоб имеют характер оспаривания правомерности действий оператора электронной площадки, технических сбоев работы при проведении торгов или некорректных действий технических специалистов отдела сопровождения».¹⁵

На основании проведенного в пункте 1.3 исследования возможно сформулировать следующие выводы:

1) реализация государственного заказа производится с учетом требований закона № 44-ФЗ. При этом, законом 44-ФЗ установлены встроенные механизмы контроля, аудита и мониторинга, отсутствовавшие как часть процедуры реализации государственного заказа и государственных закупок;

2) муниципальный заказ осуществляется посредством конкурсной процедуры, в основу решения по итогам которой положен критерий минимизации цены в рамках муниципального контракта;

3) обязательным условием проведения мероприятий по муниципальному заказу является наличие собственной нормативно-правовой базы данной деятельности. Как правило, для этих целей формируется выделенное подразделение, в функции которой входит планирование и реализация материально-технического обеспечения деятельности данного органа власти.

Проведенное в главе 1 исследование теоретических основ государственного заказа позволяет сформулировать следующие обобщающие выводы:

1) государственный заказ представляет собой инструмент удовлетворения потребностей государственных органов власти различного уровня, а также местных властей. Государственные закупки являются реализацией государственного заказа. Проведение государственных закупок предусматривает необходимость общественной значимости удовлетворяемой

¹⁵ Евлампиева Е. В. Общественный контроль как эффективный метод регулирования государственных закупок // Молодой ученый. — 2014. — №10. — С. 312-313.

нужды, обеспечение необходимым объёмом финансовых ресурсов;

2) государственный заказ и государственные закупки регламентированы нормами Бюджетного и Гражданского Кодексов, а также, начиная с 1/01/2014 г., принципами и требованиями Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

3) регламентация реализации государственного заказа предусматривает процедуры его мониторинга, контроля и аудита. При этом, данные процедуры должны быть конкретизированы на местном уровне, путём издания соответствующих нормативных актов, учитывающих местную специфику, с учетом базисных положений Федерального закона № 44-ФЗ;

4) эффективность государственных закупок в настоящее время оценивается исключительно снижением цены. Однако, важную роль играют и другие факторы – гарантии, стоимость утилизации, обслуживания и прочие. В результате этого система оценки эффективности требует модификации. При этом, в качестве одного из инструментов повышения эффективности государственных закупок должен выступать общественный контроль.

2 АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ СКОВОРОДИНСКОГО РАЙОНА

2.1 Общая характеристика Администрации Сковородинского района как органа муниципального управления

Сковородинский район является муниципальным образованием в Амурской области России. Административный центр – г. Сковородино. Образован в 1926 году. Сковородинский район включает в себя 9 муниципальных образований, в состав которых входит 33 населённых пункта. Численность населения района на 01.01.2016 г. – 27,8 тыс человек, площадь района – 20,5 тыс кв.км. Район граничит на западе – с Забайкальским краем, на севере – с Тындинским, на востоке — с Магдагачинским районами Амурской области, на юге – государственная граница с КНР.

С 1 января 2006 года в соответствии с Законом Амурской области от 11 апреля 2005 года № 473-ОЗ на территории района образованы 9 муниципальных образований: 3 городских и 6 сельских поселений.

Особенностью Сковородинского района как административного образования является, с одной стороны, его существенная зависимость от двух крупных предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории района – подразделений ОАО «Транснефть», а также отделения Забайкальской железной дороги РАО «РЖД».

Устав Сковородинского района принят постановлением районного Совета народных депутатов 28.11.2004 № 91 (с посл. изм. от 25.02.2015 № 93). Согласно Устава, к вопросам местного значения Сковородинского района относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение местного бюджета, контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов Сковородинского района;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности Сковородинского района;

4) организация в границах Сквородинского района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района и создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах Сквородинского района;

7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории Сквородинского района;

8) организация охраны общественного порядка на территории Сквородинского района муниципальной милицией;

9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

10) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования;

11) создание условий для оказания медицинской помощи населению;

12) утверждение схем территориального планирования муниципального района;

13) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

14) содержание на территории Сквородинского района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг

15) создание условий для развития производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства и ряд других.

Структура Администрации Сквородинского района представлена на рисунке 5.

Иерархия и структура органов местного самоуправления, образующих

систему управления размещением муниципального заказа муниципального образования представлена на рисунке 6.

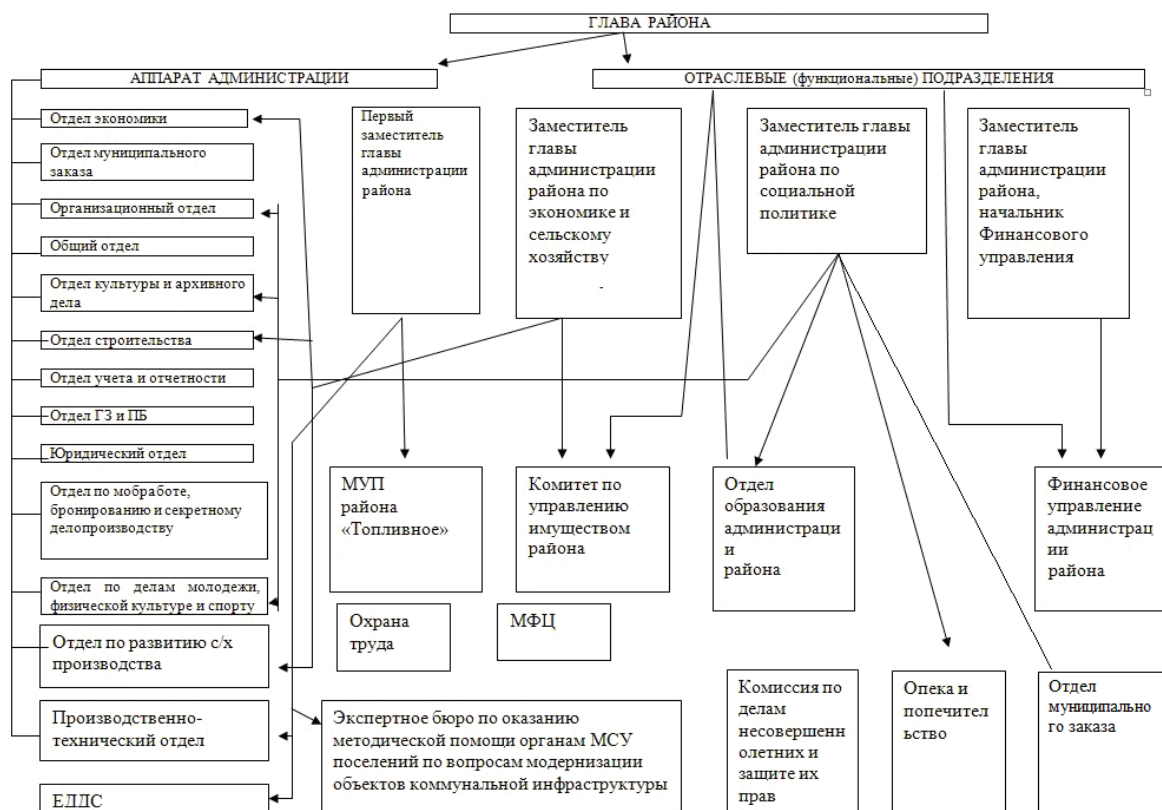


Рисунок 5 – Структура Администрации Сквородинского района



Рисунок 6 – Система органов, реализующих управление размещением муниципального заказа в Сквородинском районе

Юридический отдел в части размещения муниципального заказа Администрации Сквородинского района Амурской области реализует следующие функции:

а) проводит правовую экспертизу, редактирование и визирование проектов муниципальных правовых актов Сковородинского района, в том числе – в части муниципального заказа;

б) по поручению Главы Сковородинского района производит в установленном порядке подготовку проектов муниципальных правовых актов Сковородинского района, касающихся муниципального заказа;

в) проверяет на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации и Амурской области представленные на правовую экспертизу проекты муниципальных правовых актов Сковородинского района, муниципальные контракты, договоры, соглашения, ответы на обращения граждан и по указанию Главы Сковородинского района другие документы правового характера, осуществляет их визирование;

г) по поручению Главы Сковородинского района принимает участие в подготовке заключений по проектам муниципальных заказов (контрактов), гражданско-правовых и иных договоров и соглашений, при необходимости принимает участие в переговорах, совещаниях для дачи заключения правового характера;

д) по указанию Главы Сковородинского района осуществляет претензионно-исковую работу по конкретным муниципальным заказам (контрактам), договорам и обязательствам, участвует в рассмотрении вопросов дебиторской и кредиторской задолженности органов местного самоуправления Сковородинского района.

Функции финансового управления администрации Администрации Сковородинского района в части размещения муниципального заказа:

а) организация финансового обеспечения реализации муниципального заказа на территории Сковородинского района;

б) контроль за перечислением и возвратом средств от получателей в рамках муниципальных заказов (контрактов);

в) определение порядка финансирования муниципальных заказов (контрактов).

Основными задачами отдела муниципального заказа администрации Сковородинского района являются:

а) организация и проведение конкурсов, аукционов, запросов котировок на право заключения муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд Сковородинского района;

б) обеспечивает методическое и нормативно-правовое обеспечение работ по размещению муниципальных заказов на поставки товаров, выполнение работ оказание услуг для муниципальных заказчиков Сковородинского района.

Основными задачами комитета по управлению муниципальным имуществом являются в части работ по муниципальному заказу, являются:

– осуществление прав собственника в отношении муниципальной собственности от имени муниципального образования Сковородинского района;

– осуществление организационно-экономических мероприятий по формированию и сохранности муниципальной собственности, в том числе формированию и сохранности муниципальной казны Сковородинского района, а также собственности, получаемой в рамках муниципального заказа;

– осуществление учета муниципальной собственности, включая имущество, составляющее муниципальную казну;

– управление и распоряжение в установленном порядке объектами муниципальной собственности Сковородинского района;

– обеспечение контроля и анализа эффективности управления движимым и недвижимым муниципальным имуществом, в том числе земельными участками;

– реализация функций, связанных с отчуждением муниципального имущества в ходе его приватизации;

– содействие развитию рыночной инфраструктуры на территории района.

Основной задачей отдела экономики Администрации Сковородинского района в части муниципального заказа обеспечения является осуществление

контроля за рациональным использованием денежных средств при размещении муниципального заказа.

2.2 Анализ порядка планирования и проведения государственных закупок в Сковородинском районе

Основными документами, регламентирующими порядок реализации государственных закупок в Сковородинском районе являются:

– Постановление Администрации Сковородинского района от 04.02.2015 г. № 117 «О контрактной службе администрации Сковородинского района»;

– Постановление Администрации Сковородинского района от 04.02.2015 г. № 118 «Об утверждении Положения и состава Единой комиссии по осуществлению закупок при администрации Сковородинского района»;

– Постановление Администрации Сковородинского района от 04.02.2015 г. № 119 «Об утверждении перечня муниципальных заказчиков в Сковородинском районе»;

– Постановление Администрации Сковородинского района от 04.02.2015 г. № 120 «Об организации системы закупок для обеспечения муниципальных нужд Сковородинского района»;

– Положение № 2446 от 25.12.2013 г. «Об отделе муниципального заказа»;

– Положение «О формировании, размещении и исполнении муниципального заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования Сковородинский район Амурской области», утв. 29.04.2011 г. № 41/241;

– Положение № 618 от 02.04.2013 г. «О порядке взаимодействия уполномоченного органа и заказчиков при осуществлении функций по размещению заказов для муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений муниципального образования Сковородинский район».

В связи с тем, что основной объём деятельности по реализации муниципального заказа в Сковородинском районе приходится на отдел муниципального заказа, рассмотрим его задачи и функции. Согласно

Положения № 2446 от 25.12.2013 г., основными задачами отдела муниципального заказа в Сквородинском районе являются:

а) реализация законодательства РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг и обеспечение единой государственной политики по созданию на территории муниципального образования единой контрактной системы в сфере закупок;

б) обеспечение открытости, прозрачности, полноты и достоверности информации, размещаемой в единой информационной системе. Создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок, основанной на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;

в) осуществление деятельности в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок;

г) при планировании и осуществлении закупок отдел исходит из приоритета обеспечения муниципальных нужд путём закупок инновационной и высокотехнологичной продукции;

д) реализация муниципального заказа осуществляется с соблюдением единых принципов и подходов, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, позволяющим обеспечивать муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок.

Отдел муниципального заказа в части муниципального заказа осуществляет следующие полномочия:

– разрабатывает и представляет на утверждение проекты нормативных правовых актов по вопросам закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в рамках муниципального заказа;

– разрабатывает обязательный для применения муниципальными заказчиками, бюджетными учреждениями порядок взаимодействия отдела муниципального заказа и Заказчиков при осуществлении функций по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения

муниципальных нужд муниципального образования Сковородинский район;

– размещает планы закупок, изменения в планы закупок, планы-графики и изменения в планы-графики, представленные Заказчиками в установленные законом сроки в единой информационной системе в сфере закупок или до ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

– на основании сформированных Заказчиками планов-графиков формирует Сводный план-график, содержащий полный перечень закупок, который используется для планирования, прогнозирования, подготовки аналитических материалов;

– осуществляет контроль за реализацией Сводного плана-графика закупок муниципального образования город Белогорск и внесение в него изменений;

– координирует деятельность Заказчиков и оказывает им консультативно-методическую помощь по вопросам контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;

– готовит сводную информацию и проводит анализ эффективности закупок;

– разрабатывает справочные и информационно-аналитические материалы. Принимает от Заказчиков заявки на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по утвержденной форме в соответствии с планом-графиком;

– определяет возможность и целесообразность при наличии у двух и более заказчиков потребности в одних и тех же товарах, работах, услугах проводить совместные конкурсы или аукционы;

– организует обязательное общественное обсуждение закупок;

– уточняет, указанный в заявке Заказчиком способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ;

– уточняет в рамках обоснования цены цену контракта и ее обоснование в извещениях об осуществлении закупок, конкурсной документации, документации об аукционе и ряд других.

Динамика объёма средств, запланированных и размещённых в рамках государственных закупок представлена на рисунке 7.

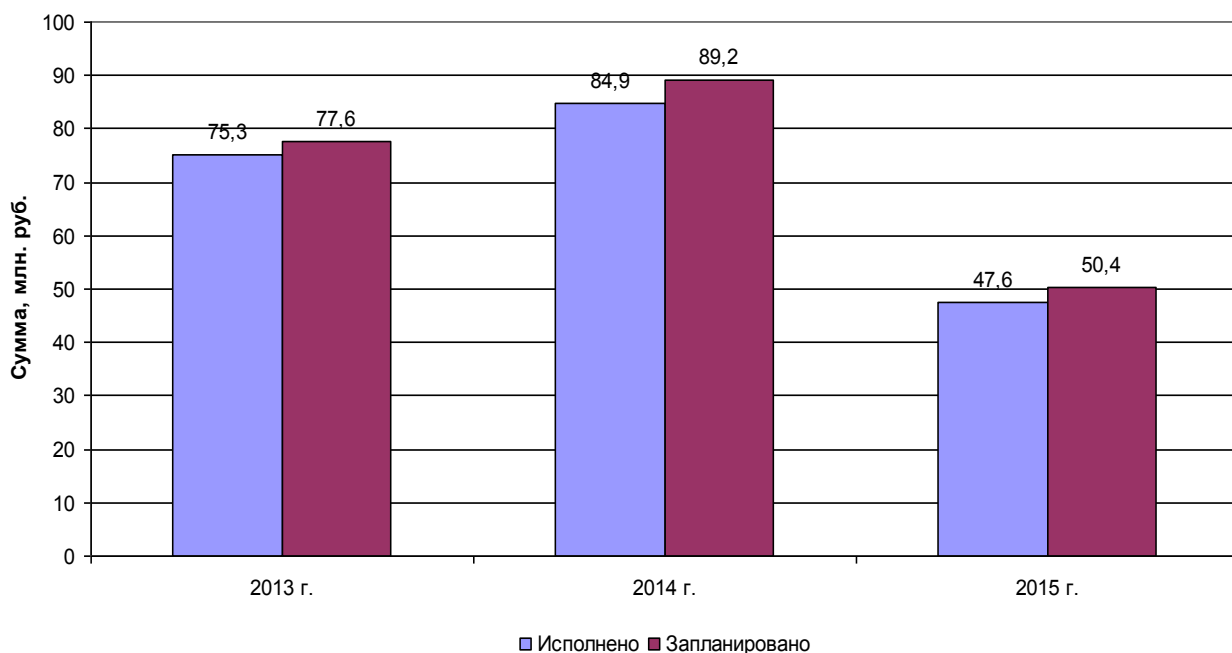


Рисунок 7 – Динамика объёма средств, запланированных и размещённых в рамках государственных закупок в Сковородинском районе

Как видно из рисунка, в целом наблюдается неравномерная динамика изменения объёмов государственных закупок в муниципальном образовании. Так, в 2014 году увеличение плановых показателей относительно предыдущего года составило 12,7 %, а в 2015 году, напротив, зафиксировано снижение на 43,5 % – до 50,4 млн руб. При этом, фактические показатели выполнения муниципального заказа также неравномерны. В 2014 году исполнение муниципального заказа увеличилось с 75,3 млн руб. до 84,9 млн руб., или на 12,7 %, а в 2015 году – снизились на 43,9 % – до 47,6 млн руб.

Основной причиной данной неравномерности явилось изменение подходов к распределению финансирования внутри области. Нарастание заёмного финансирования на уровне региональных властей потребовало снижения затрат и повышения их эффективности, что выразилось в снижении объёмов государственных закупок в Сковородинском районе в 2015 году.

Состав направлений государственных закупок в Сковородинском районе

представлен в таблице 1.¹⁶

Таблица 1 – Состав направлений государственных закупок в Сковородинском районе

Направление расходования средств	2013 г. , млн руб.	2014 г. , млн руб.	2015 г., млн руб.	Темп роста, процентов	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Обеспечение деятельности органов местного самоуправления	36,4	37,0	21,1	101,9	57,1
Обеспечение выборов	4,1	4,5	2,6	109,2	57,0
Информационные мероприятия	2,1	3,2	1,4	152,9	44,2
Обеспечение управления муниципальным имуществом	11,9	13,5	7,2	114,0	53,2
Обеспечение электро- и газоснабжения	4,5	5,9	3,2	129,8	55,2
Обеспечение деятельности архивов	0,8	0,9	0,7	116,5	74,3
Обеспечение теплоснабжения	10,2	12,2	7,2	119,4	59,2
Прочее	5,3	7,7	4,2	144,9	54,6
Итого	75,3	84,9	47,6	112,7	56,1

По статье обеспечения деятельности органов местного самоуправления как существенной части в муниципальном заказе наблюдается смешанная динамика объёмов заказа. Так, если в 2014 году их увеличение составило 1,9 %, то по итогам 2015 года, напротив, фиксируется снижение на 42,9 %. При этом, в целом объём таких расходов увеличился с 36,4 до 37,0 млн руб. в 2014 году (+ 0,6 млн руб.), а в 2015 году – снизился на 15,9 млн руб.

Обеспечение выборов как одной из направлений муниципального заказа требует от 2,6 млн руб. до 4,5 млн руб., при этом, если в 2014 году наблюдалось увеличение на 0,4 млн руб. затрат (+9,2 %), то в 2015 году – снижение на 1,9 млн руб., или на 43,0 %. Муниципальный заказ на информационные предприятия в 2014 году был статьёй, по которой был зафиксирован наибольший темп роста – 52,9 %, что обуславливалось, прежде

¹⁶ Отчет о деятельности Администрации Сковородинского района в 2015 г. – Сковородино: 2016. – С.14.

всего, необходимостью обеспечения мероприятий по выборам. В 2015 году эта же статья показала существенное снижение – на 43,0 %.

Объём государственных закупок, ориентированных на содержание муниципального имущества после роста в 2014 году на 14,0 %, что составило 1,6 млн руб. прироста, в 2015 году снизился в размере 6,3 млн руб., или на 46,8 %. Причиной этого стало снижение затрат на осуществление ремонтных и восстановительных работ по муниципальному образованию.

Муниципальный заказ на организацию электроснабжения как один из видов заказа со стороны местных властей относительно невелик по объёму, однако, имеет схожую динамику с объёмами муниципального заказа, что и в целом по району – увеличение на 29,8 % (+1,4 млн руб.) в 2014 году и снижение на 2,7 млн руб. или на 44,8 % – в 2015 году. Данная динамика обуславливается, прежде всего, ростом стоимости электроснабжения, а снижение объёмов возможно трактовать как результат оптимизации затрат на электроэнергию в районе.

Муниципальные закупки в части обеспечения деятельности архивов является одной из наименее значимых статей в составе заказа в Сквородинском районе, так как на него приходится от 0,8 млн руб. затрат в начале периода до 0,7 млн руб. – в конце.

Муниципальные закупки по теплоснабжению, как и по электроснабжению, являются одной из ведущих статей в составе заказываемых Администрацией Сквородинского района. Так, в 2013 году на него приходилось 10,2 млн руб. затрат, в 2014 году они выросли до 12,2 млн руб. (+19,4 %), рост составил 2 млн руб., а в 2015 году было зафиксировано существенное снижение – до 7,2 млн руб., или на 5 млн руб. (– 40,8 %). Следует отметить, что снижение объёма муниципального заказа по данной статье, так же как и по статье затрат на электроэнергию, возможно объяснить за счет оптимизации учета и потребления данных ресурсов, однако, практика функционирования муниципальных органов власти показывает, что оптимизация по данным направлениям возможна только в части снижения

объёмов потребления, а оптимизация затрат идёт существенно хуже. Кроме того, в качестве причины также возможно указать на сдерживание тарифов на тепловую и электроэнергию, которая проводится в стране с 2013 года.

Прочие направления муниципальных закупок в Администрации Сквородинского района уменьшились в периоде с 5,3 до 4,2 млн руб., причем в 2014 году наблюдался локальный максимум, когда объём заказа по данной статье увеличился на 44,9 %, однако, в следующем году он также снизился.

Рассмотрим структуру муниципальных закупок в Администрации Сквородинского района, представленную в таблице 2.¹⁷

Таблица 2 – Структура муниципальных закупок в Администрации Сквородинского района в 2013-2015 гг.

Направление расходования средств	2013 г. , %	2014 г. , %	2015 г., %	Изменение, процентов	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Обеспечение деятельности органов местного самоуправления	48,3	43,6	44,4	-4,7	0,8
Обеспечение выборов	5,5	5,3	5,4	-0,2	0,1
Информационные мероприятия	2,7	3,7	2,9	1,0	-0,8
Обеспечение управления муниципальным имуществом	15,8	15,9	15,1	0,2	-0,8
Обеспечение электро- и газоснабжения	6,0	6,9	6,8	0,9	-0,1
Обеспечение деятельности архивов	1,0	1,1	1,4	0,0	0,3
Обеспечение теплоснабжения	13,5	14,3	15,1	0,8	0,8
Прочее	7,0	9,0	8,8	2,0	-0,2
Итого	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Муниципальные закупки в части обеспечения деятельности органов местного самоуправления имеют наиболее крупную долю в общем объёме муниципальных закупок. При этом, по нему наблюдается разнонаправленная динамика доли. Если в 2014 году она снизилась с 48,3 % до 43,6 % (на 4,7 %),

¹⁷ Отчет о деятельности Администрации Сквородинского района в 2015 г. – Сквородино: 2016. – С.15.

то в 2015 году, напротив, зафиксировано её увеличение на 0,8 % – до 44,4 %.

Среди статей второго уровня в структуре муниципального заказа выделяются статьи обеспечения управления муниципальным имуществом, а также обеспечения теплоснабжения. Их доля на конец периода составила 15,1 % каждой.

При этом, если по муниципальному заказу на обеспечение управления муниципальным имуществом наблюдается некоторое снижение доли – с 15,8 % в начале до 15,1 % – в конце, то по заказу на теплоснабжение, наоборот – увеличение доли с 13,5 % до 15,1 %, или на 1,6 %. Таким образом, если по затратам, которые регулируются муниципалитетом, возможно снижение затрат, то по услугам, которые предоставляются снабжающими организациями, такая оптимизация гораздо менее эффективна.

Третьей по значимости статьёй в муниципальном заказе является статья заказа на обеспечение электроснабжения. Если на начало периода она составляла 6,0 % в структуре, то по итогам периода зафиксирован рост до 6,8 %. В целом же, доля статей обеспечения электро- и теплоснабжения в составе муниципального заказа в рассматриваемом периоде увеличилась с 19,6 % до 21,9 %, что указывает на то, что обеспечение данными услугами в рамках муниципального заказа увеличивает свою значимость в структуре в целом, что требует мероприятий по сдерживанию темпов их роста.

Объём муниципального заказа по прочим направлениям относительно стабилен в доле. Так, объём заказа по материально-техническому обеспечению выборов находился в доле от 5,3 % до 5,5 %, информационные мероприятия – от 2,7 % до 3,7 %, обеспечение деятельности архивов – от 1,0 % до 1,4 %, прочие направления деятельности Администрации Сквородинского района – от 7,0 % до 8,8 %.

Рассмотрим структуру муниципальных закупок Администрации Сквородинского района по видам предоставляемых ресурсов (товаров, работ, услуг), что представлено в таблице 3.¹⁸

¹⁸ Отчет о деятельности Администрации Сквородинского района в 2015 г. – Сквородино: 2016. – С.17.

Таблица 3 – Структура муниципальных закупок в Администрации Сковородинского района по видам

Вид материально-технического обеспечения	2013 г., %	2014 г., %	2015 г., %	Изменение, процентов	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Товары, материальные ценности	37,4	35,9	35,1	-1,5	-0,8
Работы	15,2	15,4	15,7	0,2	0,3
Услуги	47,4	48,7	49,2	1,3	0,5
Итого	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Анализ данной таблицы позволяет сформулировать следующие выводы:

1) доля материальных ценностей, товаров и материалов в составе муниципального заказа в Администрации Сковородинского района имеет тенденцию к снижению. Если в 2013 году доля данного вида заказов составляла 37,4 %, то по итогам 2014 года она снизилась до 35,9 %, или на 1,5 %. В 2015 году снижение продолжилось – еще на 0,8 %, до 35,1 %. Причиной данного обстоятельства является то, что существенно увеличивается стоимость услуг и работ, содержащих значительную долю труда;

2) доля работ в структуре муниципального заказа увеличивается. Если на начало периода они давали 15,2 % в структуре, то в 2014 году уже 15,4 % (+0,2 %), а в 2015 году – 15,9 % (+0,5 %). Данный факт свидетельствует о том, что затраты на работы становятся более существенными, по сравнению с материальными затратами;

3) доля услуг увеличивалась наибольшими темпами. Так, в 2014 году увеличение составило 1,3 % – с 47,4 % до 48,7 %, а в 2015 году – еще на 0,5 % – до 49,2 %, составив почти половину всего объёма муниципального заказа в Администрации Сковородинского района.

В целом, доля нематериальной составляющей в структуре муниципального заказа выросла с 62,6 % в начале периода до 64,9 % – в конце, обеспечивая, таким образом, почти 2/3 всего объёма требуемых поставок.

Причиной здесь является то, что темп роста цен на услуги и работы выше, чем по материальным ресурсам.

Количество договоров по муниципальным закупкам Администрации Сквородинского района в рамках реализации требований Закона №94-ФЗ представлено в таблице 4.¹⁹

Таблица 4 – Количество договоров в рамках муниципальных закупок в Администрации Сквородинского района в 2013-2015 гг.

Вид договора	2013 г. , ед.	2014 г., ед.	2015 г., ед.	Изменение, ед.	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Открытый аукцион	13	0	0	-13	0
Запрос котировок	67	54	63	-13	9
Аукцион в электронной форме	0	59	78	59	19
Открытый конкурс	0	3	2	3	-1
Запрос предложений	0	39	22	39	-17
Итого	80	155	165	75	10

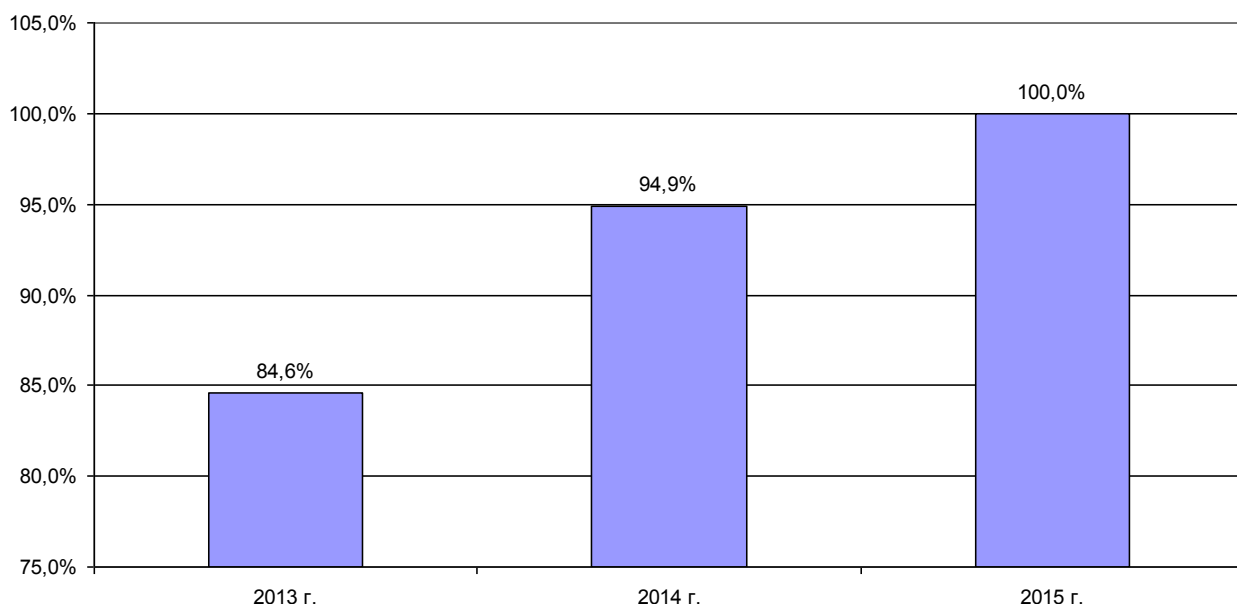
Анализ таблицы 4 позволяет сделать вывод о том, что в целом количество договоров в рамках муниципальных закупок в Администрации Сквородинского района увеличивается. Так, за 2014 год увеличение составило 75 ед., а в 2015 году – еще на 10, увеличившись, таким образом, на 85 ед. в течение рассматриваемого периода или более чем в 2 раза.

Следует отметить, что если в 2013 г. преобладали такие процедуры, как открытый аукцион и запрос котировок, а прочие формы не использовались, то начиная с 2014 г. наблюдается существенное изменение состава процедур. Так, открытый аукцион как способ размещения заказа перестал использоваться. Вместо него стал использоваться аукцион в электронной форме, что позволяет существенно сократить затраты на организацию процесса торгов. При этом, в 2014 и 2015 гг. количество аукционов в электронной форме выросло с нуля до 59 ед. и до 78 ед. соответственно.

¹⁹ Отчет о деятельности Администрации Сквородинского района в 2015 г. – Сквородино: 2016. – С.18.

Такая процедура, как открытый конкурс использовалась администрацией Сквородинского района для муниципальных закупок очень ограниченно, общее количество данного мероприятия за 2014-2015 гг. составило 5 ед. Также, существенное количество мероприятий по муниципальным закупкам проводилось с использованием запроса предложений – от 39 ед. в 2014 году до 22 ед. в 2015 году.

Динамика доли конкурсных заявок, размещённых на электронных аукционах в рамках муниципальных закупок Администрации Сквородинского района представлена на рисунке 8.²⁰



Примечание : данные за 2013 г. показаны по итогам открытых аукционов

Рисунок 8 – Доля конкурсных заявок, принятых при проведении закупок в форме электронного аукциона в Администрации Сквородинского района

Анализ данного рисунка показывает, что если в 2013 году на долю конкурсных заявок пришлось только 84,6 % от общего количества аукционов, то в последующие годы данный показатель существенно увеличился. Так, в 2014 году он составил 94,9 %, а по итогам 2015 года зафиксирован показатель в 100 %, что свидетельствует о том, что все проведённые аукционы были конкурентными. Данный факт свидетельствует о том, что уровень

²⁰ Отчет о деятельности Администрации Сквородинского района в 2015 г. – Константиновка: 2016. – С.20

конкурентности при осуществлении государственных закупок в администрации Сковородинского района существенно вырос.

Количество предложений в среднем на аукцион представлено на рисунке 9.²¹

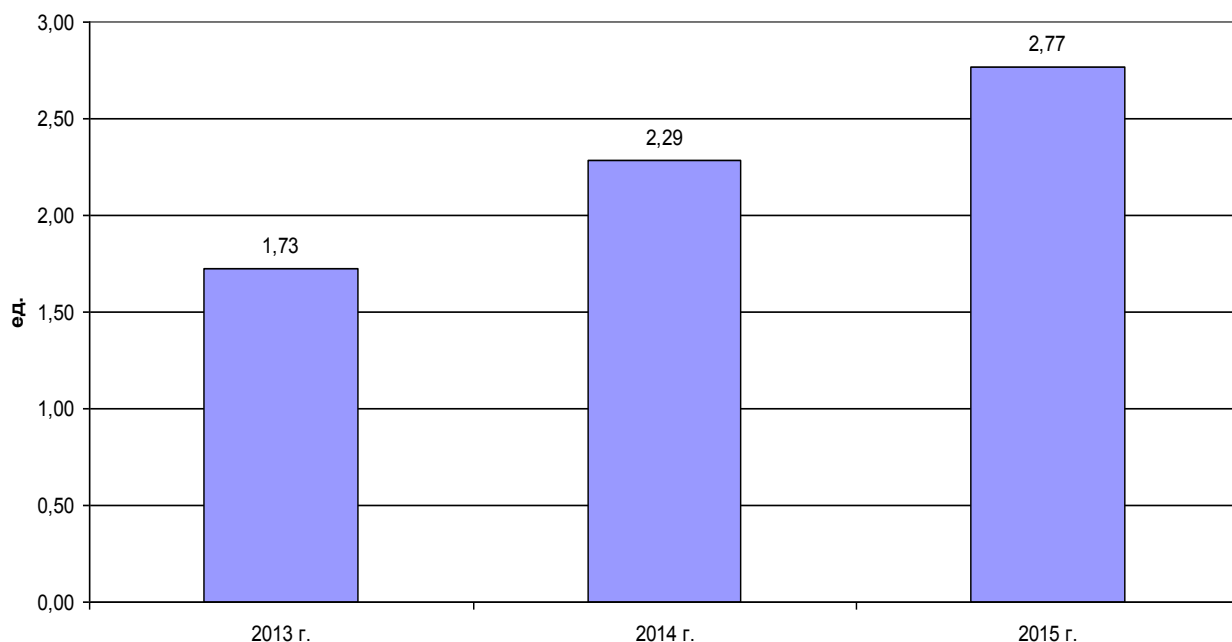


Рисунок 9 – Среднее количество предложений на 1 аукцион в Администрации Сковородинского района при осуществлении муниципальных закупок

Как видно из рисунка, если на начало периода в 2013 году среднее количество заявок на аукционе составляло 1,73 ед., то по итогам 2014 года оно составило 2,29 ед. Следует отметить, что именно в этот период в практику администрации Сковородинского района были введены электронные аукционы, что привело к существенному росту количества предложений на 1 электронный аукцион.

В 2015 году данная тенденция была продолжена, в результате чего среднее количество заявок увеличилось до 2,77 ед. на один аукцион, что позволяет администрации района иметь существенно больший выбор поставщиков, чем ранее в рамках муниципального заказа. При этом, следует также отметить и тот факт, что увеличение количества заявок позволяет

²¹ Отчет о деятельности Администрации Сковородинского района в 2015 г. – Сковородино: 2016. – С.21.

избежать ценового сговора между поставщиками и их согласованных действий по выигрышу аукциона. При этом, подразумевается, что аукцион проводится между несвязанными поставщиками. В том же случае, если в нём будут участвовать лица, имеющие договорённости, эффективность аукциона будет снижаться. В этой связи увеличение количества заявок является положительным фактором, ведущим к увеличению конкурентности.

Динамика средней суммы по контрактам в рамках заключенных договоров муниципальных закупок в Администрации Сквородинского района представлена на рисунке 10.²²

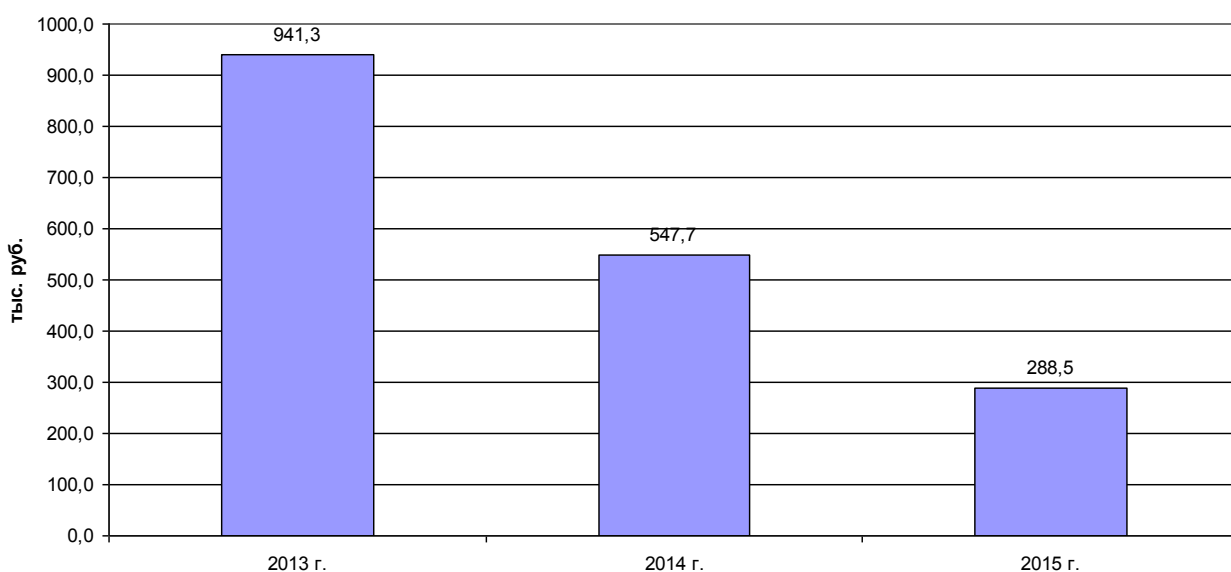


Рисунок 10 – Динамика средней суммы договора муниципальных поставок в Сквородинском районе в 2013-2015 гг.

Анализ представленных на рисунке 6 данных позволяет сделать вывод о том, что наблюдается существенное снижение средней суммы единичного договора в рамках муниципальных закупок. Так, в 2013 году данная сумма составляла 941,3 тыс руб., что свидетельствует о том, что процедуры закупок проводились, преимущественно, на крупные суммы, что снижает привлекательность взаимодействия с муниципалитетом, прежде всего, небольших поставщиков.

²² Отчет о деятельности Администрации Сквородинского района в 2015 г. – Сквородино: 2016. – С.22

В 2014 году наблюдалось существенное снижение среднего уровня единичной сделки (на 41,8 %) – до 547,7 тыс руб., что свидетельствует о расширении практики заключения контрактов на муниципальные поставки и повышении значимости конкурсного размещения заказа.

В 2015 году снижение показателя среднего размера сделки ещё более снизилось, и составило почти 2 раза относительно 2014 года, составив 288,5 тыс руб., что также свидетельствует о том, что участие в конкурсных процедурах на поставку в администрацию Сквородинского района стали доступны ещё более широкому спектру поставщиков, в том числе – субъектам малого бизнеса.

Рассмотрим структуру поставок по отраслям (рисунок 11).

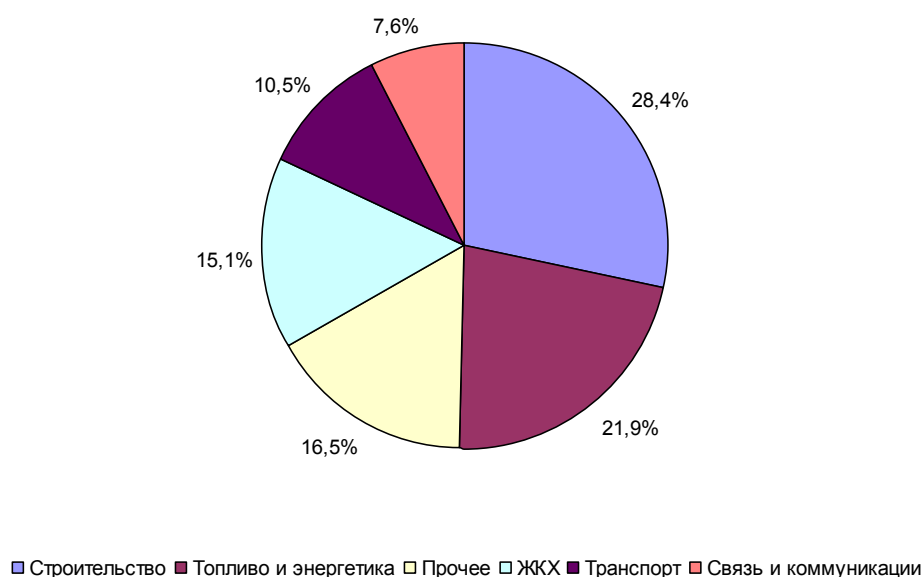


Рисунок 11 – Структура поставок по отраслям в администрации Сквородинского района в 2015 г.

Анализ представленных на рисунке данных позволяет сделать вывод о том, что основной объём закупок осуществляется в строительстве – 28,4 %, второй по значимости является топливно-энергетическая отрасль – 21,9 %. Значительный уровень закупок приходится отрасли ЖКХ – 15,1 %. Транспорт формирует 10,5 % суммы закупок, на связь и коммуникации приходится 7,6 %.

Прочие отрасли формируют 16,5 %.

Рассмотрим статистику закупок, по которым отсутствовала конкурентность (таблица 5).

Таблица 5 – Количество закупок в администрации Сковородинского района, по которым отсутствовала конкурентность

Вид договора	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Темп роста, проценты	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Количество закупок, по которым не было зафиксировано заявок, ед.	2	1	0	50,0	0,0
Сумма закупок, по которым не было зафиксировано заявок, тыс руб.	2566	1981	0	77,2	0,0
Доля закупок, по которым не было зафиксировано заявок по сумме, процентов	3,4	2,3	0,0	68,5	0,0
Количество закупок, по которым была зафиксирована 1 заявка, ед.	15	14	14	93,3	100,0
Сумма закупок, по которым была зафиксирована 1 заявка, тыс руб.	14698	17985	10429	122,4	58,0
Доля закупок, по которым была зафиксирована 1 заявка по сумме, процентов	19,5	21,2	21,8	108,5	102,8

Анализ представленных в таблице данных позволяет сделать вывод о том, что количество закупок, по которым не было зафиксировано заявок, имело тенденцию к снижению. Если в 2013 году количество таких заявок составило 2 ед., то в 2014 г. – только 1 ед., а в 2015 году таких закупок не зафиксировано. При этом, сумма таких закупок уменьшилась с 2,6 млн руб. до нуля, а доля составила от 3,4 % в начале периода до нуля – в конце периода.

Количество закупок, по которым была зафиксирована только 1 заявка в администрации Сковородинского района было достаточно стабильным, и

составило в периоде 14-15 ед. При этом, сумма закупок с 1 участником составила от 14,7 млн руб. в начале до 10,4 млн руб. – в конце периода. Основной причиной данного обстоятельства является то, что по отдельным закупкам администрация района вынуждена заключать договора с единственным поставщиком. Сюда относятся договора на:

- теплоснабжение;
- электроснабжение;
- водоснабжение.

Доля таких закупок по сумме составила от 19,5 % в начале до 21,8 % – в конце периода. При этом, наблюдается тенденция к росту данной доли, что обуславливается, прежде всего, слабым уровнем конкурентности в отраслях тепло- и электроснабжения и в меньшей степени – водоснабжения.

Совокупная доля неконкурентных закупок по сумме представлена на рисунке 12.

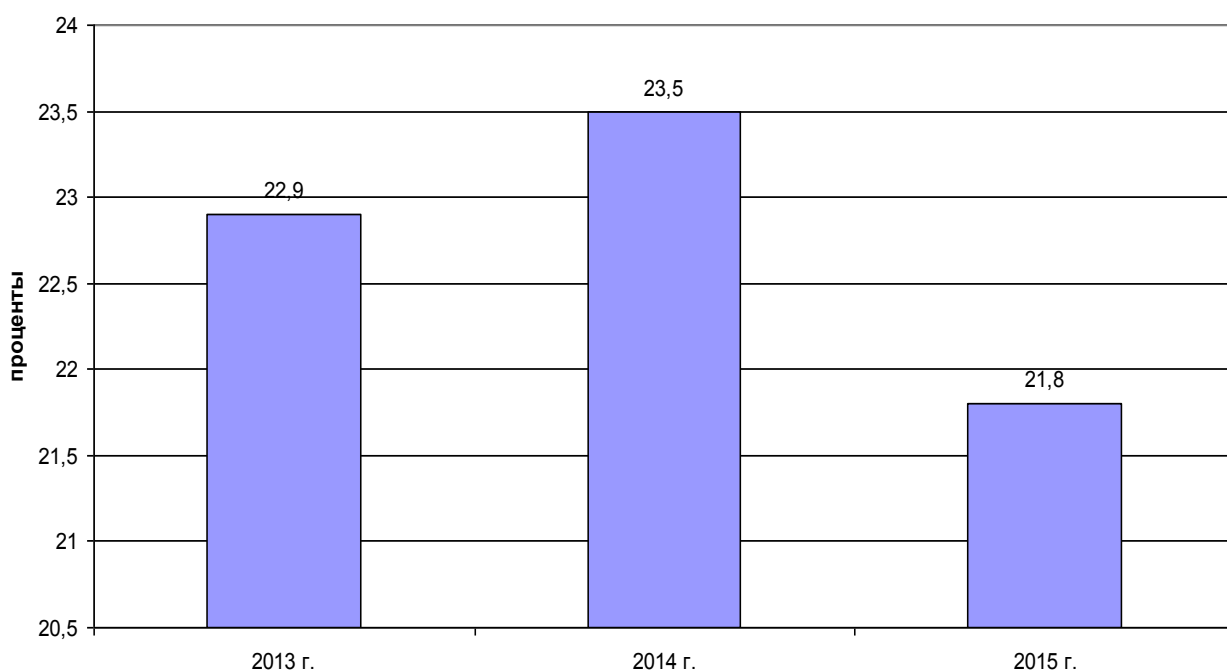


Рисунок 12 – Совокупная доля неконкурентных закупок по сумме в администрации Сквородинского района в 2013-2015 гг.

Анализ представленных на рисунке данных позволяет сделать вывод о

том, что ввиду специфики района более 20 % затрат на муниципальные закупки в Администрации Сковородинского района приходится на поставки без альтернативы. В целом данная доля колебалась от 21,8 % до 23,5 % по итогам периода. Следует отметить тот факт, что ввиду необходимости заключения договоров с естественными в данной местности монополиями, уровень цены на их услуги регулируется государством в лице регионального отделения федеральной антимонопольной службы, что даёт возможность ограничивать уровень цены на предоставляемые услуги. В то же время, необходимо учитывать тот факт, что существенное количество таких предприятий находится в муниципальной собственности, что хотя и повышает возможности по их управлению, однако, может приводить к принятию решений, снижающих эффективность функционирования данных предприятий. Так, уменьшение цены на их продукцию (например, тепло), может привести их к неплатёжеспособности и потребовать необходимости реорганизации с передачей имущественного комплекса другой организации.

На основании проведённого в пункте 2.2 исследования возможно сделать следующие выводы:

1) основной тенденцией муниципальных закупок в Администрации Сковородинского района в рассматриваемом периоде является снижение единичной суммы сделки, что даёт возможность участия в поставках для муниципальных нужд предприятий малого бизнеса, что, в свою очередь, увеличивает конкурентность поставок, а следовательно, положительно влияет на цену и качество поставляемых услуг и материальных ценностей;

2) в качестве основных форм проведения закупок используются аукцион в электронной форме и запрос котировок. Произошедший переход к электронной форме аукциона позволил существенно увеличить среднее количество заявок на 1 заказ, что положительно сказывается на эффективности закупочной деятельности;

3) около 1/4 всего объёма закупок для муниципальных нужд составляют закупки, в которых отсутствует конкурентность. Основной причиной данного

обстоятельства является то, что данные договора предполагают поставки тепла, электроэнергии и воды. Их осуществление возможно только местными поставщиками, которые не имеют конкурентов. Данный сектор закупок можно считать неконкурентным, а влияние на них условий, установленных законом № 44-ФЗ проявляется, прежде всего, в большем уровне необходимой открытости данных организаций как поставщиков.

2.3 Оценка эффективности государственных закупок в Сковородинском районе

Проведём оценку эффективности закупок в районе. Для этого, вначале рассмотрим показатель плановости закупок, представляющий отношение реально использованных средств на закупки к выделенным по плану средствам.

Уровень данного показателя в Сковородинском районе представлен на рисунке 13.²³

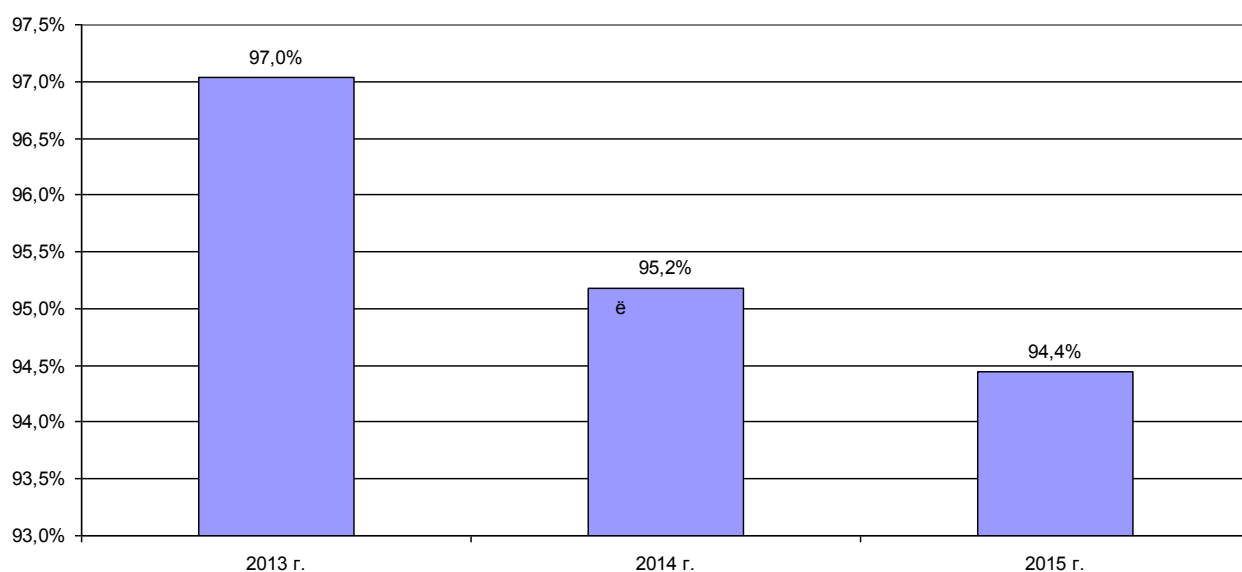


Рисунок 13 – Уровень исполнения муниципального заказа относительно плана в Сковородинском районе в 2013-2015 гг.

Как видно из рисунка 13, уровень выполнения муниципального заказа в муниципальном образовании в целом за период ниже 100 %. Так, в 2013 году он составил 97,0 %, в 2014 году – снизился на 1,8 %, составив 95,2 %, а в 2015

²³ Отчет о деятельности Администрации Сковородинского района в 2015 г. – Сковородино: 2016. – С.35.

году – вновь снизился на 0,8 %, достигнув 94,4 %.

Данные факты свидетельствуют о том, что существующая система муниципального заказа как часть системы государственного заказа, недостаточно эффективна, так как не позволяет достичь стопроцентных показателей. При этом, наблюдается увеличение разрыва между плановым размером закупок и фактическими объёмами, что говорит о существенном превышении сумм плана.

При этом, имеющийся запас в размере 5-6 % свидетельствует о том, что данные суммы расходуются неэффективно. Во многом это связано с тем, что действующие системы мониторинга, контроля и аудита, проводимые в рамках муниципальных закупок недостаточно эффективны, в результате чего планируется к расходованию существенно больший объём средств, нежели чем необходимо.

Далее, оценку эффективности конкурсного размещения муниципального заказа проведём, исходя из сумм экономии средств, так как именно данный показатель характеризует конкурентность в муниципальном заказе.

Результаты расчетов представлены в таблице 6.²⁴

Таблица 6 – Показатели экономии средств при проведении закупок в рамках процедур муниципальных закупок в Сковородинском районе в 2013-2015 гг.

Показатель	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Изменение, процентов	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Сумма поставок, млн руб.	75,3	84,9	47,6	112,7	56,1
Первоначальная сумма, млн руб.	86,9	114,3	62,9	131,5	55,0
Снижение суммы, млн руб.	11,6	29,4	15,3	253,4	52,0
Уровень снижения, процентов	13,3	25,7	24,3	192,7	94,6

Анализ представленных в таблице данных позволяет сделать вывод о том,

²⁴ Отчет о деятельности Администрации Сковородинского района в 2015 г. – Сковородино: 2016. – С.39.

что использование конкурсных процедур муниципального заказа в Сквородинском районе приводит к существенному снижению сумм поставок. Так, если в минимальное значение снижения составляло 11,6 млн руб., то в 2014 году снижение было максимальным и составило 29,4 млн руб. При этом, если в 2013 году уровень снижения цены составил 13,3 %, то по итогам практики 2014-2015 гг. уровень снижения составлял около $\frac{1}{4}$ исходной суммы. Данный факт свидетельствует о том, что система конкурсных закупок в администрации Сквородинского района реально функционирует и экономически эффективна.

Рассмотрим структуру нарушений при исполнении муниципального заказа по видам, представленную на рисунке 14.²⁵

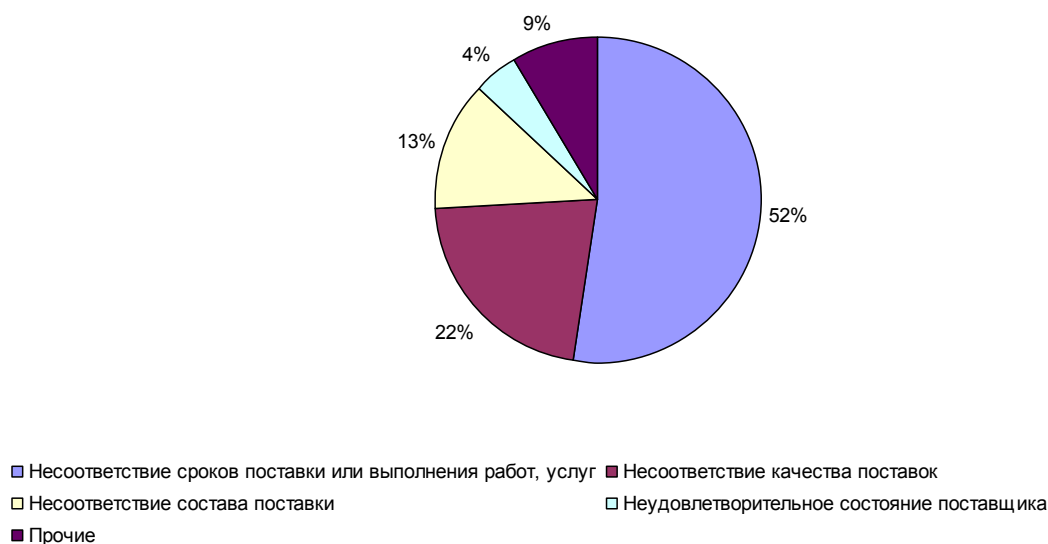


Рисунок 14 – Структура нарушений при исполнении муниципального заказа в Сквородинском районе в 2015 г.

Анализ данного рисунка показывает, что основным видом нарушений в процессе исполнения муниципального заказа является несоответствие сроков поставки или выполнения работ и услуг, на что приходится более половины всего количества нарушений – 52 %. Данные нарушения наиболее часты для крупных контрактов, что обуславливается сложностью их реализации. Для

²⁵ Отчет о деятельности Администрации Сквородинского района в 2015 г. – Сквородино: 2016. – С.38.

небольших контрактов нарушения сроков практически не случаются.

Вторым по значимости является несоответствие качества поставок, на что приходится 22 % нарушений. Ещё 13 % – несоответствие состава поставок (выполнения работ, предоставления услуг). На неудовлетворительное состояние поставщика приходится 4 % случаев нарушений, прочие случаи дают 9 %. Необходимо отметить, что несоответствие качества поставок (работ, услуг) в наиболее сильной степени свойственно оказываемым услугам и работам, при поставке материальных ценностей данный вид нарушения случается существенно реже. Причиной здесь является то, что материальные поставки в рамках муниципального заказа в существенно большей степени могут быть детерминированы, в то время, как производство работ и услуг основывается, преимущественно, на субъективных оценках, что и вызывает рост показателя нарушений.

Рассмотрим прочие критерии эффективности системы муниципального заказа в Сковородинском районе, что представлено в таблице 7.²⁶

Таблица 7 – Прочие критерии эффективности системы муниципального заказа в Сковородинском районе в 2013-2015 гг.

Показатель	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Темп роста, процентов	
				2014 к 2013 г.	2015 к 2014 г.
Приобретение товаров и услуг с более высоким уровнем качества	5	11	19	220,0	172,7
Количество случаев, процентов	6,3	7,1	11,5	113,5	162,3
Сумма накладных затрат на муниципальный заказ, тыс руб.	1869	2109	2312	112,8	109,6
Уровень накладных затрат на муниципальный заказ, процентов	2,5	2,5	4,8	100,1	194,3
Средний срок контракта на выполнение муниципального заказа, дней	98,7	113,6	144,9	115,1	127,6
Средний срок нарушения контракта, дней	2,7	3,8	4,1	140,7	107,9
Уровень нарушения сроков контракта, процентов	2,74	3,35	2,83	122,3	84,5

Анализ данной таблицы позволяет сделать вывод о том, что наблюдается

²⁶ Отчет о деятельности Администрации Сковородинского района в 2015 г. – Сковородино: 2016. – С.40.

увеличение количества поставок товаров, работ и услуг с более высоким качеством, нежели это было установлено первоначально. Если в 2013 году количество таких случаев составляло 5 ед., то на конец периода – уже 19 ед., увеличившись, таким образом, почти в 4 раза за период. При рассмотрении удельного показателя доли таких поставок в общем объёме муниципального заказа, видно, что если на начало анализируемого периода данный показатель составлял всего 6,3 %, то есть поставка товаров, работ и услуг осуществлялась, преимущественно, со снижением цены в результате конкурса, то в 2015 году практика стала существенно более распространённой, составив 11,5 % от общего количества случаев.

Сумма накладных затрат на муниципальный заказ (содержание сотрудников, материальные и нематериальные затраты на функционирование отдела муниципального заказа) в Администрации Сковородинского района устойчиво увеличивались. Если в 2013 году данная сумма составляла 1869 тыс руб., то в 2014 году она увеличилась до 2109 тыс руб., или на 12,8 %, а в 2015 году – еще на 9,6 % – до 2312 тыс руб., прежде всего, за счет расширения штата сотрудников ввиду увеличения количества муниципальных контрактов.

Уровень накладных затрат на муниципальный заказ во всём периоде исследования составлял 2,5 %. При этом, в 2014 году, ввиду увеличения объёма муниципального заказа, данный показатель остался стабильным, а в 2015 году, ввиду резкого сокращения объёмов закупок показатель увеличился почти в 2 раза, составив 4,8 %.

По среднему сроку контракта на выполнение муниципального заказа наблюдается уверенное увеличение сроков. Если на начало периода данный показатель составлял 98,7 дня, то на конец – уже 144,9 дня, увеличившись в периоде на 46,2 дня или на 46,8 %. Причиной столь значительного увеличения длительности контрактов по муниципальным заказам явилось их усложнение, в связи с удовлетворением наиболее насущных потребностей.

Средний срок нарушения контракта составил по анализируемой совокупности муниципальных заказов от 2,7 дня в начале периода до 4,1 дня – в

конец, увеличившись, таким образом, в 1,5 раза. При этом, уровень нарушения сроков в периоде оставался достаточно стабильным – от 2,74 % в 2013 году до 2,83 % – в 2015 году. Данный факт свидетельствует о том, что в целом проблема нарушения сроков выполнения контрактов по муниципальному заказу хотя и достаточно острая, тем не менее, она не развивается в негативном для Администрации Сквородинского района направлении.

На основании проведенного исследования эффективности конкурсного размещения муниципального заказа возможно сделать следующие выводы:

1) выделенные объёмы средств на заключение муниципального заказа для обеспечения деятельности муниципальных органов власти Сквородинского района расходуются в рамках имеющегося бюджета, объём выполнения составляет около 93-94 %;

2) среди нарушений при реализации муниципального заказа основными являются нарушения сроков, нарушение качества поставок, а также их состава. Главными причинами нарушений сроков является усложнение требуемых работ и услуг для Администрации Сквородинского района;

3) система муниципального заказа достаточно экономична, на неё приходится менее 5 % от объёмов муниципального заказа. При этом, наблюдается тенденция увеличения уровня предоставляемых в рамках данной деятельности товаров, работ и услуг;

4) несмотря на то, что имеющийся средний срок задержки при выполнении контракта по муниципальному заказу составляет 3-4 дня, положительным является то, что он не увеличивается. В то же время, наблюдается рост объёмов муниципальных заказов и увеличение их количества, что указывает на стабильность качества работы по размещению муниципального заказа в рамках Закона № 44-ФЗ.

В целом по итогам проведенного в главе 2 анализа возможно сформулировать следующие обобщающие выводы:

1) организация деятельности по ведению и размещению муниципального заказа в Сквородинском районе координируется отделом муниципального

заказа Администрации района;

2) наблюдается общее увеличение количества мероприятий по закупкам в рамках муниципального заказа при снижении их денежного объёма. Основной объём муниципального заказа приходится на обеспечение деятельности органов местного самоуправления и связанные с этим вопросы. Однако, наибольшая динамика наблюдается по поставкам электро- и тепловой энергии, что связано с увеличением их потребления;

3) несмотря на наличие положительных аспектов развития системы муниципального заказа, выражающихся в увеличении конкурентности при реализации, а также в увеличении уровня поставляемых товаров, работ и услуг, отрицательным моментом является то, что усложнение требований к поставкам не позволяет предотвратить случаи срыва сроков поставок, а также поставок работ и услуг ненадлежащего качества. Кроме того, около $\frac{1}{4}$ всего объёма поставок в счёт муниципального заказа составляют неконкурентные поставки, связанные с поставками тепла, электроэнергии и воды, что не позволяет существенно снизить цену на предоставляемые предприятиями-поставщиками, участвующими в конкурсных процедурах, услуги.

3 МЕРОПРИЯТИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В СКОВОРОДИНСКОМ РАЙОНЕ

3.1 Выявленные недостатки организации муниципальных закупок в Сковородинском районе

На основании проведенного в главе 2 исследования возможно выделить следующие недостатки муниципальных закупок в Сковородинском районе:

1) ограничена возможность предъявления требований к квалификации поставщика или подрядчика;

В рамках существующего законодательства требование к квалификации не исключено полностью, но ограничено законом. Требование к квалификации указывается в случае проведения, например, строительных работ, что установлено, например, ст. 17 и 31 Закона № 44-ФЗ. Возможен запрос квалификации в случае, если покупаются или заказываются услуги на проведение научно-исследовательских или конструкторских работ.

Несмотря на то, что в Законе № 44-ФЗ имеется возможность установления требований к квалификации исполнителя, тем не менее, данные требования в Законе отражаются в наиболее общем виде. При этом, в качестве основных явно указанных требований к квалификации устанавливаются:

- наличие необходимого объема финансовых ресурсов;
- наличие опыта работы.

Прочие аспекты квалификации не указываются, что, с одной стороны, позволяет принять участие в конкурсе максимально возможному количеству участников, а с другой – не перекрывают полностью возможность участия в реализации муниципального заказа недобросовестных поставщиков. Практика показывает, что требования к квалификации поставщика не являются существенными для поставки стандартизированных товаров. Если же речь идет о поставке сложной техники, требующей монтажа, технического обслуживания, обучения персонала заказчика, то наличие требований к квалификации, включая организационные и технические возможности осуществления

поставки или выполнения работ, становятся крайне важными.

Существует необходимость в количественно измеряемых дополнительных требованиях к участникам по определенным закупкам. Особенно актуально введение данных требований для таких творческих сфер, как НИОКР, проведение экспертиз, оказание юридических услуг.

«Практика использования квалификационного доступа к торгам и квалификационных критериев при размещении государственного заказа серьезно дискредитировала себя в период, предшествующий принятию первого закона о государственных закупках. В отсутствие эффективной системы контроля за размещением государственного заказа, применение предварительной и последующей квалификации, основанных на произвольных критериях, открывало недобросовестным государственным и муниципальным заказчикам широкие возможности для манипулирования результатами торгов и отсеечения негодных участников. Однако, как справедливо отмечалось в отчете Всемирного банка, посвященном анализу системы размещения государственного заказа в России и опубликованном накануне вступления в силу первого закона о госзакупках, плохая практика применения не означает, что квалификационные критерии сами по себе являются негодным инструментом отбора поставщиков: «Нам известно, что в прошлом имели место случаи злоупотребления квалификационными критериями. Однако было бы неоправданно отказываться по этой причине от одного из главных принципов не только закупок, но и формирования здорового и сильного делового сообщества. Внедрение новых механизмов контроля исключает возможность повторного возникновения злоупотреблений квалификационными критериями». Отчет называет запрет на использование квалификационных критериев «главным недостатком» данного закона».²⁷

«Предусмотренный законом подход вполне адекватен миру товаров с легко верифицируемыми свойствами и рынкам с пренебрежимо малыми транзакционными издержками. В этом случае решение проблемы обеспечения

²⁷ Коняев, С. Государственные закупки. – М.: Рид Групп, 2015. – С. 87.

качества закупки в значительной мере решается корректным составлением спецификации на закупаемый товар. Тем не менее, по отношению к закупкам весьма обширного круга товаров, работ и услуг отказ от учета квалификации и репутации поставщика зачастую входит в противоречие не только с нормальной деловой практикой, но и со здравым смыслом. В частности, к таким закупкам можно отнести:

– закупки сложной и уникальной продукции, когда заказчик не имеет возможности составить подробные технические спецификации к закупаемым товарам или работам или к технологии производства, определить характеристики закупаемых услуг в виду отсутствия стандартизированной продукции, технологии производства, ограниченности функционирующих товарных рынков;

– закупки простой продукции, которая участвует в критически важных процессах, или простых работ и услуг, от которых такие процессы зависят;

– размещение заказа на работы и услуги, поскольку их результат можно оценить только после их выполнения или оказания. В первую очередь это относится к так называемым «конкурсам проектов», когда заказ размещается на создание проектов или продукции, не имеющих прямых аналогов (НИР, ОКР, технологические работы, работы по разработке и внедрению ИТ-систем и т. д.), а также к случаям размещения заказов на работы и услуги, качество выполнения которых жестко коррелируется с ценой и уровнем квалификации исполнителя (наиболее яркий пример – услуги аудита)».²⁸

2) риск получения товаров, ряд работ, услуг низкого качества;

Администрация Сквородинского района не всегда профессионально устанавливает требования к продукции, условиям оплаты, не всегда выставляет требования к финансовому обеспечению, порядку приемки и штрафным санкциям при выполнении муниципального заказа, что приводит к низкому качеству продукции, которую закупает данное муниципальное образование.

На рынке имеется ряд товаров, ряд работ, услуг, к которым специальные

²⁸ Коняев С. Государственные закупки. Участвуем и побеждаем. – М.: Рид Групп, 2015. – С. 108.

требования установить невозможно. При закупках расходных материалов для оргтехники выбор приходится делать между продукцией мировых брендов и продукцией компаний, которые производят идентичный по техническим характеристикам товар, но с низким качеством. Процедуры электронных госзакупок, основанные на победе участника, предложившего минимальную цену, обеспечивают нерациональные траты бюджетных денег на закупку продукции компаний, предлагающих, по сути, низкое качество, ведь высокое качество стоит дороже.

3) значение цены как критерия оценки конкурсных предложений преувеличено;

Как и в России, за рубежом цена контракта является основным критерием при оценке конкурсных заявок. Однако высокое качество выполненного заказа – не менее важный фактор. Необходимо внедрить механизмы, которые бы поставили заслон прецедентам необоснованного демпинга, заставляли бы госзаказчиков приобретать продукцию с высокими качественными и техническими характеристиками, в том числе, инновационную продукцию. В результате не только повысится качество поставляемой по госконтракту продукции, но и будет обеспечена поддержка инновационному бизнесу страны.

4) не устранена возможность поставщиков, исполнителей и подрядчиков, внесенных в реестр недобросовестных поставщиков, создать новое юридическое лицо и снова участвовать в процедурах закупок;

Сведения о недобросовестных поставщиках, исполнителях и подрядчиках вносятся в Реестр недобросовестных поставщиков. Однако недобросовестные участники размещения заказа могут использовать не предусмотренную законом возможность создать новое юридическое лицо и снова участвовать в процедурах закупок. Решением этой проблемы может стать ограничение права участия в процедурах закупок всех юридических лиц, управление которыми осуществляет физическое лицо, сведения о котором включены в Реестр недобросовестных поставщиков.

5) отсутствует централизация функции муниципального заказа.

Эта проблема характерна не только для Администрации Сковородинского района, но и для других небольших муниципальных образований. Заказчики, как правило, не имеют возможности профессионально разбираться в закупках товаров, работ, услуг. Предполагается, что в перспективе это должны делать профессиональные уполномоченные органы, через которых должно осуществляться размещение заказов. Хотя они и существуют в ряде субъектов РФ, в Амурской области они отсутствуют. Это профессионалы, которые разбираются в характеристиках различных товаров, работ и услуг. В функционал уполномоченных органов должны входить вопросы организации планирования, проверки обоснованности начальной цены контракта, формирования корректного технического задания, проведения процедуры торгов, сопровождение процедуры заключения и исполнения контракта, анализ конечного результата.

Среди других проблем более частного характера возможно упомянуть следующие:

1) отсутствие учета фактора стоимости владения имуществом при осуществлении муниципального заказа;

Для проведения закупок продукции, обладающей длительным жизненным циклом, также необходимо предусмотреть возможность учета не только стоимости покупки, но и стоимости владения (стоимости жизненного цикла).

Как показывает практика, для технических средств, эксплуатируемых более 3 лет совокупная стоимость владения (ТСО, total cost of ownership) может существенно (в разы) превышать первоначальную стоимость приобретения. В этих условиях цена закупки как фактор перестаёт играть главную роль.

Целесообразно также в ряде случаев предусмотреть возможность проведения закупки конкретного товара у многих поставщиков, а также проведения консультаций заказчика с потенциальными поставщиками в тех случаях, когда характеристики предмета закупки по объективным причинам не могут быть исчерпывающе описаны уже на стадии подготовки технического задания. Кроме того, необходимо разработать прозрачный порядок изменения и

адаптации условий заключенных контрактов к изменению внешних обстоятельств, ситуации на рынке.

2) несовершенство требований к безконкурсной поставке.

В ст. 93 Закона №44-ФЗ сказано, что «Осуществление закупок у единственного источника» дан перечень «исключительных случаев», при которых закупка может производиться у единственного источника. Необходимо указать на то, что при современном развитии информационных технологий достаточно частой бывает ситуация разработки уникального программного обеспечения под нужды конкретного заказчика. После успешного окончания разработки и внедрения программного обеспечения на рабочие места заказчика, возникает необходимость проведения дополнительного обучения (например, в связи с текучкой кадров у заказчика) или необходимость обновления программного продукта в связи с внесением изменений в законодательство. Так как полной информацией о данном продукте обладает только его разработчик, и только он может осуществить эти работы качественно, необходимо дополнительно учитывать данный случай при формировании муниципального заказа. Такие случаи должны быть регламентированы в законе. Однако, в Законе №44-ФЗ именно данный случай не указан.

На основании проведенного в пункте 3.1 исследования возможно сделать следующие выводы:

1) несмотря на принятие Закона № 44-ФЗ, который увеличил требования к квалификации исполнителей муниципального заказа, тем не менее, данные требования остаются слишком общими и прозрачными, и не устанавливают механизмов, которые бы способствовали бы снижению количества злоупотреблений при реализации муниципального заказа;

2) общее направление законодательства о закупках ориентируется на цену как главный критерий. В то же время, такой подход применим только для случаев обеспечения стандартизированными и широко распространёнными материальными ценностями и работами (услугами). Для достаточно редких

материальных ценностей такой подход не подходит. Более того, практика муниципального заказа показывает, что возрастает требования к уровню качества поставляемых объектов, а также их надёжности;

3) в Законе № 44-ФЗ отсутствует необходимость учета стоимости владения при реализации муниципального заказа, а также необходимость учета особенностей закупаемых нематериальных активов, в частности – неунифицированного программного обеспечения, что при его закупках создаёт правовую коллизию.

3.2 Мероприятия по совершенствованию порядка планирования и реализации муниципальных закупок в Сковородинском районе

На основании выявленных недостатков в системе муниципальных закупок, возможно предложить следующие мероприятия, направленные на увеличение экономической эффективности данного процесса:

1) централизация оценки муниципальных закупок;

Суть данного предложения состоит в том, чтобы организовать в рамках Администрации Сковородинского района, либо нанять на коммерческой основе фирму, с целью определения того, насколько эффективной будет та или иная закупка, какие условия по закупкам будут определяющими, какие требования к участникам должны быть установлены для каждого случая муниципального заказа. Следует отметить, что данная возможность установлена напрямую ст. Закона № 44-ФЗ.

Возможными вариантами здесь будут:

- создание соответствующего подразделения в рамках администрации;
- конкурс на выполнение данных работ.

Первый вариант имеет своим достоинством то, что он позволит устанавливать собственные критерии оценки, однако, потребует материальных затрат. Кроме того, ввиду централизации существенно увеличивается возможность коррупции со стороны лиц, принимающих решения.

Второй вариант является более предпочтительным, так как подразумевает, что лица, которые будут оценивать параметры муниципального

заказа не будут иметь связи с местным субстратом, а всё общение между администрацией и оценочной компанией будет производиться в рамках договора с использованием средств связи (например, по электронной почте). Здесь также будут необходимы материальные затраты, однако, исключается коррупционная составляющая.

Кроме того, необходимо упомянуть и тот факт, что использование сторонних услуг по оценке условий закупок позволит повысить их объективность и обоснованность, ввиду прямой заинтересованности фирмы-консультанта в результатах в как можно наиболее объективной оценки предложений.

2) ведение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в закупках материально-технических ценностей;

Закон № 44-ФЗ требует ведения стандартной информации о недобросовестных поставщика. При этом, в реестр недобросовестных поставщиков включается такая информация, как фамилии, имена, отчества (при наличии) учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа юридических лиц.

Однако, ввиду того, что на сегодняшний день значительное количество организаций регистрируется на потерянные паспорта, либо на лиц, ведущих асоциальный образ жизни, с целью обеспечения эффективности муниципального заказа предлагается также вести ещё один реестр, в котором должна быть включена следующая информация:

- связанная фирма;
- вид связи.

Ведение дополнительной информации позволит выявлять цепочки фирм, связанных интересами, что позволит более подробно вести учет взаимосвязей и выявлять конечных бенефициаров. При этом, данный инструмент в качестве информационной базы должен использовать только открытые источники, в том

числе – в сети Интернет.

Следует отметить и тот факт, что хотя формально Закон №44-ФЗ в ст. 104 п. 2 требует раскрытия учредителей недобросовестного поставщика, однако, формирование цепочки владения может в значительной степени затруднить определение конечного бенефициара сделки. В этих условиях единственным способом у органов муниципальной власти контролировать процесс муниципального заказа будет именно ведение информации о конечных бенефициарах.

3) учет оценки стоимости владения имуществом при формировании условий по муниципальным закупкам;

Учет стоимости владения имуществом при его закупке также возможно осуществлять либо самостоятельно, либо с использованием фирм-консультантов. Однако, ввиду того, что и в том и в другом случае необходимы затраты на проведение оценки, возможно установить следующее:

а) оценка стоимости владения осуществляется только для объектов основных средств, как уже имеющихся в администрации, так и вновь приобретаемых;

б) оценка стоимости владения также осуществляется для объектов интеллектуальной собственности и нематериальных активов, которые есть в распоряжении администрации;

в) срок оценки стоимости владения осуществляется, исходя из срока полезного использования оцениваемого средства, но не менее чем на период 3 года и не более, чем на 5 лет, либо на период срока полезной эксплуатации объекта.

Использование данных ограничений позволит вывести из под оценки стоимости малоценные объекты, стоимость владения которых не критична. Использование параметра стоимости владения должно быть рассматриваемо в случае, если в процессе проведения конкурса у ответственных лиц возникают сомнения в достоверности и полноте предоставляемой участниками конкурса информации. Стоимость владения должна учитываться при составлении

бюджетов на плановый трёхлетний период.

Следует также отметить тот факт, что Закон № 44-ФЗ не учитывают стоимость владения как фактор определения победителя конкурса, что снижает эффективность конкурсного размещения муниципального заказа для предметов длительного пользования.

4) использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок.

Суть данного предложения состоит в том, чтобы оптимизировать процесс материально-технического снабжения в рамках более крупных объединений, нежели администрация населённого пункта – в рамках района, или нескольких районов.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждаться межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ч.4 ст.8 в сочетании с ч.1 ст.68 ФЗ № 131-ФЗ), а также другие межмуниципальные организации, как например, создаваемые в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления нескольких муниципальных образований некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов (ч.4 ст.8 в сочетании со ст.69 ФЗ № 131-ФЗ). Деятельность указанных выше межмуниципальных объединений осуществляется в соответствии с требованиями гражданского законодательства.

Межмуниципальные объединения – формы совместной хозяйственной деятельности, используются муниципальными образованиями для совместного решения вопросов местного значения: соответственно, им не могут передаваться лишь полномочия органов местного самоуправления (ч.4 ст.8 Закона № 131-ФЗ).

В Амурской области практически не проработаны органами местного самоуправления муниципальных образований области вопросы организации

межмуниципальных хозяйственных обществ для предоставления муниципальных услуг. Сложности в этом вопросе видятся в согласовании интересов различных муниципальных образований и выработке механизмов обеспечения интересов каждого муниципального образования вне зависимости от численности жителей и статуса муниципального образования, в решении вопросов использования объектов муниципальной собственности или передачи этих объектов в собственность созданных организаций.

В условиях ограниченности ресурсов возрастает значимость оптимизации расходов на обеспечение вспомогательных функций. В связи с этим рассмотрим четыре подхода к организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций:

а) передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе.

б) разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе;

в) осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе;

г) смешанное разделение функций. Этот подход предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания.

Следует отметить, что в российских условиях возможность подобного подхода установлена в ст. 25 Закона № 44-ФЗ, в результате чего возникает возможность проведения закупок с ближайшими районами области – Тындинским, Зейским и Магдагачинским.

На основании проведённого в пункте 3.2 исследования возможно сделать следующие выводы:

1) с целью совершенствования процесса конкурсного размещения муниципального заказа предложены такие мероприятия, как централизация оценки муниципального заказа, введение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в

материально-техническом обеспечении, учет оценки стоимости владения имуществом при формировании условий по муниципальному заказу, а также использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок;

2) важнейшим условием реализации данных мероприятий будет формирование органа независимой оценки муниципальных заказов, который может быть образован при межмуниципальном сотрудничестве различных муниципалитетов Сковородинского района, а также путём межмуниципального взаимодействия между властями Сковородинского, Зейского, Тындинского и Магдагачинского районов, целью чего является сокращение затрат и повышение эффективности закупок.

3.3 Оценка экономической эффективности предложенных мероприятий

Проведём оценку экономической эффективности предложенных мероприятий. Для этого, будем использовать консервативный подход, основанный на том, что уровень затрат на реализацию мероприятий будет максимальным, а выгоды от реализации – умеренным.

1) централизация оценки муниципального закупок;

Оценим эффективность централизации оценки муниципального заказа. В качестве результата реализации данного предложения примем улучшение уровня качества поставляемых в рамках материально-технического обеспечения товаров и услуг.

В 2015 году на несоответствие качества товаров и услуг пришлось 22 % всего количества нарушений, или 10 случаев. Оценим потери Администрации Сковородинского района от данных нарушений, исходя из того, что это привело к снижению объёмов финансирования пропорционально доле количества случаев.

Общий объём финансирования закупок в муниципальном образовании по итогам 2015 года составил 47,6 млн руб. Тогда, претензии к качеству в максимальной сумме могут составить:

$$Сн = 47,6 \times 22 \% = 10,472 \text{ млн руб.}$$

Так как оценить размер возможных потерь сложно, установим его экспертным путём на уровне 10 %. Выбор данного уровня потерь обуславливается тем, что данная разница является нормальной для рынка, и отражает возможности по уторговыванию стоимости закупок для муниципальных нужд.

Отсюда, потери муниципалитета составили:

$$П = 10,472 \times 10 \% = 1,047 \text{ млн руб.}$$

или 1047 тыс руб.

Принимая, что при использовании централизации оценки данная сумма будет потрачена эффективно, её возможно принять в качестве экономического эффекта от мероприятия:

$$Э_1 = 1047 \text{ тыс руб.}$$

2) ведение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в материально-техническом обеспечении;

Реализация данного мероприятия позволит отсеять или свести к минимуму возможность участия в конкурсных мероприятиях лиц, которые имели нарушения в ходе предыдущих поставок, либо имеют негативную репутацию.

В 2015 году на неудовлетворительное состояние поставщика пришлось 4 % всех случаев нарушений, или 1 случай из 23. Принимая, что реализация данного мероприятия позволит сэкономить средства муниципального образования, оценим снижение уровня риска от данного мероприятия.

В целом на 165 конкурсов, проведённых в Сквородинском районе пришлось 46 случаев нарушений, из которых только 2 случая нарушений, связанный с неудовлетворительным состоянием поставщика, что даёт возможность определить общий уровень риска по данным видам поставщиков:

$$P = \frac{2}{165} \times 100 \% = 1,21 \%$$

Исходя из того, что общая сумма заключенного муниципального

контракта Администрации Сквородинского района в 2015 году составила 47,6 млн руб., определим средний размер сделки в 2016 году, принимая темп инфляции в размере 5,5 % в год, согласно документа «Денежно-кредитная политика ЦБ РФ на 2016-2018 гг.» получим средний размер контракта:

$$K = 47,6 \times (100\% + 5,5\%) = 50,2 \text{ млн руб.}$$

Отсюда получим, что снижение объёма риска от исполнения контракта ненадлежащим исполнителем будет являться экономической выгодой администрации посёлка, и составит:

$$\mathcal{E}_2 = 50,2 \times 1,21\% = 607 \text{ тыс руб.}$$

3) учет оценки стоимости владения имуществом при его закупке;

Проведём оценку влияния оценки стоимости владения имуществом при его покупке на экономическую эффективность деятельности администрации Сквородинского района.

В 2013-2015 гг. сумма затрат на владение и распоряжение имуществом муниципального образования составила 11,9 млн руб., 13,5 млн руб. и 7,2 млн руб. соответственно. Их доля в структуре затрат администрации составила от 15,1 % до 15,9 %, что указывает на постоянство доли, а следовательно, на то, что данный уровень позволяет поддерживать текущий уровень содержания администрации.

В качестве ориентира примем, что только 30 % всего объёма затрат на содержание касаются тех объектов, по которым действительно возможна экономия. Сюда относятся, прежде всего, средства компьютерной техники. Тогда, совокупный объём затрат на это направление по итогам 2012 года составит:

$$З = 7,2 \times 30\% = 2,16 \text{ млн руб.}$$

или 2160 тыс руб.

Использование учета совокупной стоимости владения применительно к средствам компьютерной техники позволяет сэкономить затраты от 20 % до 3-10 раз. Принимая в качестве базового уровня минимальный, получим, что снижение затрат как экономический эффект составит:

$$\text{Э}_3 = 10 \% \times 2160 = 216 \text{ тыс руб.}$$

4) использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок.

Оценим экономический эффект от реализации предложенного мероприятия, исходя из того, что уменьшится стоимость потребляемых ресурсов при закупке их более крупными партиями.

Данное предложение с наибольшим эффектом возможно применять с целью снижения затрат на текущее обеспечение деятельности администраций муниципальных образований. По итогам 2015 года финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления в Сковородинском районе составило 21,1 млн руб., или 44,4 % от общего объёма затрат.

Ввиду отсутствия данных о том, какая доля затрат в общей сумме затрат на содержание приходится непосредственно на закупку товаров (то есть той части муниципального заказа, который возможно закупать централизованно, за счет чего будет снижаться уровень цены при закупке), примем её равной доле в объёме закупок по конкурсам, составившей 35,1 %.

Тогда, общий объём затрат на содержание, который выводится в межмуниципальное сотрудничество, составит:

$$21,1 \times 44,4 \% \times 35,1 \% = 3,288 \text{ млн руб.}$$

Совокупный размер населения, а следовательно – финансового потенциала смежных со Сковородинским районов составляет:

– в Тынде и Тындинском районе – 47,4 тыс чел.;

– в Зее и Зейском районе – 39,1 тыс чел.;

– в Магдагачинском районе – 20,5 тыс чел.

В самом Сковородинском районе численность населения составляет 27,5 тыс чел., отсюда, совокупная численность населения данных районов составляет:

$$\text{Чн} = 47,4 + 39,1 + 20,5 + 27,5 = 134,5 \text{ тыс чел.}$$

Данная численность превышает численность населения только Сковородинского района почти в 5 раз. Исходя из того, что данное увеличение

будет выгодном поставщикам, возможно предполагать снижении ими цен на поставки в рамках муниципального заказа в размере 10 %. Отсюда, получим сумму экономии Администрации Сковородинского района в размере:

$$\mathcal{E}_4 = 3288 \times 10 \% = 329 \text{ тыс руб.}$$

Следовательно, совокупный экономический эффект от реализации предложенного комплекса мероприятий составит:

$$\mathcal{E} = \sum \mathcal{E}_i = 1047 + 607 + 216 + 329 = 2199 \text{ тыс руб.}$$

Таким образом, совокупный экономический эффект от реализации предложенных мероприятий в виде снижения затрат составил 2199 тыс руб.

На основании проведённого исследования рассмотрим структуру экономического эффекта от предложенных мероприятий по совершенствованию конкурсного размещения муниципального заказа в Сковородинском районе (таблица 8).

Таблица 8 – Структура экономического эффекта от реализации предложенных мероприятий по совершенствованию муниципальных закупок в Сковородинском районе

Мероприятие	Сумма, тыс руб.	Доля, процентов
1 Централизация оценки муниципальных закупок	1047	47,6
2 Ведение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в материально-техническом обеспечении;	607	27,6
3 Учет оценки стоимости владения имуществом при его закупке	216	9,8
4 Использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок	329	15,0
Итого	2199	100,0

Анализ данной таблицы позволяет сделать следующие выводы:

1) первым по значимости мероприятием будет централизация оценки муниципального заказа, что позволит выбирать наиболее оптимальные условия проведения конкурсов. Данное мероприятие даёт 47,6 % снижения затрат, и

должно реализовываться в первую очередь. Кроме то, в качестве мероприятия первой очереди будет выступать мероприятие по ведению реестра конечных бенефициаров по закупкам, что даёт возможность сокращения затрат на 607 тыс руб. в год или 27,6 % в структуре эффекта;

2) вторым по значимости мероприятием среди предложенных будет являться использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации покупок, на которое приходится 15,0 % всего снижения затрат, и также как централизация оценки муниципального заказа должно реализовываться в первую очередь;

3) мероприятием второй очереди будет являться учет оценки стоимости владения имуществом при его закупке с долей 9,8 %;

На основании проведённого в главе 3 исследования возможно сделать следующие выводы:

1) сформированный комплекс мероприятий ориентирован, прежде всего, на повышение эффективности применения положений закона № 44-ФЗ. При этом, основной задачей при реализации муниципальных закупок является такая регламентация их осуществления, при которой минимизируются риски муниципалитета в виде несоответствия качества, видов или сроков поставки товаров и выполнения работ и услуг;

2) предложенные мероприятия нацелены, прежде всего, на повышение информированности администрации, результатом чего будет являться снижение числа конкурсов, по которым нарушаются условия поставок;

3) в качестве мероприятий предложены такие мероприятия, как централизация оценки муниципальных закупок, ведение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в материально-техническом обеспечении, учет оценки стоимости владения имуществом при его закупке, а также использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок;

4) мероприятие по централизации муниципальных закупок предполагает

их оценку единым органом по всем подведомственным организациям, что позволит уменьшить число случаев закупки некачественных материальных ресурсов или у недобросовестного поставщика;

5) мероприятие по ведению информации о конечных бенефициарах компании, участвующих в поставках предполагает выявление конечных лиц-выгодополучателей, с целью недопущения их участия опосредованно в поставках. Основной причиной этого выступает то, что имеются возможности сокрытия конечных бенефициаров за длинной цепочкой контроля, что позволяет участвовать в закупках лицам, которые ранее уже нарушали договора на поставки;

6) мероприятие по учету оценки стоимости владения имуществом при его закупке предполагает, что закупки будут производиться с учётом последующей стоимости обслуживания данного средства, что может существенно удорожать покупку;

7) мероприятие по использованию межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок предполагает создание межмуниципального органа, посредством которого будет возможным осуществление закупок в большей сумме, что приведёт к существенной экономии средств на данные закупки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный заказ представляет собой инструмент удовлетворения потребностей государственных органов власти различного уровня, а также местных властей. Государственные закупки являются реализацией государственного заказа. Проведение государственных закупок предусматривает необходимость общественной значимости удовлетворяемой нужды, обеспечение необходимым объёмом финансовых ресурсов.

Государственный заказ и государственные закупки регламентированы нормами Бюджетного и Гражданского Кодексов, а также, начиная с 1/01/2014 г., принципами и требованиями Закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Регламентация реализации государственного заказа предусматривает процедуры его мониторинга, контроля и аудита. При этом, данные процедуры должны быть конкретизированы на местном уровне, путём издания соответствующих нормативных актов, учитывающих местную специфику, с учетом базисных положений Федерального закона №44-ФЗ.

Эффективность государственных закупок в настоящее время оценивается исключительно снижением цены. Однако, важную роль играют и другие факторы – гарантии, стоимость утилизации, обслуживания и прочие. В результате этого система оценки эффективности требует модификации. При этом, в качестве одного из инструментов повышения эффективности государственных закупок должен выступать общественный контроль.

Организация деятельности по ведению и размещению муниципального заказа в Сковородинском районе координируется отделом муниципального заказа Администрации района. Наблюдается общее увеличение количества мероприятий по закупкам в рамках муниципального заказа при снижении их денежного объёма. Основной объём муниципального заказа приходится на обеспечение деятельности органов местного самоуправления и связанные с этим вопросы. Однако, наибольшая динамика наблюдается по поставкам электро- и тепловой энергии, что связано с увеличением их потребления.

Несмотря на наличие положительных аспектов развития системы муниципального заказа, выражающихся в увеличении конкурентности при реализации, а также в увеличении уровня поставляемых товаров, работ и услуг, отрицательным моментом является то, что усложнение требований к поставкам не позволяет предотвратить случаи срыва сроков поставок, а также поставок работ и услуг ненадлежащего качества. Кроме того, около $\frac{1}{4}$ всего объёма поставок в счёт муниципального заказа составляют неконкурентные поставки, связанные с поставками тепла, электроэнергии и воды, что не позволяет существенно снизить цену на предоставляемые предприятиями-поставщиками, участвующими в конкурсных процедурах, услуги.

Сформированный комплекс мероприятий ориентирован, прежде всего, на повышение эффективности применения положений закона №44-ФЗ. При этом, основной задачей при реализации муниципальных закупок является такая регламентация их осуществления, при которой минимизируются риски муниципалитета в виде несоответствия качества, видов или сроков поставки товаров и выполнения работ и услуг. Предложенные мероприятия нацелены, прежде всего, на повышение информированности администрации, результатом чего будет являться снижение числа конкурсов, по которым нарушаются условия поставок.

В качестве мероприятий предложены такие мероприятия, как централизация оценки муниципальных закупок, ведение внутреннего документа, содержащего информацию о конечных бенефициарах компаний, участвующих в материально-техническом обеспечении, учет оценки стоимости владения имуществом при его закупке, а также использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок. Мероприятие по централизации муниципальных закупок предполагает их оценку единым органом по всем подведомственным организациям, что позволит уменьшить число случаев закупки некачественных материальных ресурсов или у недобросовестного поставщика. Мероприятие по ведению информации о конечных бенефициарах компании, участвующих в поставках

предполагает выявление конечных лиц-выгодополучателей, с целью недопущения их участия опосредованно в поставках. Основной причиной этого выступает то, что имеются возможности сокрытия конечных бенефициаров за длинной цепочкой контроля, что позволяет участвовать в закупках лицам, которые ранее уже нарушали договора на поставки.

Мероприятие по учету оценки стоимости владения имуществом при его закупке предполагает, что закупки будут производиться с учётом последующей стоимости обслуживания данного средства, что может существенно удорожать покупку. Мероприятие по использованию межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации закупок предполагает создание межмуниципального органа, посредством которого будет возможным осуществление закупок в большей сумме, что приведёт к существенной экономии средств на данные закупки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы / А.М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2012. – 687 с.
- 2 Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления / Р.В. Бабун. – М.: КноРус, 2008. – 224 с.
- 3 Бершадский, А. М.. Информационная поддержка принятия решений об укрупнении муниципальных районов / А. М. Бершадский, А. С. Бождай // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2011. – № 1. – С. 19-25.
- 4 Бунина, С.А. Учебно-методический комплекс по курсу «Система государственного управления» / С.А. Бунина. – Благовещенск.: АмГУ, 2007. – 96 с.
- 5 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – ст. 3823.
- 6 Бялкина, Т.М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – №2. – С.18-24.
- 7 Вертакова, Ю.В. Система государственного и муниципального управления / Ю.В. Вертакова, Е.В. Харченко. – М.: КноРус, 2009. – 272 с.
- 8 Виролайнен, О.А. Направления совершенствования городского и муниципального хозяйства / О.А. Виролайнен // Проблемы современной экономики. – 2011. – №3. – С.11-18.
- 9 Гегедюш, Н.С. Государственное и муниципальное управление / Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, С.В. Сергушко. – М.: Высшее образование, 2008. – 183 с.
- 10 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №32. – ст. 3301.
- 11 Григашкина, С.И. Концепция развития муниципального образования как инструмент стратегического планирования / С.И. Григашкина // Регионология. – 2012. – №3. – С.15-22.

- 12 Ершов, В.А. Государственное и муниципальное управление / В.А. Ершов. – М.: Гросс-Медиа, 2009. – 256 с.
- 13 Иванов, С.А. Стандарты качества жизни в системе социального управления / С.А. Иванов, Е.В. Тишин. – СПб.:ИПРЭ, 2009. – 128 с.
- 14 Инфраструктура муниципальных образований / под ред. П.В.Кухтина. – М.: КноРус, 2012. – 208 с.
- 15 Кабашов, С.Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации / С.Ю. Кабашов. – М.: Флинта, 2009. – 352 с.
- 16 Квашина, О.Н. Особенности формирования организационной структуры стратегического управления предприятием / О.Н. Квашина // Агропромышленный комплекс: состояние и перспективы развития: сборник научных трудов. – Великие Луки, 2009. – С.18-24.
- 17 Квашина, О.Н. Системный подход – основа стратегического управления / О.Н. Квашина // Инновационные технологии и тенденции развития сельскохозяйственного производства : сборник трудов Межрегиональной научно-практической конференции – Великие Луки: ФГОУ ВПО ВГСХА, 2009. – С.17-21.
- 18 Квашина, О.Н. Формирование концепции перспективного социально-экономического развития сельскохозяйственных предприятий сельского муниципального района / О.Н.Квашина //Известия. ФГОУ ВПО Санкт-Петербургский государственный аграрный университет. 2009. – № 9. – С.9-11.
- 19 Кичик, К. В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / К.В. Кичик. – М.: Юстиц-Информ, 2012. – 432 с.
- 20 Когут, А.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга / А.Е. Когут, В.Е. Рохчин. – СПб.:ИПРЭ, 2012. – 432 с.
- 21 Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
- 22 Коняев, С. Государственные закупки / С. Коняев. – М.: Рид Групп,

2015. – 112 с.

23 Коняев С. Государственные закупки. Участвуем и побеждаем / С. Коняев. – М.: Рид Групп, 2015. – 128 с.

24 Маршалова, А.С. Система государственного и муниципального управления / А.С. Маршалова. – СПб.: Омега-Л, 2011. – 128 с.

25 Местное самоуправление и муниципальное управление / под ред. А.С.Прудникова, Д.С.Белявского. – М.: Юнити, 2009. – 399 с.

26 Минеев, В.С. Возможности применения многокритериальной оптимизации в организационном управлении путём компьютерного моделирования: Системный анализ в проектировании и управлении. Труды VI Международной научно-практической конференции, / В.С. Минеев, А.А. Минеев. – СПб.: СПб ГПУ, 2011. – С.14-27.

27 Миронова, Н. Современные процессы реорганизации межмуниципального сотрудничества в России / Н.Миронова // Муниципальная власть. – 2012. – №10. – С.16-24

28 Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления / Р.Т. Мухаев. – М.: Юнити, 2008. – 575 с.

29 Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации №257-ФЗ от 08.11.2007 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 46. – ст. 5553.

30 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ №131-ФЗ от 06.10.2003 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – ст. 3822.

31 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации №184-ФЗ от 06.10.1999 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – ст. 5005.

32 Об утверждении Правил принятия решений о заключении от имени Российской Федерации государственных контрактов на поставку товаров,

выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» [Электр. ресурс] : постановление Правительства от 26.11.2013 г. №1071. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

33 О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» (вместе с «Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. №1088. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

34 О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта [Электр. ресурс] : постановление Правительства РФ №649 от 14.07.2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

35 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон Российской Федерации от 18.10.2007 г. №230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 43. – ст. 5084.

36 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

37 О приватизации государственного и муниципального имущества : федер. закон Российской Федерации от 21.12.2001 г. №178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 4. – ст. 251.

38 О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон Российской Федерации от 14.11.2002 г. №161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 48. – ст. 4746.

39 О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон от

21.07.2005 г. №94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №30. – ст. 3801.

40 Об утверждении положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 27.10.2006 г. №631. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

41 Отчет о деятельности Администрации Сковородинского района в 2015 г. – Сковородино: 2016. – 65 с.

42 Паклин, Н. Бизнес-аналитика: от данных к знаниям / Н. Паклин, В. Орешков. – СПб.: Питер, 2010. – 704 с.

43 Парахина, В.Н. Муниципальное управление / В.Н. Парахина, Е.В. Галлеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КноРус, 2012. – 496 с.

44 Подсумкова, А.А. Основы организации муниципального управления / А.А. Подсумкова, С.Ю. Наумов. – М.: Форум, 2009. – 352 с.

45 Прокофьев, В.Ю. Концепция развития коммунальной инфраструктуры / В.Ю. Прокофьев // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера – 2008. – №9. – С.46-52.

46 Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2009. – 368 с.

47 Сапожников, А.А. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ / А.А. Сапожникова, О.С. Семкина, В.С. Мокрый. – М.: КноРус, 2008. – 216 с.

48 Сергеева, С.В. Программа по дисциплине «Система государственного и муниципального управления» / С.В. Сергеева. – СПб.: НОИР, 2011. – 58 с.

49 Сеялова, Г.С. Инвестиционная политика предприятий : методические указания / Г.С. Сеялова. - Оренбург: ГОУ ОГУ, 2005. – 74 с.

50 Соловьев, С.А. Организационный механизм совершенствования местного самоуправления в крупном городе / С.А. Соловьев. – СПб.: Норма,

2012. – 132 с.

51 Столяров, А.М. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации / А.М. Столяров, А.Мацнев, Ф. Мухаметшин. – М.: РАГС, 2011. – 384 с.

52 Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешкин. – М.: Инфра-М, 2012. – 512 с.

53 Фурши, К. Межмуниципальное сотрудничество во Франции [Электронный ресурс]. – URL: www.coopregion.ru/uploaded/VE%20ville%20durable/intercommunalite-RU.pdf (дата обращения 01.04.2016).

54 Халиков, М.И. Система государственного и муниципального управления. / М.И. Халиков. – М.: Флинта, МПСИ, 2012. – 448 с.

55 Якушев, А.В. Государственное и муниципальное управление / А.В. Якушев. – М.: А-Приор, 2011. – 144 с.