

Кулясов Алексей Иванович

**Совершенствование организационно-распорядительных
методов управления региональной контрактной системой в
сфере закупок товаров, работ, услуг**

Специальность 38.06.01 Экономика

Выпускная квалификационная работа

Научный руководитель:
профессор, д.э.н.
Маленков Юрий Алексеевич

Санкт-Петербург
2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ.....	2
ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретические аспекты развития региональной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг.....	5
1.1 Сущность закупок для обеспечения государственных нужд, история возникновения и принципы их осуществления.....	5
1.2 Нормативно-правовое обеспечение государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд, способы конкурентных закупок и их особенности, зарубежный опыт.....	17
1.3 Новации в системе закупок.....	29
Глава 2. Организационно-распорядительные методы управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг.....	36
2.1. Особенности применение организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой.....	36
2.2. Анализ результатов применения организационно-распорядительных методов в региональной контрактной системе.....	46
2.3. Пути развития организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой.....	66
Глава 3. Разработка рекомендаций по совершенствованию организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг.....	84
3.1. Направления совершенствования организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой.....	84
3.2. Комплексные предложения по повышению эффективности функционирования региональной контрактной системы.....	90
3.3. Разработка модели осуществления государственных региональных закупок.....	103
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	122
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	125
АННОТАЦИЯ.....	139

ВВЕДЕНИЕ

Бюджет любой современной страны состоит из двух частей: расходов и доходов. Затратная часть бюджета большинства развитых стран формируется в значительной степени из государственных закупок, выступающих эффективным инструментом управления экономикой. В настоящее время государственные контракты позволяют решать многие социально-экономические проблемы стран, а также способствуют проведению научных исследований, созданию и внедрению новых технологий, техники и разработок. Это обуславливает актуальность вопроса организации проведения государственных закупок, интерес к которому ежегодно только возрастает.

В условиях нарастающего финансового кризиса экономики Российской Федерации актуальность данной проблемы только возрастает, так как рациональное и действенное изменение структуры и размера государственных закупок выступает одним из основных инструментов преодоления кризиса. Поэтому принятие любого незначительного решения об изменении механизма проведения государственных закупок может оказать огромное влияние на будущее состояние экономики страны.

Цель выпускной квалификационной работы – на основе теоретического анализа подходов к организационно-распорядительным методам управления контрактной системой и современного механизма проведения государственных закупок в государственных областных образовательных учреждениях Новгородской области разработать комплексные предложения по его совершенствованию.

Задачи исследования:

- исследовать теоретические аспекты развития региональной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- проанализировать эффективность применения организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- разработать рекомендации по совершенствованию организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Предмет исследования – управление государственными закупками в государственных областных образовательных учреждениях Новгородской области.

Объект исследования – механизм осуществления и процессы управления закупками в департаменте образования и молодежной политики Новгородской области и подведомственных ему государственных образовательных учреждениях (ГОУ).

Методологической основой исследования явились как общие методы исследования (структурный и сравнительный анализ, синтез, методы дедукции и индукции, методы обобщения и классификации), так и специальные методы (экономико-статистический, расчетно-конструктивный, методы экономического анализа, статистические группировки, SWOT-анализ, прогнозирование).

Информационной базой для написания выпускной квалификационной работы послужили труды таких авторов как Андреева Л.В., Анощенко Е.Н., Белова О.А., Веденеев Г.М., Федоров А.А., Шиповальникова Ю.Г., John Cartwright, Martijn Hesselink и другие. Также в выпускной квалификационной работе использовались законодательные и нормативные акты Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, методические и инструктивные материалы, региональные законодательные акты, периодическая литература по исследуемой проблеме.

Практическая значимость данного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в практической закупочной деятельности, в части совершенствования процесса организации государственных закупок, что в свою очередь отразится на доходной части бюджета.

Структурно ВКР состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

В первой главе рассмотрена сущность закупок для обеспечения государственных нужд, история возникновения и принципы их осуществления, проанализировано нормативно-правовое обеспечение государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд, способы конкурентных закупок и их особенности, изучены новации в региональной системе закупок, зарубежный опыт.

Во второй главе выявлены особенности применения организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой, проанализированы результаты применения организационно-распорядительных методов в региональной контрактной системе, а также предложены пути развития организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой.

В третьей главе определены направления совершенствования организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой, разработана модель осуществления государственных региональных закупок, систематизированы полученные данные и предложено комплексное решение по повышению эффективности функционирования региональной контрактной системы.

Глава 1. Теоретические аспекты развития региональной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг

1.1 Сущность закупок для обеспечения государственных нужд, история возникновения и принципы их осуществления

В современной экономике смешанного типа государство помимо управляющего института в рыночных отношениях выступает важнейшим субъектом рыночных отношений. Основу экономической роли государства в рыночной экономике составляют государственные и муниципальные финансы, которые в свою очередь являются одной из основных сфер финансовых отношений. Объективная потребность в данной сфере связана с тем, что органам государственной власти и местного самоуправления требуются финансовые ресурсы для решения масштабных социально-экономических задач и осуществления собственной деятельности. В процессе формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов государство и органы местного самоуправления осуществляют государственные расходы. Такие расходы выступают финансовой основой формирования системы государственных заказов.

Государственный (муниципальный) заказ рассматривается как форма организации бюджетного финансирования, которая оформляет процесс выделения бюджетных средств бюджетополучателям на основе заданий органов власти и управления на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд на контрактной основе с поставщиками, исполнителями и подрядчиками. В рыночных условиях единого экономического пространства формируется механизм распределения государственных заказов на конкурентных началах, который заложен в основу контрактной системы.¹

Следовательно, контрактная система в условиях формирования единого рыночного пространства выступает приоритетным механизмом регулирования в удовлетворении государственных и муниципальных потребностей, что и обуславливает высокую значимость проработки проблем, связанных с управлением контрактной системой страны.

В настоящее время большинство механизмов регулирования контрактной системой в реалиях российской действительности являются неэффективными в связи с недостатками Федеральной контрактной системы США, на основе которой и была разработана ФКС Российской Федерации, разросшихся в результате неучтенного фактора российского менталитета при её внедрении. Это в совокупности со сложностями, возникшими в

¹ Седова М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 138, 139.

результате вступления Российской Федерации в ВТО, очередного витка экономического кризиса и внешнеполитических обострений, вызывает необходимость в проведении теоретического и практического анализа всех элементов института федеральной контрактной системы и механизмов его регулирования, а также выработки новых моделей совершенствования отдельных элементов контрактной системы и их совокупности как единой эффективно функционирующей системы.

Впервые важность представления о сущности контрактных отношений для экономики государства сформулировал представитель школы меркантилизма Томас Ман. Экономист утверждал, что контрактные отношения торговца должны быть качественными в отношении формы и условий контракта, чтобы приносить пользу государству, в противном случае прибыль торговца может превратиться во вред государству.

Позже вопросы контрактных отношений также рассматривались представителями классической экономической теории, кейнсианского направления, неоинституционализма. Так, американский экономист Рональд Коуз суть контрактных отношений сводил к понятию «транзакционные издержки», Уильямсон Оливер определил контракт как некую экономическую сущность, которая позволяет экономическим агентам действовать эффективно.

Изучению современных проблем контрактной системы посвящены труды многих экономистов, среди которых следует выделить работы российских ученых В.А. Анисимов, М.И. Брагинский, Д.Н. Бахрах, Я.И. Кузьмина, Е.Г. Комиссарова, А.П. Патрона, Ю.В. Росляка, А.С. Ротенберг, Д.А. Рубвальтера, И.И. Смотрицкой, В.А., Федоровича Я.И., Л.И. Шевченко, А.В. Яровой, которые определяют основы и принципы функционирования современной контрактной системы. В зарубежной литературе проблемам контрактной системы свои работы посвятили Э. Аткинсона, Д. Норта, М. Олсона, Дж. Стиглица, Г. Ходжсона и другие.

Тем не менее, несмотря на большое наличие научных трудов как отечественных, так и зарубежных экономистов, посвященных проблемам современной контрактной системы и путям повышения эффективности её функционирования, в настоящий момент в существующих работах отсутствует качественно разработанная целостная модель реализации государственных закупок, затрагивающая региональную составляющую контрактной системе в разрезе различных способов управления, в частности организационно-распорядительных как ключевых в данном направлении.²

2 Овчинский В.А. Развитие института федеральной контрактной системы / Овчинский В.А. URL: <http://www.dissercat.com/content/razvitie-institut-a-federalnoi-kontraktnoi-sistemy#ixzz4TYd75yUx> (дата обращения: 05.04.2016).

Для того, чтобы целостно и всесторонне определить, что в современных условиях представляет собой контрактная система, а также для выявления её базовых проблем проследим историю развития государственного заказа в России.

Первые сохранившиеся акты с упоминанием процедур, которые предшествовали конкурсным торгам, относятся к XVII веку. Впервые указ о подрядной цене доставки муки и сухарей в Смоленск был объявлен Алексеем Михайловичем 7 июля 1654 года во время его царствования. Согласно указу за определенный объем груза назначалась различная цена: 40, 55 копеек и 1,5 рубля.³ На таких условиях поставщик, должен был отвезти хлеб в Смоленск, при этом он освобождался от пошлины. Данный подряд не был конкурсом, однако он уже имел его основные черты: публичный заказ, условия, поиск исполнителей. В отношениях между государством и поставщиками начался переход от волевого к экономическому подходу.

Первые прообразы для будущих правил «публичных» торгов появились лишь при Петре Первом в виде законодательных актов. В то время «Канцелярия подрядных дел» находилась в подчинении Камер-Коллегии и занималась вопросами продаж и поставок. В 1719 году с целью сближения подрядчика и заказчика была издана Инструкция Генерал-кригс-комиссару, согласно которой Генерал-кригс-комиссару рекомендовалось, например, недостающие мундиры «и всякие полковые припасы и лошадей» спрашивать в той губернии, где стоял полк. С этого же времени и вплоть до революции большинство контактов частного капитала и казны заключалось именно в направлении поставок для военного ведомства, поэтому все законодательство по публичным торгам разрабатывалось для нужд государства в военных министерствах.

Изначально, чтобы все входящие или покидающие город лица могли ознакомиться с объявлениями о конкурсе, они вывешивались на всех городских воротах. Там же обычно перечислялись лица, уже работающие по государственным заказам, вывешивались судебные решения, связанные с нарушениями конкурсных процедур (взяточничество, подставные лица, сговор «конкурсантов» с членами комиссии или между собой, сокрытие полученных ранее, но невыполненных заказов) и сообщалось о льготах поставщикам и подрядчикам. Публичное размещение информации о правонарушителях не ликвидировало злоупотребления при получении подряда. В ответ на это в июне 1721 года был вывешен Сенатский Указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов.⁴ Публичное сообщение результатов как важнейших, так и различных мелких торгов с июня 1714 года оговаривалось специальным сенатским решением.

³ Анощенко Е.Н. Из истории проведения подрядных торгов/ Е.Н. Анощенко. Киев: Пирамида, 1994. С. 36.

⁴ Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XVII-XVIII в.// Конкурсные торги. 1998. №8.С.39-44.

В 1721 году Российское царство стало империей, что привело к необходимости гражданского и военного управления соответствовать повышенным требованиям. Для реализации этой цели был принят ряд указов, в том числе Регламент Адмиралтейства и верфи, согласно которому вопросы снабжения Адмиралтейств и верфей выступали важнейшими. Следовательно, и инструкции по их решению находились в первой главе в пункте 15 «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться». Порядок работы заказчиков с подрядчиками представлен на рисунке 1.

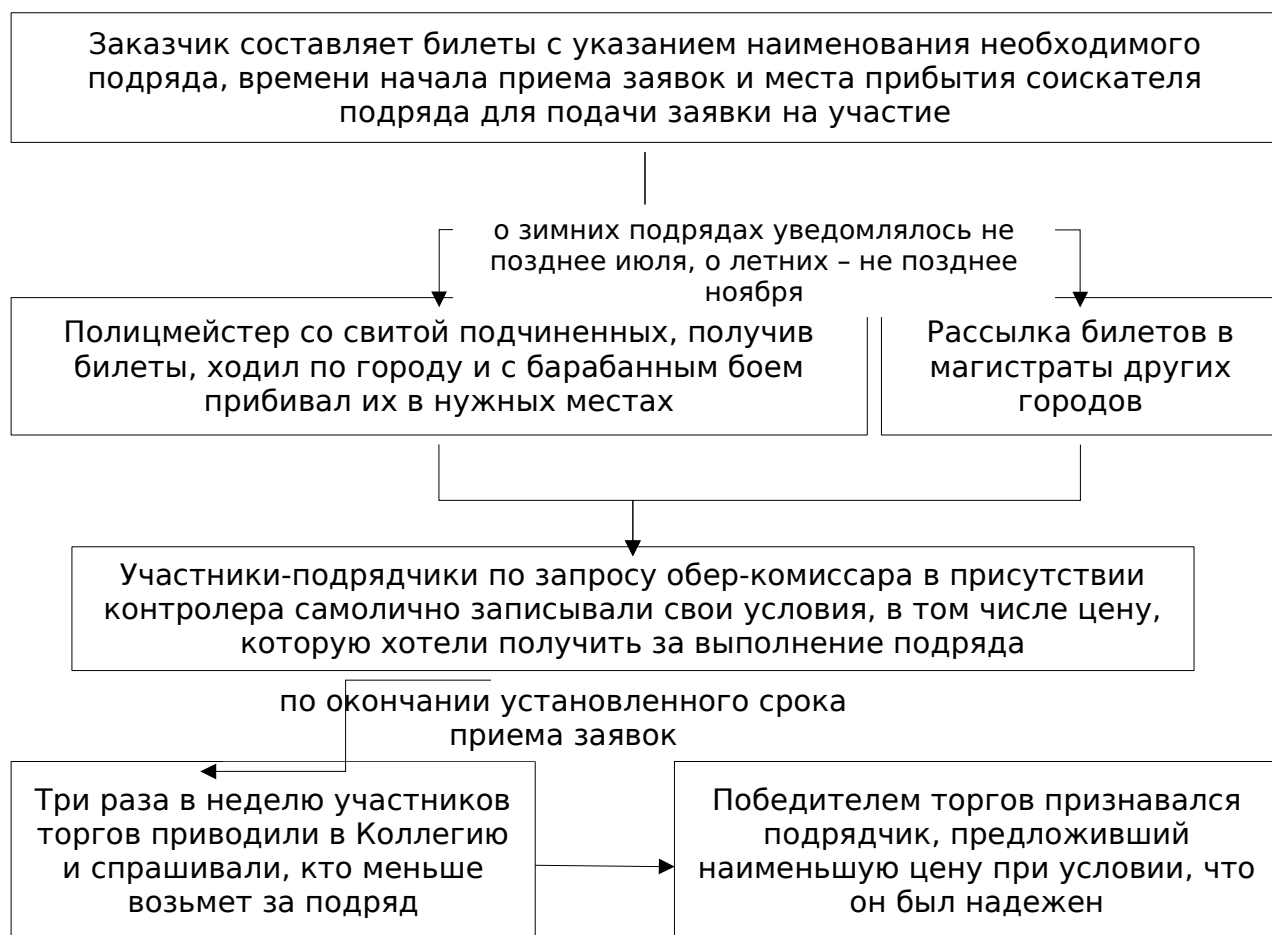


Рис. 1. Схема работы заказчика с подрядчиками (Составлено по: Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XVII-XVIII в.// Конкурсные торги. 1998. №8.С.39-44.)

Для подтверждения надежности подрядчика-победителя обер-комиссар освидетельствовал поручительства и передавал сведения в Коллегию. Победителем подряда признавался следующий «верный» подрядчик за участником, предложившим самую низкую цену, при условии, если его поруки и состояние соответствовали требованиям, а первоначальный победитель оказался «неверным», т.е. необязательным или недостаточно состоятельным. Спустя три недели после отдачи подряда зажигалась суточная свеча, которая позволяла соискателям получить уже утвержденный подряд или поставку при условии, «что ежели из них кто одумается, или вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше». Предложения, поступившие после сгорания свечи, не принимались. Во избежание

противоправных действий подрядчиков со злым умыслом, свечу охраняли два офицера, которые были специально представлены к ней.⁵

Принятые Петром Первым законы действовал во времена правления ближайших его преемников. Так, петровские Регламент и Инструкция прекратили своё действие лишь в 1737 году, когда они были дополнены и изданы последний раз. Новый порядок осуществления торгов, как путь к решению появившихся за это время вопросов, был разработан в начале правления Анны Иоанновны и обозначен в новом Регламенте Камерц-Коллегии. Нововведения порядка представлены на рисунке 2.

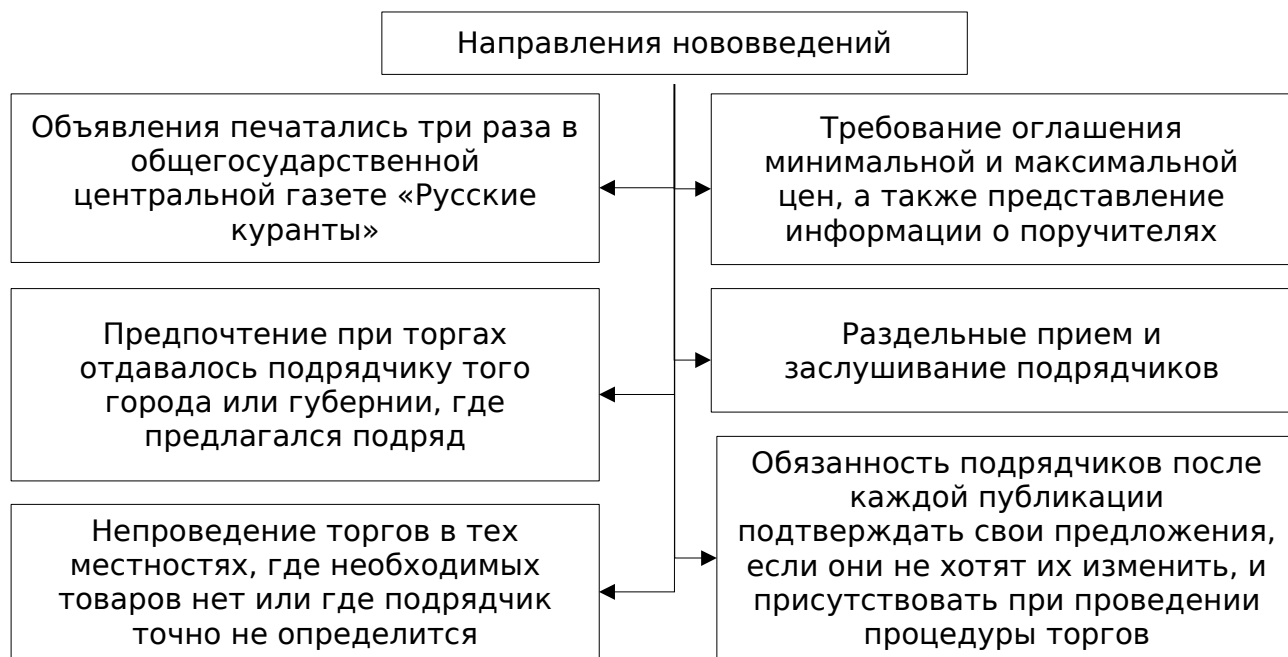


Рис.2. Нововведения порядка работы заказчика с подрядчиками (Составлено по: Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XVII-XVIII в.// Конкурсные торги. 1998. №8.С.39-44.)

Множественность разработанных регламентов свидетельствует, о том, что дело государственных подрядов через торги развивалось и процветало.

С целью борьбы с ненадежными подрядчиками в конце 30-х годов XVIII века запретили допуск к торгам подрядчиков без справки из Коммерц-Коллегии, свидетельствующей, что у данного участника отсутствуют государственные «доимки», т.е. долги по векселям и т.п. Качество поставляемых подрядчиками товаров контролировалось за счет введения в это же время специальных инструкций с требованиями к качеству отдельных товаров.

В 1758 году во время правления Елизаветы Петровны был утвержден «Регул провиантского правления».⁶ Особенности данного документа перечислены на рисунке 3.

⁵ Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XVII-XVIII в.// Конкурсные торги. 1998. №8.С.39-44.

⁶ Там же.

«Регул провиантского правления»

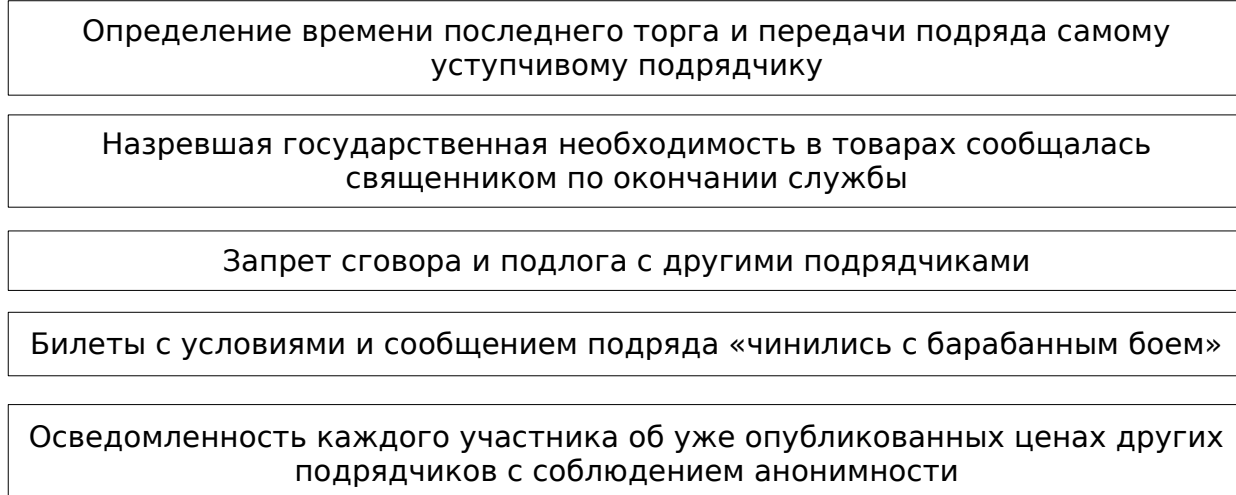


Рис. 3. Особенности порядка работы заказчиков с подрядчиками по документу «Регул провиантского правления» (Составлено по: Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XVII-XVIII в.// Конкурсные торги. 1998. №8.С.39-44)

Следующим этапом реформирования системы торгов послужило проведение радикальных реформ государственного управления в России. В 1775-1776 гг. в составе «Учреждения о губерниях» была включена статья «О контрактах по подряду, поставках и откупах», в которой учитывался весь полученный опыт проведения торгов государственными органами. Всплеск деятельности государственных органов, задействованных в разработке различных законодательных актов, наблюдался в первой четверти XIX века, когда было издано 107 правительственных актов, регламентирующих или уточняющих осуществления процедуры торгов, их обеспечение и последующее исполнение заключенных контрактов. С целью учета расширяющегося поля взаимовыгодных контрактов частного предпринимательства и государства, возникшего в результате усложнения правовых и социальных отношений в обществе, активного дорожного и городского строительства, развития техники, появления новых учреждений, во время правления Николая I был принят новый общий документ, регламентирующий государственные закупки – «Положение 1830», который профункционировал до 1900 году, претерпев множество изменений и дополнений. Новое положение проработало 17 лет с 1900 года по 1917 год, когда сама необходимость осуществления публичных торгов на государственные закупки отпала в результате революционных событий 1917 года, последовавшей за ними гражданской войны, военного коммунизма и внедрения системы планового хозяйства и централизованного распределения материальных ресурсов.

Переход России на рыночные отношения ознаменовал новый виток в реформировании системы государственных закупок. Рыночная система требовала коренного пересмотра

системы государственных закупок. России необходимо было переключиться от плановых, жестко регламентированных поставок товаров, на приобретение товаров в конкурентной среде, где покупатель наделен широкими возможностями выбора из многочисленных и неодинаковых предложений поставщиков.

Современная история контрактной системы России начала формироваться в начале 90-х годов XX века и насчитывает условно пять этапов.

Первый этап включает 1991-1994 годы и характеризуется формированием направления развития конкурентных отношений на длительный срок, упразднением обязательного государственного заказа и прежней системы материально-технического обеспечения принудительным формированием хозяйственных связей, введением понятия «государственный контракт» и первичным формированием идеи конкурсного размещения государственных заказов. В целом этот этап развития государственных закупок отражает начало практической реализации рыночных механизмов в закупочной системе государства.

Второй этап включает период с 1994 по 1997 гг., по итогам которого была регламентирована закупочная деятельность для федеральных государственных нужд.

Третий этап включает 1997-2005 гг., его отличительными чертами становятся установление обязательной общедоступной публикации заказов на конкурсной основе, сближение международной и российской контрактных систем и обособление полномочий регионов от федерального центра в вопросе регламентации закупок, что, однако, в совокупности с отсутствием методической информации и эффективного информационного обеспечения закупок вызвало рост коррупции и снижение прозрачности закупок. Названные тенденции совместно с очередным витком финансового кризиса оказывали колоссальное сдерживающее воздействие на развитие финансовой системы Российской Федерации и наращивали социальное напряжение в целом.

Четвертый этап включает 2005-2013 гг. Нормативно-правовые акты, изданные в этот период, систематизировали большинство регламентов, существовавших ранее, и позволили вывести закупочный процесс на качественно новый уровень, установив при этом общие принципы и требования проведения закупочной деятельности в том числе и для таких юридических лиц, как естественные монополии, государственные корпорации, унитарные предприятия и автономные организации.

Пятый этап включает период с 2014 г. по настоящее время и раскрывает все черты современного состояния контрактной системы в России. основополагающим документом, регламентирующим экономические отношения в сфере закупок между значительной частью хозяйствующих субъектов при размещении заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд заказчиков и определении поставщиков, на этапе заключения

контрактов и их исполнения, выступает Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».⁷

Систематизируя вышеперечисленные этапы реформирования системы государственных закупок с конца 90-х годов по настоящее время, можно сформировать следующую цепочку законов и руководящих документов, регулирующих механизм государственных закупок (рисунок 4).

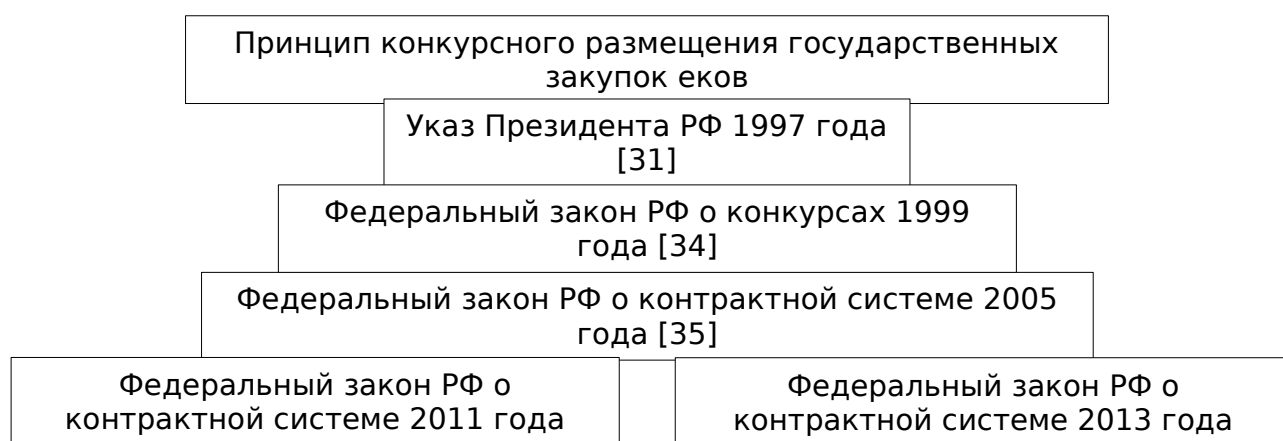


Рис. 4. Хронология развития законодательства о государственных закупках конца XX – начала XXI веков (Составлено автором)

Правила осуществления закупок, сформулированные в вышеупомянутых документах и других российских законодательных актах, базируются на общепринятых в мировой практике принципах осуществления закупок, зафиксированных в ряде международных документов, таких, как директивы Европейского союза (ЕС), многосторонние соглашения о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), документы организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и другие. Основными принципами государственных закупок выступают:

- Подотчетность и соблюдение процедур – строгое соблюдение установленного регламента проведения закупок и оформления документации заказчиками;
- Справедливость – равные возможности для всех поставщиков на получение заказов для поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд, а также равное и справедливое отношение ко всем потенциальным партнерам в ходе проведения торгов и определения победителей;
- Открытая и эффективная конкуренция – возможность у любого участника стать поставщиком при соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, работ,

⁷ Седова М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент ... С. 138-142.

услуг. Неприменение данного принципа допускается лишь в оговоренных законодательством о контрактной системе случаях;

- Открытость, прозрачность – доступность всей информации, относящейся к закупкам, для всех потенциальных участников и общественности, включая обязательные публикации актов выполнения обязательств сторонами, извещений о закупках, условий конкурсов, информации об их результатах и т.п.;⁸
- Обоснованность – проведение закупок в соответствии с реальными потребностями организации, сформированными с учетом установленных нормативов и стандартов;
- Автоматизированность – приоритет электронных средств обмена информацией с целью повышения эффективности управления временными ресурсами и сокращения бюрократической составляющей закупок.

В правилах также закреплена обязательность организации конкурсов при размещении крупных заказов поставку товаров, оказание услуг, выполнение работ для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и подробно определены процедуры осуществления закупок.

Таким образом, на примере исторического опыта развития контрактной системы России можно точно определить, что управление государственными закупками играет значительную роль в экономическом развитии страны. Контрактная система позволяет в большей мере экономить средства бюджета, увеличивать общий объем ВВП, систематизировать и регламентировать процедуры проведения закупок, контролировать как процесс размещения заказов, так и действия поставщиков, исполнителей и заказчиков на этапах заключения, исполнения и закрытия контрактов, в полной мере регулировать финансовые отношения всех участников на всех этапах процесса проведения закупок, что характеризует контрактную систему как эффективный финансовый инструмент в системе государственных расходов.

При этом анализ показал, что основными проблемами контрактной системой на протяжении всей истории развития, как и на современном этапе, выступает коррупция, превалирование бюрократической составляющей, несовершенство системы управления, а также слабая проработанность нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс осуществления закупок, что зачастую приводит к разногласиям в вопросе решения спорных ситуаций и противоречиям при представлении органами, осуществляющими контроль реализации контрактной системы и консультирование по вопросам применения отдельных

⁸ Жданов А.Ю., А.Н. Фёдоров. Управление закупками с использованием конкурсных процедур: технология внедрения и организации: монография. — М.: КНОРУС. — 288 с. . 2007.

положений регламентирующих актов, разъяснений по таким вопросам. Данные тенденции характерны для российской контрактной системы как на федеральном уровне, так и на региональном.

С целью формулировки наиболее полного и точного определения контрактной системы, которое позволит однозначно определить сферу применения методов управления, обратимся к текущему законодательству различных стран, а также рассмотрим авторские трактовки данного понятия.

Общее понятие контрактной системы, сформулированное в действующем законодательстве Российской Федерации, раскрывается как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. При этом участниками такого процесса выступают:

- федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- иные федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;
- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;
- заказчики и участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- уполномоченные органы и уполномоченные учреждения;
- специализированные организации;
- операторы электронных площадок.⁹

Очевидно, что данное определение является слишком громоздким для понимания и в то же время не раскрывает существенных сторон контрактной системы. Необходимым видется обозначить в определении этапы и основные инструменты и методы осуществления

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

государственных закупок товаров, работ и услуг, а также базовые принципы функционирования контрактной системы в лаконичной и релевантной форме.

Попытки разработки различных формулировок предпринимались многими экономистами. Так, Якушина Я.В. в своей статье «Федеральная контрактная система и государственные закупки в сфере образования» определяет Федеральную контрактную систему как «...совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов». При этом Якушина в своей работе четко выделила 3 таких этапа: прогнозирование и планирование закупок, их осуществление и мониторинг, контроль и аудит, что является безусловным плюсом предложенной формулировки.¹⁰

Рассмотрению контрактной системы через призму категории «отношения» в экономической стезе посвящены работы С.А. Черемухина, который определил контрактную систему как «сфера, включающая совокупность экономических отношений хозяйствующих субъектов и государства как потребителя общественных благ и услуг и как регулирующего органа по поводу удовлетворения частных и общественных потребностей».¹¹

В рамках экономической теории контрактная система представляется в основном через понятие «система». Так, И.К. Дмитриева предлагает следующую дефиницию контрактной системы «многокомпонентной и многофункциональной системы, построенной в рамках управления экономическим и социальным развитием региона с элементами организационного и экономического регулирования взаимоотношений основных участников - государственного заказчика и исполнителя государственного заказа (поставщика или производителя), выявляемого процедурой конкурса».¹² А.А. Храбкин характеризует контрактную систему как «совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов: прогнозирования и планирования обеспечения государственных и муниципальных нужд; осуществления закупок

10 Якушина Е.В. Федеральная контрактная система и государственные закупки в сфере образования: что нужно знать директору школы / Якушина Е.В. // Народное образование / Автономная некоммерческая организация «Издательский дом «Народное образование» (М.); ред. Кушнир А., Бестужев-Лада И., Вишеникина С., Новиков А., Литвинов А., Морозов С., Мухина В., Поташник М., Целищева Н. – М.: Изд-во Автономная некоммерческая организация «Издательский дом «Народное образование», 2014. – 248 с.

11 Черемухин С.А. Развитие экономических отношений в системе государственных закупок как условие модернизации экономики России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Тамбов, 2010., С.4.

12 Дмитриева И.К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: Автореф. ... дис. канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2003. См. также: Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: Автореф. ... дис. д-ра экон. наук: 08.00.05. М., 2009. С. 7.

товаров, работ и услуг; осуществления мониторинга, контроля и аудита, в том числе полноты и качества удовлетворения государственных и муниципальных нужд».¹³

С правовой точки зрения контрактную систему рассмотрела в своей диссертационной работе Шмелева М.В. По мнению автора, контрактная система выступает основным юридическим механизмом реализации субъективных гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей при проведении государственных закупок товаров (работ, услуг) в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, направленным на эффективное использование бюджетных средств и реализацию крупных экономических, социальных, научно-технических и инновационных проектов. Ценным в работе Шмелевой является то, что ей удалось из всей совокупности контрактных правоотношений выделить 2 их концептуальные формы: обязательственные правоотношения и организационно-правовые отношения. Именно вторая форма правоотношений требует более подробного рассмотрения в рамках данной работы для выявления проблем её управления и формирования направлений их решения.¹⁴

Попытку рассмотрения государственных закупок с применением системного подхода в рамках правового поля осуществила Л.В. Андреева. Активно оперируя термином «система», она определила контрактную систему как «договорный характер взаимодействия публично-правовых образований с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд».¹⁵ Однако в следствии отсутствия научного толкования предложенной дефиниции научное сообщество зачастую игнорирует или по крайней мере критикует данный подход.

Следует отметить, что среди отечественных экономистов существует группа ученых, придерживающихся более лаконичного определения контрактной системы. Например, Матевосян С.С. в своей статье, посвященной некоторым особенностям контрактной системы, предложила следующую формулировку: «совокупность участников контрактной системы и осуществляемые ими действия», чётко выделив 2 основополагающих составляющих элемента.¹⁶ Ряд ученых таких, как А.Н. Борисов и Т.Н. Трефилова, также выделяют третий

13 Храмкин А.А. Перспективы развития контрактной системы закупок // Учет в бюджетных учреждениях. 2011. N 12 (URL: <http://www.audit-it.ru/articles/account/otrasl/a100/386345.html> (дата обращения: 22.02.2015).

14 Шмелева М. В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.03 - гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право /М. В. Шмелева ; науч. рук. Е. В. Вавилин. -Саратов, 2013. С. 10-11.

15 Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 11, С. 3.

16 Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. – 2013. – №8. – С. 9.

элемент контрактной системы – информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок на основе единой информационной системы (ЕИС)¹⁷.

Резюмируя вышеизложенное, можно сформулировать следующую дефиницию контрактной системы: система отношений экономического и правового, частного и публичного характера, возникающих между участниками контрактной системы, по поводу планирования, нормирования, определения поставщика (подрядчика, исполнителя), проведения процедур, заключения и исполнения контрактов, мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных и государственных нужд с соблюдением основополагающих принципов открытости, прозрачности, конкурентности, профессионализма участников, инновационности, единства, ответственности за результативность и эффективности контрактной системы.

1.2 Нормативно-правовое обеспечение государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд, способы конкурентных закупок и их особенности, зарубежный опыт

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из Федеральных законов Российской Федерации 2011 и 2013 годов и других федеральных законов, регулирующих отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд для повышения результативности, эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения прозрачности и гласности проведения таких закупок, предупреждения коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок, а также принятых иными органами государственной власти, уполномоченными на это, нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Правила, установленные международными договорами Российской Федерации, имеют большую юридическую силу по сравнению с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В рамках данной работы будут рассмотрены закупки государственных бюджетных областных образовательных учреждений, осуществляющих свою закупочную деятельность в соответствии с вышеназванными Федеральными законами. Анализ деятельности таких

17 Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный). М.: Деловой двор, 2013, С. 12.

организаций целесообразно проводить по обоим законам, несмотря на их значительное различие в регламентации процедур осуществления закупок. Так, осуществляемые по Федеральному закону о контрактной системе 2013 года закупки строго регламентируются, а закрытый перечень способов определения поставщика приведен в названном законе. В то время, как организации, осуществляющие свою деятельность согласно Федеральному закону о контрактной системе 2011 года, при проведении государственных закупок руководствуются самостоятельно утвержденными и размещенными до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Положениями при осуществлении такими организациями закупок товаров, работ, услуг. Такие положения имеют более вольную трактовку и могут значительно различаться у отдельных заказчиков, поэтому их общий анализ затруднителен. Федеральный закон о контрактной системе 2011 года также применяется государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями и другими организациями.

Информационное обеспечения контрактной системы в сфере закупок осуществляется путем создания и ведения единой информационной системы, которая во взаимодействии с иными информационными системами и электронными торговыми площадками (ЭТП) обеспечивает формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы. Посредством ЭТП также осуществляется подписание электронных документов и подача заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в форме электронного документа с использованием усиленной неквалифицированной электронной цифровой подписи. Открытие доступа к заявкам, поданным в электронной форме на участие в закупке, также реализуется с использованием функционала ЭТП в день и во время, которые указаны в извещении об осуществлении закупки.

Порядок функционирования единой информационной системы, требования к технологическим и лингвистическим средствам единой информационной системы, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в единой информационной системе, порядок информационного взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Единая информационная система содержит реестр контрактов, заключенных заказчиками, реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), реестр банковских гарантий, реестр типовых контрактов, реестр судебных практик и прочую важную информацию.

Информация, содержащаяся в единой информационной системе, является общедоступной, предоставляется безвозмездно и размещается на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru>. В единой информационной системе не размещаются сведения, составляющие государственную тайну. Ввод единой информационной системы в полное её функционирование за исключением полного перехода к электронным процедурам осуществлен в 2017 году.

Законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок уточнены общемировые принципы осуществления закупок. Перечень основополагающих принципов контрактной системы Российской Федерации следующий:

- Открытость и прозрачность;
- Обеспечение конкуренции;
- Профессионализм заказчика – осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок;
- Единство контрактной системы в сфере закупок – единые принципы и подходы;
- Ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок – достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд выступает основным фактором, на который заказчик должен ориентироваться при планировании и осуществлении закупок;
- Стимулирование инноваций – приоритет отдается закупкам инновационной и высокотехнологичной продукции.

В целях соблюдения вышеперечисленных требований в соответствии с законодательством разработан ряд способов размещения государственных заказов, визуально представленный на рисунке 5.

По рисунку видно, что в целом все способы закупок можно подразделить на конкурентные способы и закупку у единственного поставщика (или прямое заключение контракта). Последний способ для заказчиков является более предпочтительным и простым, однако его применение возможно лишь в ряде случаев. Закрытый перечень таких случаев определен статьей 93 Федерального закона о контрактной системе 2013 года. Однако с точки

зрения принципов, на которых базируется контрактная система, данный способ противоречит самому определению конкурентных государственных закупок.

Конкурентные способы осуществления закупок в свою очередь подразделяются на открытые и закрытые. В открытых процедурах могут участвовать любые поставщики и исполнители, а их заявки в случае проведения аукциона известны всем участникам. Если число подрядчиков ограничено, или же речь идет о сложном проекте, выполнить который может только высококвалифицированный подрядчик, проводятся закрытые процедуры, в которых участвуют только компании, специально приглашенные организатором закупки, а в случае проведения аукциона заявки участников подаются в запечатанных конвертах, поэтому выступают в качестве закрытой информации.

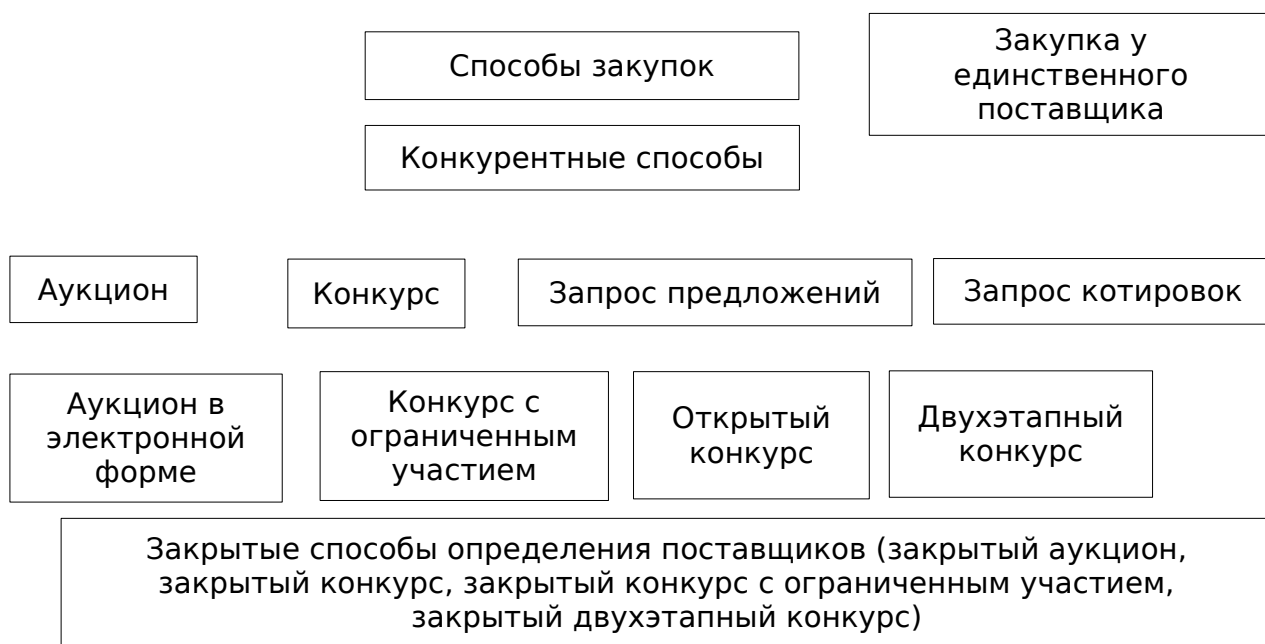


Рис.5. Способы размещения государственных заказов (Составлено по: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»)

Каждый конкурентный открытый способ осуществления закупок обладает своими индивидуальными особенностями. Сводная информация о таких особенностях представлена в таблице 1.

Принцип проведения закупок конкурентными закрытыми способами аналогичен принципу проведения закупок конкурентными открытыми способами за исключением особенностей, названных ранее.

В рамках статьи 25 Федерального закона о контрактной системе 2013 года предусмотрено право заказчиков проводить совместные конкурсы или аукционы, направленные на минимизацию материальных затрат на проведение закупочных процедур, повышение их эффективности и экономии времени при осуществлении двумя и более

заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг. Такие конкурсы и аукционы организуются уполномоченным органом, уполномоченным учреждением или одним из заказчиков, при этом контракт с победителем или с победителями заключается каждым заказчиком. Расходы на проведение совместных аукционов и конкурсов делятся между заказчиками пропорционально доле начальной (максимальной) цены контракта каждого заказчика в общей сумме начальных (максимальных) цен контрактов.

Таблица 1

Характеристика открытых конкурентных способов осуществления закупок*

№ п/п	Способ	Регламентированная процедура закупки ст. ФЗ 2013 года	Характерные особенности
1	2	3	4
1	Открытый конкурс	Статьи 48-55	Информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц. Извещение и документация размещаются в единой информационной системе. К участникам закупки предъявляются единые требования. Множество критериев отбора (качественных и количественных). Контракты заключаются в бумажной форме.
2	Конкурс с ограниченным участием	Статья 56	Информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц. Извещение и документация размещаются в единой информационной системе. К участникам закупки предъявляются единые и дополнительные требования. Множество критериев отбора (качественных и количественных). Контракты заключаются в бумажной форме. Победитель определяется из числа участников, прошедших предквалификационный отбор.
3	Двухэтапный конкурс	Статья 57	Информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц. Извещение и документация размещаются в единой информационной системе. К участникам закупки предъявляются единые или единые и дополнительные требования. Множество критериев отбора (качественных и количественных). Контракты заключаются в бумажной форме. Победитель определяется из числа участников, принявших участие в проведении обоих этапов: предквалификационный отбор и общий конкурс с предложением наилучших условий исполнения

№ п/п	Способ	Регламентированная процедура закупки ст. ФЗ 2013 года	Характерные особенности
1	2	3	4
			контракта.
4	Аукцион в электронной форме	Статья 59-71	Информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц. Извещение и документация размещаются в единой информационной системе. К участникам закупки предъявляются единые и дополнительные требования. Торги проходят на электронной площадке и технически обеспечиваются её оператором. Основной критерий отбора – цена. Контракты заключаются в электронной форме.
5	Запрос котировок	Параграф 3	Информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц. Извещение размещается в единой информационной системе. Основной критерий отбора – цена. Контракты заключаются в бумажной форме. Возможность использования строго регламентирована пунктом 2 статьи 72 Федерального закона о контрактной системе 2013 года.
6	Запрос предложений	Параграф 4	Информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц. Извещение и документация размещаются в единой информационной системе. Победителем признается участник, направивший окончательное предложение, наилучшим образом соответствующее установленным заказчиком требованиям. Контракты заключаются в бумажной форме. Возможность использования строго регламентирована пунктом 2 статьи 83 Федерального закона о контрактной системе 2013 года.

*Составлено по: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Организатором торгов может выступать государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные специальными нормативно-правовым актом на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. Такая возможность предусмотрена статьей 26 Федерального закона о контрактной системе 2013 года.

В международной практике законодательство о государственных закупках базируется на Типовом законе Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), а также на руководстве по принятию типового закона ЮНСИТРАЛ. Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» создан с целью помощи странам, действующим в направлении реформирования государственной системы закупок с целью расширения ориентации или кардинальной переориентации национальной экономики на рыночные отношения, или планирующим принять новое законодательство о государственных закупках либо обновить, доработать действующее законодательство, осуществляемое для устранения существующих препятствий на пути к международной торговле.¹⁸

Основными целями типового закона ЮНСИТРАЛ выступают:

- экономичность и эффективность закупок;
- развитие международной торговли путём расширения и стимулирования участия в закупках поставщиков (подрядчиков, исполнителей) независимо от государственной принадлежности;
- конкурентная среда;
- справедливое и беспристрастное отношение ко всем поставщикам (подрядчикам, исполнителям);
- объективность и беспристрастность процесса закупок;
- общественное доверие;
- открытость процедур закупок.

Большинство ведущих развитых стран мира, несмотря на давние традиции рыночной экономики, национальное законодательство в сфере закупок базируется на вышеназванном законе или, по крайней мере, придерживается его.

За основу же российского законодательства была взята Федеральная контрактная система (ФКС) США, которая была создана ещё в 1792 году. Согласно ФКС США того времени полномочия в сфере закупок передавались Министерством финансов и обороны, в настоящее время данные обязанности возложены на General Services Administration – Управления общих услуг (УОУ). На основе заявок министерств и ведомств, которых в США насчитывается около 100, УОУ непосредственно самостоятельно или через ведомственные центры и 12 региональных центров федерального правительства, размещенных в крупнейших городах, проводит крупнооптовые закупки путем организации конкурсных процедур. Далее товары хранятся на складах УОУ и перепродаются заказчикам по оптовой

¹⁸ Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках от февраля 2014 года // Организация Объединенных Наций. – 2014.

цене с некоторой наценкой, предназначенного для обеспечения деятельности УОУ. В целом современную систему закупок США можно сравнить с системой Госнаба советских времен.¹⁹

Специализированные закупки для отдельных ведомств осуществляют Министерство обороны (Department of Defense), Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency), Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA) и другие государственные организации.

Мониторинг федеральных закупок осуществляет Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), а межминистерскую координацию в области закупочной политики - Совет по регулированию федеральных закупок (Federal Acquisition Regulatory Council).

Основные положения и детальное описание правил проведения закупок в США закреплены в следующих нормативных актах: Правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR) и Правила закупок для нужд обороны – дополнение (Defense Federal Acquisition Regulations-Supplement, DFARS).

Все остальные правовые акты в сфере закупок можно подразделить на 2 групп:

- общефедеральное законодательство – организация процесса закупок и регламентация конкретных видов закупок, находящихся в компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне;
- специальное законодательство – процедуры, формы контрактов, информационное обеспечение процесса закупок, мониторинг и анализ их результатов.
- Данные законы устанавливают три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства:
 - справедливость, то есть создание конкурентной среды;
 - честность и ликвидация коррупции;
 - экономия и эффективность, то есть достижение максимального соотношения цены и качества закупаемых товаров, работ, услуг.

В мировом сообществе ФКС США признана наиболее автоматизированной системой. Так, на законодательном уровне закреплён перечень организаций, ответственных за поддержание автоматизированной информационной базы системы данных закупок для федеральных нужд и Федерального регистра контрактов, деятельность которых строго регламентирована. Названные данные закупок на регулярной основе собираются Центром

¹⁹ Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М., Наука, 926 с., 2002.

данных по федеральным закупкам на основе руководства по их представлению, которое содержит полный перечень ведомств с указанием необходимости представления информации по закупкам, инструкции и разъяснения для узлов сбора данных в каждом ведомстве.

Существенным шагом в развитии электронных торгов в США послужила ревизия законодательства страны в сфере закупок в 1994 году, которая повлекла за собой модернизацию информационной политики и вопросов формирования и использования информационных ресурсов в системе. Основными результатами данной ревизии стали:

- свобода в выборе форм, методов и способов проведения закупок;
- электронная коммерция – формы деловых сделок, при которых взаимодействие сторон осуществляется электронным способом вместо физического обмена или непосредственного физического контакта, и в результате которого право собственности или право пользования товаром или услугой передается от одного лица другому²⁰;
- малые закупки (закупка на сумму менее 100 тыс. долл.) – ликвидация бумажного документооборота и упрощение процедуры проведения закупок.

Данный закон обязал каждое ведомство формировать и поддерживать ведение компьютерной базы данных по контрактам, не содержащим секретной информации, единичной стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять последних лет и по субконтрактам на общую стоимость от 5 млн. долл. Сведения консолидируются в Центральной информационной системе федеральных закупок, которая располагает данными с 1979 года, через оформление ведомствами стандартных форм документов с использованием унифицированных форматов данных. Система содержит сведения по 400–500 тыс. контрактов единичной стоимостью более 25 тыс. долл. и 17 млн контрактов малой единичной стоимостью.

Центральной информационной системе федеральных закупок также выступает базовым инструментом реализации принципа открытости и доступности информации о государственных закупках. На основе данных, собранных в системе, формируются два вида отчетов: периодические, являющиеся общедоступными и представляемые на безвозмездной основе широкому кругу лиц, и специальные отчеты, формируемые на платной основе по конкретным запросам потребителей.

С целью соблюдения принципов публичности, равноправия и открытости в США активно внедряются электронные торги, которые позволяют автоматизировать процесс, снизить затраты и сократить сроки проведения закупок, тем не менее, в настоящее время масштабы применения электронных торгов в бюджетной сфере во много раз уступают

20 Шаховалов Н.Н. Интернет-технологии в туризме: учебное пособие / Н.Н. Шаховалов; АлтГАКИ, кафедра информатики. – Барнаул: Изд-во АлтГАКИ, 2007. – 251 с.

масштабам в сфере коммерции. Такая особенность обусловлена рядом сложностей, возникающих при проведении электронных закупок стоимостью свыше 100 тыс. долл. в условиях жёсткой регламентации. Однако в США такая регламентация касается и законодательства в сфере регулирования использования Интернет-технологий и средств связи, защиты информации и безопасности компьютерных сетей, что является важным условием применения электронных торгов.

Все ранее упомянутые сведения размещаются на едином правительственном портале, а также в Федеральном регистре контрактов. Названные системы отличаются оперативностью, точностью и детализацией в отношении представляемой информации потребителям, однако в то же время при сборе сведений наблюдается неполное представление информации отдельными ведомствами, низкий интерес со стороны потребителей к собранным данным, а также недостаточная информационная совместимость между звеньями системы.

Интересным и важным остаётся тот факт, что федеральное законодательство США нельзя считать унифицированным, т.к. оно формально не распространяется на деятельность правительств отдельных штатов и других территориальных единиц, обладающих самостоятельным бюджетом, а множество попыток приведения нормативных актов отдельных территорий в соответствие с федеральным законодательством не увенчались успехом, даже не смотря на то, что законы всех штатов базируются на общепринятых принципах проведения государственных закупок.

Европейские страны при создании собственных систем закупок также, как и Россия, руководствовались опытом США. Опираясь на цели оптимизации закупок, соблюдения основополагающих принципов, создания конкурентной среды, способствования развитию честного и открытого бизнеса, а также помощи малым и средним развивающимся предприятиям, на наднациональном уровне в странах Европейского союза (ЕС) была создана единая система закупок. Из американской модели государственных закупок Евросоюзом были заимствованы способы проведения закупок для государственных и муниципальных нужд и основы формирования информационного обеспечения с учетом существующих различий в законодательствах стран, входящих в Евросоюз.²¹

Информационное обеспечение в контрактной системе Европейского союза до 1998 года осуществлялось путём публикации всех сведений о государственных заказах в «Официальном журнале ЕС», в настоящее время – в официальной электронной базе данных Tender Electronics Daily (TED) «Ежедневный электронный тендер», которая доступна через

21 Cartwright, John and Hesselink, Martijn W., Precontractual Liability in European Private Law: Conclusions (November 28, 2008). Conclusions, in: Precontractual liability in European private law, John Cartwright, Martijn Hesselink, eds., pp. 449-488, Cambridge University Press, 2008.

информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» или на оптических носителях. На национальном уровне такое обеспечение также осуществляется через информационные системы и центры отдельных стран, входящих в состав ЕС.

Закупочную деятельность в странах ЕС можно разделить на 2 модели:

- распределенная (децентрализованная) – самостоятельное проведение закупок государственными организациями, затратная и гибкая модель;
- централизованная – создание централизованного органа, ответственного за проведения совместных закупок, экономичная и менее мобильная модель.

Однако зачастую странами ЕС применяется более эффективная комбинированная модель, при которой общее руководство осуществляет конкретный орган исполнительной власти, а отдельные закупки организуются специализированными отделами по закупкам. Например, в Великобритании координирующую функцию в системе закупок выполняет Казначейство, а проведением конкретных закупок занимаются отраслевые ведомства такие, как National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения) и другие.

Отличительной особенностью системы государственных закупок европейских стран выступает строгое разграничение закупок по их предмету на товары, работы и услуги. Согласно типовому закону ЮНСИТРАЛ под товарами понимается сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическую энергию, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров и не превышающие стоимость самих товаров. Под работами подразумевают любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или ремонтом зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки, выемку грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделку, а также сопутствующие строительные услуги такие, как бурение, геодезические работы, аэро- и спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, не превышающие стоимости самих работ. К услугам относят любой предмет закупок помимо товаров и работ.

Данная особенность в первую очередь сказывается на выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В целом в контрактной системе ЕС выделяют схожие с российским законодательством методы закупок: открытые и закрытые, одно- и двухэтапные конкурсы, запросы котировок и предложений, закупки у единственного источника, конкурентные переговоры. Однако наиболее эффективной и часто используемой формой организации крупных закупок остаётся открытый конкурс (тендер).

В законодательстве стран ЕС в сфере государственных закупок большое внимание уделяется протекционистским мерам внутреннего товаропроизводителя. Однако последние

тенденции развития контрактной системы европейских стран больше свидетельствуют об унификации законодательства различных стран с целью представления равных условий для участия в тендерах поставщикам, подрядчикам, исполнителям независимо от их национальной принадлежности.

Данный тренд основывается на принципе мировой экономики, который гласит, что потери национальных потребителей от протекционистской политики государства всегда выше, чем выгоды, получаемые национальными производителями. Тем не менее, практика представления различных преференций национальным участникам сохраняется в странах ЕС, как и в России или США, несмотря на активную деятельность международных организаций по ликвидации таких преимуществ. Среди таких преференций выделяют ценовые «квоты» для местных поставщиков, подрядчиков, исполнителей, которые устанавливаются в размере 6% в США или Канаде, 15% в Индии, России и других странах и больше, различные барьеры вхождения иностранных участников в виде обязательного включения требования о передаче части подряда местным компаниям или участия только через местных партнеров и представителей. В ряде стран устанавливается запрет на ввоз товаров, выпускаемых местными производителями, для подрядных работ вводится принцип тройного превышения числа местного персонала над иностранным, а для малого бизнеса утверждается определенная доля годового объема закупок, который организации обязаны приобрести именно у данной группы участников.

Данные меры в первую очередь чаще всего направлены на контроль притока иностранного предпринимательского капитала и защиту интересов национального производителя. С целью их преодоления и повышения возможности выигрыша заказов иностранные компании всё чаще создают консорциумы с участием местных компаний. В подобных современных условиях государстве больше прибегают к более скрытым способам ограничения участия иностранных фирм таким, как нетарифные меры, таможенные пошлины и другое.²²

Среди всех стран ЕС особое место занимает Германия, которой удалось создать наиболее демократичную контрактную систему с беспрекословным соблюдением всех норм унифицированного законодательства Европейской комиссии. Положения о контрактной системе в Германии закреплены не в отдельном законе, а включены в закон о недопустимости ограничения конкуренции (антимонопольное законодательство).

Основное особенностью германского законодательства в сфере закупок стало приравниванием большинства частных структур к государственным заказчикам со всеми вытекающими обязательствами из данного статуса. Данная особенность послужила

22 Белова С., Госзакупки за рубежом: общее и особенное / С. Белова // CRN/RE («ИТ-бизнес»). 2008. № 6 (299).

основанием для проведения множества судебных дел относительно необходимости проведения государственных закупок отдельными фирмами и стала общепринятой практикой в Германии.²³

Процесс закупок в Германии организован по децентрализованной модели. Проводится активное общественное обсуждение закупок специализированной организацией «Форум госзаказа», в рамках которой происходит обсуждение нововведений законодательства в сфере закупок, формируются выводы и доводятся до сведения правительства страны. В вопросе представления определенных предпочтений национальным участникам Германия достигла наилучших результатов путём введения запрета таких ограничений на законодательном уровне. Однако до сих пор в Германии остаётся крайне актуальной и болезненной проблема коррумпированности государственных закупок.

Таким образом, можно отметить, что большинство стран мира в развитии контрактной системы во многом превосходят российское законодательство, что во многом объясняется богатым опытом иностранных государств, поэтому России при реформировании собственной системы государственных закупок в первую очередь необходимо ориентироваться на опыт проведения закупок за рубежом с обязательной ориентацией на особенности ведения бизнеса в Российской Федерации.

1.3 Новации в системе закупок

Принятие 5 апреля 2013 года Федерального закона о контрактной системе ознаменовало собой ключевой этап реформирования современной системы государственных и муниципальных закупок в России. Данный закон позволил частично регламентировать отношения в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также устранить те существенные недочеты, которые имели место в законодательстве предыдущих лет.

Одна из ключевых особенностей нового закона состоит в определении сферы его регулирования. В отличие от Федерального закона о контрактной системе 2005 года созданная контрактная система представляет собой достаточно сложный и полный цикл закупок, охватывающий всю систему закупок, начиная от планирования до исполнения обязательств по контракту. Появилась новая глава, посвященная вопросам прогнозирования и планирования, которая будет составлять начальный этап подготовки к процедурам закупки. Данная глава предусматривает разработку и утверждение планов-графиков закупок на текущий год и планов закупок на текущий год и последующие два года. При составлении таких планов заказчики определяют свои потребности, способы и условия осуществления

23 Андреева А. Мировой опыт гсзакупок. [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/2895.php>.

закупок, сроки их размещения, формируют и обосновывают НМЦК, соотнося осуществляемые закупки с основными целями и задачами деятельности данных государственных органов и органов местного самоуправления. Таким образом, впервые создана единая система, которая позволяет четко проследить целевое назначение закупок и их роль в решении стоящих перед государственным или муниципальным органом задач.

Федеральным законом о контрактной системе 2013 года также значительно был расширен перечень способов осуществления закупок. Появилась процедура запроса предложений (симбиоз запроса котировок и открытого конкурса), процедура 2-этапного конкурса (открытого и закрытого), конкурса с ограниченным участием (открытого и закрытого), электронный аукцион (аналог открытого аукциона в электронной форме), закупка из единственного источника. Таким образом, заказчику предоставляется более широкий выбор способов определения поставщика. Кроме этого, некоторые способы размещения заказов, предусмотренные Федеральным законом о контрактной системе 2005 года, были уточнены и откорректированы с целью устранения некоторых технических недочетов, а также было более точно проведено разграничение оснований для использования каждого из возможных способов.

Изменения подверглось и основное направление развития в области способов размещения заказа. Согласно Федеральному закону о контрактной системе 2005 года основным способом размещения заказа выступал открытый аукцион в электронной форме, однако в Законе 2013 года содержится предписание к заказчикам, осуществлять большинство закупок методом открытого конкурса. В действующем Законе условия торгов после размещения извещения о них могут быть пересмотрены только в исключительных случаях. Так, заказчик более не имеет права отказаться от проведения конкурса, а документация не может быть изменена в части объекта закупки, формы и размера обеспечения заявок. Данное ограничение направлено на соблюдение интересов участника размещения заказа, который вынужден нести расходы на подготовку конкурсной документации.

Важным нововведением Федерального закона о контрактной системе 2013 года являлся запрет на заключение контракта с единственным поставщиком по итогам несостоявшихся процедур без получения согласования заключения такого контракта с органом государственной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Следует отметить, что сфера влияния данной нормы в 2018 году значительно сократилась, отменив обязанность согласования заключения контракта с единственным поставщиком по итогам несостоявшихся процедур по некоторым способам закупок. И даже на случай несогласования заключения контракта с единственным поставщиком действующая контрактная система предусматривает процедуру запроса предложений.

Особое внимание при совершенствовании законодательства о контрактной системе предыдущих лет было уделено росту качества закупаемых товаров, выполняемых работ или оказываемых услуг. Основным недостатком контрактной системы 2005 года, одним из основных принципов которой являлась поддержка конкуренции, многие эксперты называли недостаточный уровень защищенности заказчиков от неисполнения или некачественного исполнения государственных контрактов. Действующие на тот момент механизмы противодействия некачественному исполнению контракта были малоэффективны. К таким мерам относили существование реестра недобросовестных поставщиков и финансовое обеспечение. Федеральный закон о контрактной системе 2013 года пополнил перечень таких мер условиями исполнения, изменения и расторжения контракта, обеспечения исполнения обязательств по контракту, мониторингом за процедурами закупки, механизмом аудита, контроля и надзора. Перечисленные меры предусмотрены добавлен раздел, посвященный параграфом 7 Федерального закона о контрактной системе 2013 года.

Помимо увеличения прав заказчика по расторжению контракта контрактная система 2013 года предусматривает расширение требований к подрядчикам, предъявляемых на этапе размещения заказа. Так, у заказчиков появилась возможность предъявить к участникам процедур закупок дополнительные требования, например, определенный уровень квалификации участника торгов.

В целях снижения вероятности победы недобросовестного поставщика в торгах за счет значительного снижения цены в новой контрактной системе снижается путем введения антидемпинговых мер, позволяющих повысить финансовую ответственность победителей закупочных процедур посредством увеличения размера обеспечения исполнения контракта. Данное нововведение теряет свою актуальность в условиях современного времени, когда многие подрядчики находятся в неустойчивом финансовом состоянии и в ценовой борьбе за очередную возможность заработать оказываются в ситуации, при которой они не имеют возможности представить полный объем обеспечения исполнения контракта, а следовательно, и заключить контракт по результатам выигранных торгов. В результате поставщики (подрядчики, исполнители), не предоставившие обеспечения исполнения контракта должным образом и в предусмотренной документацией о закупке размере, признаются уклонившимися от заключения контракта и подлежат занесению в реестр недобросовестных поставщиков.

Федеральный закон о контрактной системе 2013 года установил более жесткий порядок определения НМЦК, разработав перечень способов, которые могут применяться заказчиком, а также основания применения каждого из них. Перечень источников, из которых возможно получение сведений, требуемых для определения НМЦК, например, коммерческие

предложения потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), реестр контрактов, строго регламентирован и определен статьей 22 названного Закона.

Закон 44-ФЗ уделяет большое внимание вопросу профессионализма заказчиков, включающий в себя профессиональную подготовку специалистов заказчика, организующих государственными закупки, меры по поддержанию квалификации и привлечение квалифицированных специалистов, также не был упущен. Новая контрактная система заложила механизм контрактной службы, предусматривающий создание заказчиком в рамках своей организации отдела, в состав которого входят специалисты, занимающиеся исключительно вопросами закупок и их организационно-технического сопровождения. Подобная «структура» обязательна к созданию лишь в том случае, если годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 миллионов рублей. Указанный отдел формируется из людей, имеющих высшее профильное образование по специфике закупок, либо прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в данной сфере. Руководитель контрактной службы должен иметь опыт работы в сфере государственных закупок не менее трех лет. В случае же, если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 миллионов рублей, то заказчику достаточно иметь в своей организационно-штатной структуре специальное должностное лицо, ответственное за осуществление закупок и исполнение контракта и занимающееся исключительно вопросами закупочной деятельности. Такое должностное лицо называют контрактным управляющим.

Таким образом, Федеральным законом о контрактной системе 2013 года предпринимается попытка сформировать структуру, которая будет управлять всеми вопросами, связанными с закупками. Данная мера во многом продиктована существующей практикой, при которой большинство жалоб представляют собой результат неправильной подготовки извещений и документации, проектов контрактов и технических заданий. Также предусмотрена персональная ответственность данных специалистов за допущенные ими нарушения при осуществлении закупок.

Кроме этого, к конкурсным комиссиям также предъявляются требования к профессионализму, согласно которым они должны преимущественно формироваться из специалистов, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок. Диплом или свидетельство о повышении квалификации должны иметь не менее 50% членов комиссии.

Отдельным аспектом нового закона является вопрос о развитии информационной среды государственных закупок. Ранее действующие информационные и статистические ресурсы в области государственных закупок имели ряд недостатков: предъявление недостаточных и неполных сведений, отсутствие возможности проследить отдельно взятую

закупку от момента ее планирования до результатов исполнения контракта и другие. Единая информационная система, созданная согласно Федеральному закону о контрактной системе 2013 года, позволяет решить данные проблемы, объединив в себе сведения обо всех этапах закупок. В рамках формирования данной системы предусмотрен механизм общественного контроля над институтом государственных закупок.

Однако, как бы принятый Федеральный закон о контрактной системе 2013 года не совершенствовал закупочную деятельность в своей первоначальной редакции, применение его некоторых статей в течение периода его действия уже позволило выявить ряд проблем, которые частично решались внесением изменений и дополнений в Закон.

Е.Ю. Подосинников отмечает в своей работе «рынок российских государственных закупок пока не устоялся и система несовершенна: законодательство далеко от идеала, число грамотных специалистов по государственным закупкам в министерствах и ведомствах также пока невелико, чего нельзя сказать об уровне коррупции».²⁴

За предшествующий период 2013-2018 годов в Федеральный закон о контрактной системе 2013 года были внесены изменения более 100 раз рядом нормативно-правовыми актами.

Изменения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг коснулись сферы применения Федерального закона о контрактной системе 2013 года, его понятийного аппарата, способов формирования начальной (максимальной) цены контракта и ситуаций их применения, требований к поставщикам и подрядчикам, некоторых положений способов определения исполнителя контракта, случаев их применения, деятельности комиссии по закупкам и экспертной комиссии, аудита в сфере закупок, сферы действия закона.

Также были уточнены многие подпункты, пункты и статьи Федерального закона о контрактной системе 2013 года, расширены полномочия некоторых органов исполнительной власти, откорректированы двоякие формулировки, введены обязательные требования к годовому объему закупок, упрощены процедуры заключения контракта в части согласования с контролирующим органом, созданы лояльные условия для возможности изменений условий контракта, предусмотрена возможность предоставления отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней), пересмотрены регламентированные сроки проведения закупочных процедур, значительно расширен перечень случаев, при которых осуществление закупки разрешено у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), добавлены положения, касающиеся осуществления закупочной деятельности Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Некоторые статьи Закона 2013 года в связи с их ненужностью утратили силу.

²⁴ Подосинников Е.Ю. Особенности управления размещением заказов для муниципальных нужд // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – №6 (36). – С. 70.

Важным новшеством в системе государственных закупок стал феномен цифровой экономики. Ядром цифровой экономики является сектор производства цифровых товаров и оказания услуг, связанных с цифровыми технологиями. Увеличиваются расходы предприятий на исследования, связанных с цифровыми технологиями, что указывает на то, что сектор цифровых технологий играет ключевую роль в инновациях. Развивается и становится доступней цифровая инфраструктура повышается качество коммуникационных сетей по мере внедрения технологий 4G и оптоволоконных средств передачи данных, при этом снижаются цены, в частности, на услуги мобильной связи, увеличиваются возможности по использованию мобильных устройств для доступа в интернет, что, в конечном итоге, позволяет прогнозировать все больший охват и развитие цифровых технологий в мире.²⁵

Своё отражение цифровая экономика находит и в сфере государственных закупок. Применение методов и технологий цифровой экономики активно обсуждается на ежегодных симпозиумах, заседаниях, собраниях различных уровней. Первые шаги на пути интеграции контрактной системы и цифровой экономики в России были предприняты в конце 2016 года, когда в своем послании Федеральному собранию Президент РФ Владимир Владимирович Путин отметил высокий потенциал развития отрасли информационных технологий в России, обозначил перспективу двукратного увеличения экспорта ИТ-продукции из России и указал на необходимость формирования в стране цифровой экономики, ориентированной на повышение эффективности всех отраслей за счет использования информационных технологий.²⁶ С данного момента началось активное внедрение цифровой экономики во все сферы деятельности государства, однако наименьшее внимание при этом уделялось контрактной системе, несмотря на её ключевую роль в процессе перераспределения ресурсов государства.

Первые предложения о внедрении элементов цифровой экономики в контрактную систему прозвучали от заместителя начальника контрольного управления президента РФ Валентина Летуновского, который выступил с предложением о создании информационной платформы/пространства, функционирующей на основе инновационной технологии блокчейна, технология распределенного хранения данных, обеспечивающая, в частности, контроль целостности и достоверности/неизменности данных. Следует отметить, что в феврале 2017 года технология блокчейн (blockchain) уже была успешно реализована

25 Цифровая экономика и ее роль в управлении современными социально-экономическими отношениями [Электронный ресурс]. URL: <https://sovman.ru/article/8001>.

26 Цифровая экономика // Минкомсвязь России. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/779> (дата обращения 01.11.2017 г.)

применительно к процессу единой аккредитации на всех существующих федеральных торговых площадках.²⁷

Интерес у специалистов вызывают также иные технологии и методы цифровой экономики такие, как большие данные (big data), интернет вещей (IoT, Internet of Things), искусственный интеллект (Artificial intelligence), машинное обучение (Machine learning) и другие. Аналитики прогнозируют всё больший захват цифровыми технологиями всех сфер деятельности государства, поэтому своевременное их освоение способно значительно повысить конкурентную позицию государства на мировой арене.

Подводя итог, следует отметить, что принятие Федерального закона о контрактной системе 2013 года стало важнейшим шагом на пути становления системы государственных закупок. Впервые был полноценно закреплён комплексный и ориентированный на результат подход к публичным закупкам. Однако принятие Закона 2013 года не может рассматриваться как завершение процесса реформирования данной сферы. В законе, несмотря на множество уже вступивших в законную силу изменений, сохраняется ряд недостатков, устранение которых является обязательным условием для создания работоспособной системы управления закупками. Ряд мер по устранению этих недостатков призваны решить инновационные методы и технологии цифровой экономики, положения которой уже активно изучаются на государственном уровне и внедряются в качестве пилотных проектов.

Таким образом, анализ теоретических аспектов развития региональной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг позволил проследить историю развития контрактных отношений в России со времён первых упоминаний о конкурентных закупках до современного этапа развития системы государственных закупок, сформировать авторскую комплексную дефиницию контрактной системы, сравнить отечественную и зарубежную модели государственных закупок и выявить преимущества и недостатки обеих моделей, в частности высокую коррумпированность, бюрократизацию и низкую автоматизированность, но в то же время сравнительную стабильность и нормированность российской контрактной системы. В заключении были изучены новации отечественной контрактной системы, привнесённый новым законом от 2013 года, а также современные тенденции и тренды в области цифровой экономики.

27 Технологии блокчейн нашли применение в сфере госзакупок // PC новости. URL: <http://ru.pcmag.com/bezopasnost/28666/news/tekhnologii-blokchein-nashli-primenenie-v-sfere-goszakupok> (дата обращения 19.05.2017 г.)

Глава 2. Организационно-распорядительные методы управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг

2.1. Особенности применения организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой

Метод – (от греч. *methodos* – путь исследования или познания, теория учение) – способ достижения какой-либо цели, решение конкретной задачи; совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности.²⁸ Основной целью методов в менеджменте выступает обеспечение высокой эффективности деятельности организации и государства в целом.

Система таких методов позволяет осуществлять практическое управление организацией и представляет собой совокупность процедур, правил и способов управленческого воздействия на управляемый объект, направленных на достижение определенных целей.

Классификация методов в зависимости от формы воздействия управления варьируется в различных источниках (рис. 6):

1. Экономические, организационно - распорядительные, социально-распорядительные;
2. Экономические, организационно-административные и социально-психологические;
3. Организационно-правовые, Административные методы, Экономические методы, Социально-экономические методы, Социально-психологические;
4. Экономические, организационно-распорядительные, социально-психологические.

Чаще всего методы менеджмента делят на три группы: экономические, организационно-распорядительные, социально-психологические. Данная классификация является наиболее оптимальной. Особое значение для контрактной системы имеют методы организационно-распорядительного воздействия.

Организационно-распорядительные методы управления – это методы прямого воздействия, носящие директивный, обязательный характер, основанные на дисциплине, ответственности, власти, принуждении.²⁹ Они включают приемы и способы воздействия субъекта управления на объект на основе силы и авторитета, власти. Эти методы устанавливают обязанности, права, ответственность каждого руководителя и подчиненного

²⁸ Герчигова И.Н. Менеджмент / И.Н. Герчигова. – М.: Финансы и статистика, 2007, С. 69.

²⁹ Семенова А.К., Набоков В.И. Основы менеджмента: учеб. – 4-е изд. – М: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2007, С. 84.

(исполнителя), а также каждого звена и уровня управления. Они должны обеспечивать персональную ответственность работников аппарата управления за исполнение воли вышестоящих органов.

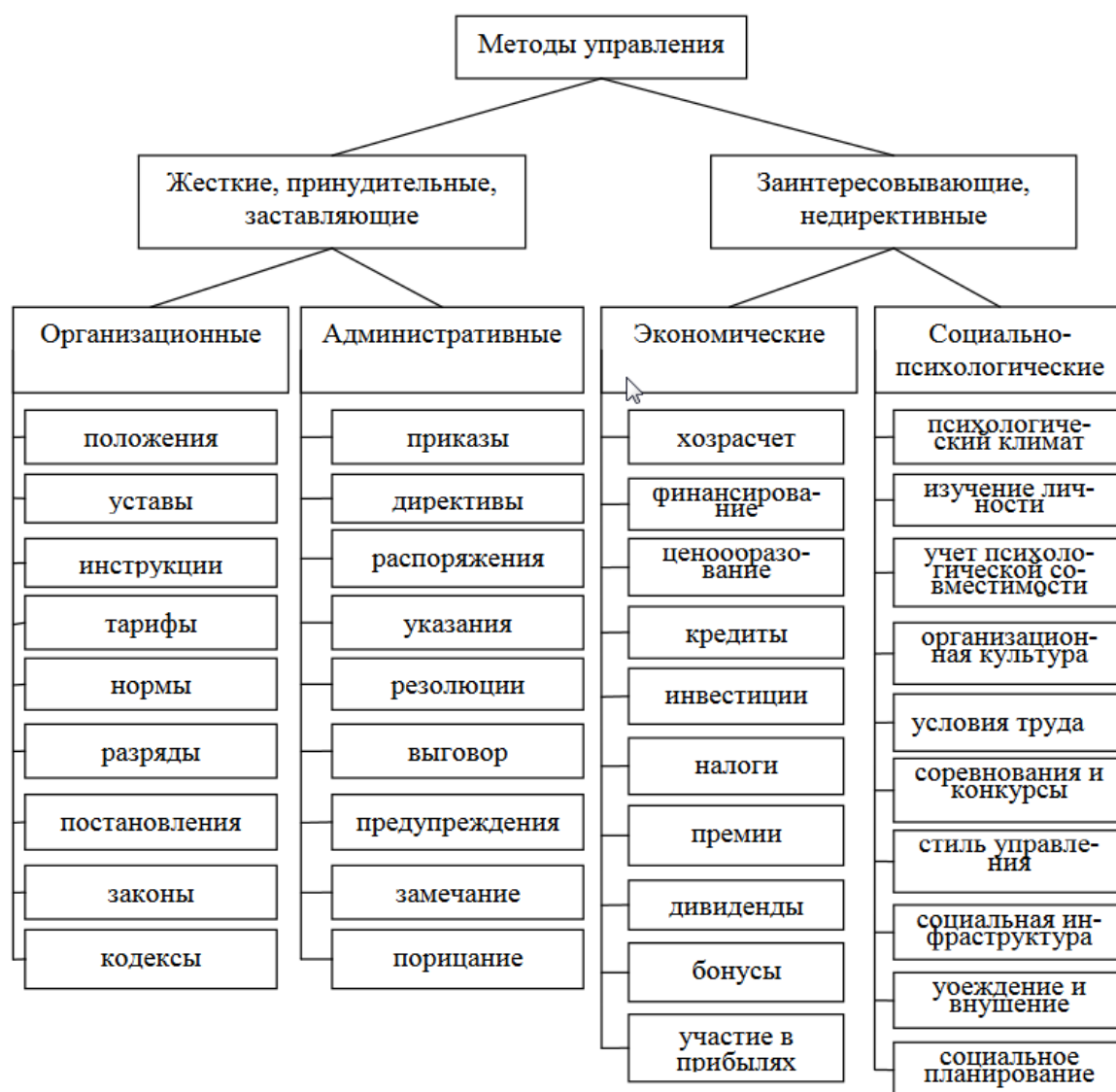


Рис. 6. Классификация методов управления (Составлено по: Герчикова И.Н. Менеджмент / И.Н. Герчикова. – М.: Финансы и статистика, 2007)

Организационно-распорядительные методы нацелены на то, что любая деятельность коллектива должна быть взаимосвязанной, т.е. организованна. Для этого в каждой организации должны существовать необходимые инструкции и правила, а также другие документы, которые фиксируют правильное поведение коллектива и отдельных работников в различных ситуациях.³⁰

Основа организационно-распорядительных методов — организационные отношения, объективно существующие в любом обществе, любой социально-экономической системе. На их базе формируются многообразные отношения управления. Реально любые

³⁰ Веснин В.Р. Менеджмент: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп – М: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007, С. 65.

организационные отношения — это прежде всего субъектно-объектные отношения, которые включают в себя отношения прав и ответственности, властности, компетентности.

Отношения организации объективно заданы не только законами общественного развития, но и социально-экономическими и политическими условиями, т.е. имеют объективную и субъективную природу. В любом случае организационные отношения служат основой для построения иерархии власти, то есть системы соотношения прав и ответственности. Эта система играет решающую роль при построении организационно-распорядительных методов управления. Для того чтобы они работали эффективно, необходимы два основных условия:

- сбалансированность прав и ответственности на каждом уровне, что создает тождественность субъекта и объекта управления;
- сбалансированность прав и ответственности между уровнями управления; при этом каждый промежуточный уровень должен быть в качестве передающего устройства, не создающего помех и перекосов в системе управления.

При нарушении этих требований неизбежно начинают доминировать права в ущерб ответственности. Система превращается в автократическую или охлократическую, следствием чего становятся парад суверенитетов, безответственность работников промежуточных уровней управления.³¹

В общем понимании организационно-распорядительные методы включают в себя 2 подгруппы:

- Организационные методы, применяемые в типовых, повторяющихся ситуациях: положения, уставы, инструкции и прочее;
- Административные (распорядительные) методы, применяемые в особых конкретных случаях: приказы, директивы, распоряжения и прочее.

Цель организационных методов управления – сформулировать правила, обязательные для выполнения и определяющие порядок и содержание организационной деятельности (устав организации, стандарты, инструкции, положения, правила планирования и учета, нормы расхода ресурсов и т.п.). Данная группа методов является обезличенной в следствии того, что в подобных документах не указываются конкретные личности и даты исполнения заданий.

Целью административных методов управления является обеспечение выполнения организационных правил и норм в ситуациях несоблюдения требований, установленных в документах организационной подгруппы или при возникновении нештатных ситуаций

31 Организационно-распорядительные методы управления [Электронный ресурс]. URL: <https://lektsia.com/7x342a.html>.

- подчинение каждого процесса, протекающего в социально-экономических системах, власти.

Из рисунка 7 видно, что регламентирование включает 4 метода управления:

- общеорганизационные - принципы устройства организации и органов власти;
- структурные - структура органов власти (набор звеньев и уровней управления);
- должностные - должностной статус каждого лица, наделенного властью;
- функциональные - порядок функционирования тех или иных властных структур и общественных организаций.

Объектами регламентирования выступают:

- Организация, государственная структура (основной документ деятельности – устав);
- Структурные подразделения (основной документ деятельности - положение о подразделении);
- Должности, занимаемые сотрудниками в организации (основной документ деятельности – должностная инструкция);
- Отношения между организацией и коллективом (основной документ деятельности – правила внутреннего распорядка);

Более того, организационный регламент должен включать:

- Классификационные нормативы;
- Документационные стандарты;
- Схемы управления;
- Нормы времени;
- Правила командировок.

Следует отметить, что регламентирование не во всех сферах эффективно проявляет себя в следствии либо её расплывчатости или отсутствия, либо слишком жёсткой регламентации, сковывающей подвижность конкретных звеньев системы. Данная тенденция присуща и для контактной системы, где из-за жёсткой регламентации всех процессов значительно снижается гибкость большинства звеньев системы и оперативность принятия решений ими.

Нормирование предполагает использование 5 видов нормативов:

- времени (затраты времени на подготовку единицы документации, на подготовку единицы заявки и др.);
- численности (число контрактных управляющих, приходящихся на 1 тыс. государственных служащих, и др.);

- величины (предельно допустимая стоимость ед. закупки для конкретной организации, государственной структуры и др.);
- выработки (объем печатных листов, разработанных сотрудником за единицу времени, и др.);
- соотнесенности (соотношение числа поданных и допущенных заявок и др.).

В настоящее время организационные нормативы утверждают и разрабатывают на нескольких уровнях системы управления: на уровне организации, местных органов управления и на федеральном уровне.³⁴

Необходимость в использовании норм и нормативов является очевидной, однако в некоторых сферах, в том числе в сфере государственных закупок, данный метод разработан весьма слабо, что в некоторой степени снижает эффективность управления в подобных сферах.

Для наиболее эффективного применения методов регламентирования и нормирования организация управления должна обеспечить выполнение определенных требований:

- Разработка мер морального и материального стимулирования и депремирования сотрудников;
- Регулярный учет данных благополучного опыта;
- Представление сотрудникам творческой свободы путем разработки открытых для инновационных идей норм;
- Оптимальный характер правил;
- Укрепление личной ответственности сотрудников путем применения различных норм.

Инструктирование включает в себя следующие виды информирования: предостережение, разъяснение, ознакомление, советы и т. д. Целью инструктирующих методов управления выступает ознакомление работников с последствиями необдуманных, противозаконных, неоправданных и непрофессиональных действий, способных повлечь за собой негативные последствия или судебную ответственность.

В теории менеджмента выделяют ряд недостатков и преимуществ (табл. 2), а также особенностей организационно-распорядительных методов:

1. Отсутствие стимулирования;
2. Непосредственное влияние на волю подчиненных через отдаваемые распоряжения и выполнения любых административных актов;

³⁴ Веселовский М.Я., Абрашкин М.С. Создание эффективной организационно-функциональной структуры управления нормированием труда на промышленном предприятии: Труд и социальные отношения. – Москва: Академия труда и социальных отношений, 2012.

3. Потребность в контроле за исполнением различных поручений для достижения максимального результата;
4. Необходимость выполнения строго однозначных действий.

Таблица 2

Недостатки и преимущества организационно-распорядительных методов управления*

Недостатки	Преимущества
1. Усиление власти; 2. Отсутствие творческой составляющей; 3. Неэффективное использование временных ресурсов, связанное с необходимостью обязательного оформления всех принимаемых решений.	1. Эффективность в простых ситуациях; 2. Соблюдение выбранной организации управления; 3. Строгая дисциплина управленческого и производственного персонала.

*Составлено автором

Объективная необходимость в организационно-распорядительных методах управления очевидна, поскольку они являются составной, органичной частью дисциплины в широком смысле. Четкое и безусловное соблюдение дисциплины является законом функционирования больших технико-экономических и социальных систем, безопасности и развития общества. Вместе с тем организационно-распорядительные методы требуют учета изменяющихся условий, несоблюдение этого требования приводит к возникновению и развитию разрушительных тенденций в системе. При использовании этих методов необходимо учитывать динамику, движение, многообразный, вероятностный характер причинно-наследственных связей, процессов и явлений в природе, обществе, мышлении. Поэтому и регламенты, нормы, инструкции должны со временем изменяться. В следствии этого становится очевидным, что без организационно-распорядительных методов управления, не экономические, не социально-психологические существовать не смогут.

В равной степени справедливо утверждение о том, что организационно-распорядительные методы управления становятся низкоэффективными в случае, если их использовать без взаимосвязи с экономическими и социально-психологическими методами, поэтому залогом эффективного управления организацией выступает использование всех методов в системе, их оптимальное сочетание и рациональное соотношение.

Так, взаимодействие организационно-распорядительных и экономических методов управления позволяет реализовать ряд крайне эффективных мер:

1. Организационное регламентирование и нормирование;
2. Подбор и работа с кадрами, включающие разработку анкет для приема на работу и методик оценки потенциальных сотрудников, типовых кадровых документов, организационных мер для снижения текучести кадров, проведение периодической аттестации сотрудников, создание кадрового резерва;

3. Организационное планирование, направленное на определение длительности конкретных производственных, управленческих процедур и операций, объема средств и предметов труда для работников управленческого аппарата, объема работы, необходимого для достижения поставленных задач с целью создания организационного плана;

4. Организационное распорядительство, реализуемое в направлении своевременной выдачи распоряжений, четкой поставке задач всем исполнителям, обеспечения организационного, технического и экономического регулирования, помощи исполнителям при возникновении трудностей и проблем в процессе исполнения поставленных задач;

5. Организационный контроль, выраженный в непосредственном контроле за исполнением всех распорядительных документов;

6. Организационный анализ – выступает информационной базой для организационного проектирования и происходит в процессе исследования самой системы;

7. Организационное проектирование, направленное на разработку модели структуры или процесса для рационализации системы управления;

8. Делегирование полномочий и распределение ответственности (исполнителя или руководителя) - передача задач и полномочий конкретному лицу, которое в дальнейшем берет на себя обязательство их выполнения;

9. Организационный инструктаж.

На основе вышеперечисленных мер управления проанализируем роль и место организационно-распорядительных методов в сочетании с экономическими и социально-психологическими методами в контрактной системе (табл. 3).

Таблица 3

Роль и место организационно-распорядительных методов в сочетании с экономическими и социально-психологическими методами в контрактной системе*

№ п/п	Мера (метод) управления	Реализация в контрактной системе
1	Регламентирование	Общеорганизационные – принципы устройства организаций и органов власти чётко закреплены в положениях, уставах каждой отдельной организации; Структурные - структура органов власти определена в регламенте организации и органов власти; Должностные - должностной статус каждого лица, наделенного властью, также установлен регламентом организации и органа власти в целом и должностными инструкциями каждого сотрудника в частности, а также рамки ответственности сотрудников контрактной службы определены статьей 38 Закона № 44-ФЗ; Функциональные - порядок функционирования властных структур и общественных организаций в сфере государственных

		<p>закупок строго регламентируется законодательством о контрактной системе (Закон № 44-ФЗ, подзаконные нормативно-правовые акты).</p> <p>Следовательно, процесс осуществления государственных закупок в Российской Федерации и деятельность организаций и органов власти по реализации таковых как на федеральном, так и на региональном уровне строго регламентирован, что способствует существованию ряда недостатков организационно-распорядительных методов, перечисленных ранее.</p>
2	Нормирование	<p>Время – нормирование отсутствует.</p> <p>Численности – нормирование отсутствует;</p> <p>Величины – требования установлены к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и их стоимостному выражению с 2016 года ст. 19 «Нормирование в сфере закупок» Закона № 44-ФЗ;</p> <p>Выработки – нормирование отсутствует;</p> <p>Соотносительности – нормирование отсутствует.</p> <p>Следовательно, в настоящее время нормирование в сфере государственных закупок разработано крайне слабо, что не позволяет полноценно на регулярной основе оценивать эффективность деятельности государственных организаций и органов власти и их отдельных сотрудников.</p>
3	Подбор и работа с кадрами	<p>Отбор кадров в контрактной системе реализован как путем прямого отбора (категории должностей, не относящиеся к государственной гражданской службе), так и путем конкурсного отбора (категории должностей, относящиеся к государственной гражданской службе). Порядок проведения конкурсного отбора предполагает оценку профессионального уровня претендента на замещение должности государственной гражданской службы, соответствия установленным квалификационным требованиям с последующим назначением на должность с формулировкой «по результатам конкурсного отбора». Таким образом, данный метод позволяет осуществить качественный подбор высококвалифицированных кадров. Более того, назначению на вакантные должности контрактной службы высококвалифицированных кадров способствует требование о наличии соответствующего сертификата, установленное статьей 38 Закона № 44-ФЗ. Однако следует отметить, что конкурсный отбор носит сугубо субъективный характер, что в большинстве случаев приводит к назначению на вакантные должности приближенных потенциальных работников конкурсной комиссии. Одним из преимуществ отбора кадров на государственную службу также выступает формирование кадрового резерва, который, к сожалению, наравне с получением сертификата о повышении квалификации по направлению «Управление государственными и муниципальными закупками» зачастую носят формальный характер. Следовательно, несмотря на наличие нескольких эффективных в теории методов управления кадрами на этапе их отбора, в целом система подбора и работы с кадрами в контрактной системе реализована крайне слабо, о чем свидетельствуют низкий престиж профессии, высокая текучесть кадров, а также их низкая квалификация.</p>
4	Организационное	<p>Большинство элементов организационного планирования</p>

	планирование	тщательно внедрены в контрактную систему и определены на законодательном уровне, что позволяет полностью проследить длительность каждого конкретного этапа процесса осуществления государственных закупок, идентифицировать объем средств и предметов труда для работников контрактной службы, а также рассчитать необходимый объем работы, направленной на достижение задач, определенных целевыми программами государственных организаций и органов власти и их деятельностью.
5	Организационное распоряительство	Организационное распоряительство широко применяется в контрактной системе, однако достаточно неэффективно: в следствии отсутствия инструментов качественного управления временными ресурсами выдача распоряжений часто задерживается, задачи носят абстрактный характер и не предполагают четкого алгоритма их выполнения, организационное, техническое и экономическое регулирования осуществляется не в полной мере, а помощь исполнителям при возникновении трудностей и проблем оказывается лишь в критических ситуациях, когда избежание негативных последствий уже невозможно. Следовательно, данное направление требует кардинального пересмотра и доработки в направлении модернизации используемых методов и их адаптации к контрактной системе страны.
6	Организационный контроль	Контроль исполнения распорядительных документов в контрактной системе является неотъемлемой частью осуществления процесса государственных закупок и реализуется в принципе ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. На каждом этапе реализации своих обязательств по закупке товаров, работ, услуг в организации и органе власти однозначно определяются исполнители задач и контролирующие органы или лица, которые в последствии осуществляют мониторинг полученных результатов и делают вывод о полноте выполнения задачи. Более того, подобный контроль не прекращается даже после полного исполнения своих обязательств как Заказчиком, так и Поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по контракту.
7	Организационный анализ	Организационный анализ системы государственных закупок производится на регулярной основе, однако его направленность в большей степени связана с отечественным опытом, чем с зарубежным. В связи с этим возникает некоторое отставание при организационном проектировании отечественной контрактной системы по сравнению с зарубежными системами.
8	Организационное проектирование	На основе данных организационного анализа на регулярной основе в сфере государственных закупок производится организационное проектирование, в ходе которого разрабатываются новые модели структуры управления контрактной системы и процессов, протекающих в ней, например, кардинальная модернизация системы государственных закупок и методов управления ею в 2013 году, которая, по мнению большинства экспертов, хотя и имеет внушительный список изъянов, но всё же значительно сближает российскую систему с наиболее развитыми системами запада. Тем не менее,

		как уже отмечалось в п. 7, неправильное определение объекта организационного анализа приводит к отставанию организационного проектирования отечественной системы управления контрактной системой от зарубежных аналогов.
9	Делегирование полномочий и распределение обязанностей	Система распределения обязанностей и делегирования полномочий в контрактной системе определена в Положениях о контрактной службе каждой отдельной организации и органа власти. Данный документ детерминирует понятие контрактной службы, устанавливает порядок её формирования, определяет функции и полномочия контрактной службы, а также распределяет ответственность работников контрактной службы.
10	Организационный инструктаж	Организационный инструктаж в контрактной системе выступает значимым инструментом доведения важной информации до конечного исполнителя. Он реализуется путем разработки разъяснений отдельных положений законодательства в сфере государственных закупок органами власти, уполномоченными на представление подобных разъяснений. Однако, к сожалению, не всегда информационные письма органов власти имеют полноценную юридическую силу, поэтому их использование при защите своих интересов организацией, потенциально нарушившей порядок проведения государственной закупки, невозможно.

*Составлено автором

Таким образом, анализ особенностей применения организационно-распорядительных методов в контрактной системе показал, что менее половины методов в настоящий момент полноценно внедрены в контрактную систему и функционируют эффективно, что безусловно негативно влияет на качество управления сферой государственных закупок и явно формирует потребность в доработке, преобразование и адаптации всех организационно-распорядительных методов к особенностям контрактной системы.

2.2. Анализ результатов применения организационно-распорядительных методов в региональной контрактной системе

Деятельность любой организации, в том числе государственной, в первую очередь направлена на достижение поставленных целей и результатов, анализ которых в соотношении с затраченными на получения данных результатов затрат позволяет формулировать определенные выводы об эффективности применяемых методов управления и функционировании системы в целом.

Контрактная система – достаточно сложный комплекс отношений взаимосвязанных субъектов системы, который с одной стороны направлен на наиболее полное и качественное обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения результативности реализации государственными организациями и органами власти своих полномочий, а с другой стороны нацелен на принцип рационального и экономного расходования бюджетных

средств. Следствием выявленного противоречия, а также отсутствия единой законодательно закрепленной методики оценки эффективности осуществления государственных закупок становится возникновение множества теорий и методологий анализа эффективности контрактной системы, выдвигающих различные критерии и показатели её оценки. Однако большая часть ученых сходится во мнение, что эффективность контрактной системы выражается в отношении между полученными результатами и произведенными затратами на их достижение. Следовательно, экономическая эффективность государственных закупок должна оцениваться соотношением экономического эффекта от размещения заказов и затрат заказчиков, произведенных на получение данного экономического эффекта.³⁵

Следует отметить, что затраты заказчиков по организации и проведению закупок незначительны и составляют около 0,01-0,02 % от суммарной начальной максимальной цены контрактов, опубликованных в ЕИС, поэтому возникает необходимость в разработке дополнительных критериев оценки эффективности контрактной системы. Множество систем критериев оценки предложено как зарубежными, так и отечественными экспертами в области государственных закупок, однако для анализа российской контрактной системе видится целесообразнее использование трудов именно отечественных специалистов. Автором была выбрана методика оценки эффективности контрактной системы, разработанная научным коллективом Уральского государственного экономического университета, в следствии её системного и наиболее проработанного характера, а также возможности моментальной или пролонгированной двуединой оценки контрактной системы как со стороны исполнителя, так и со стороны заказчика.³⁶ Общая система оценки эффективности исполнения государственного заказа представлена на рис. 8.

35 Юрченко Е.В., Юрченко А.А. Методика оценки эффективности контрактной системы Российской Федерации // Научный электронный архив. URL: <http://econf.rae.ru/article/8723> (дата обращения: 16.05.2017).

36 Аристархова М. К., Зуева О. К., Перевезенцева А.Ю. Методика оценки эффективности исполнения государственного заказа организации // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. №1 (69). С. 47–62.

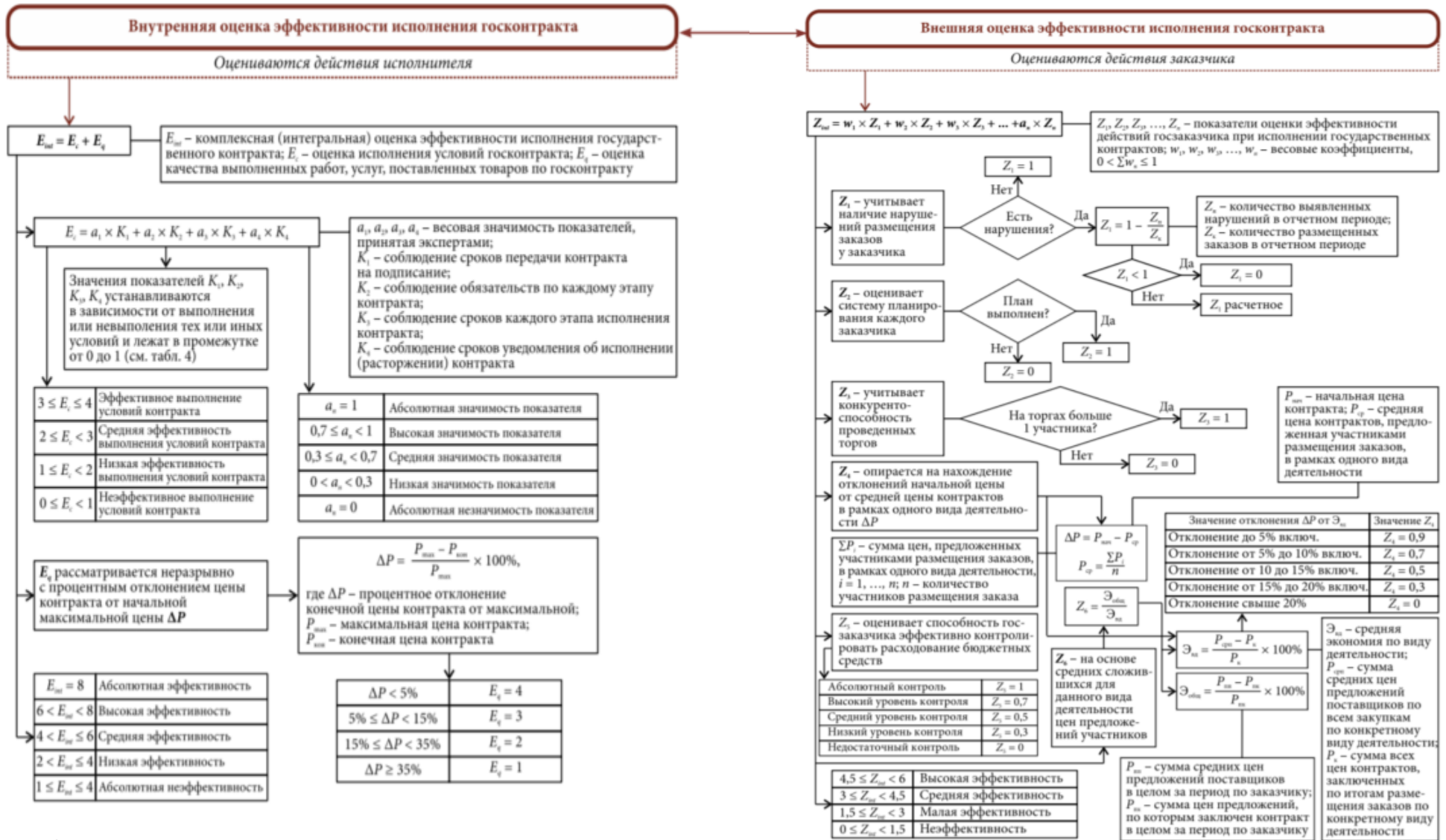


Рис. 8. Система оценки эффективности исполнения государственного

контракта (Составлено по: Аристархова М. К., Зуева О. К., Перевезенцева А.Ю. Методика оценки эффективности исполнения

государственного заказа организации // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. №1 (69). С. 47–62)

Таблица 4

Динамика количества закупок в 2015 – 2017 годах*

№ п/п	Наименование показателя	2015	% от общего количества закупок	% от количества закупок конкурентными способами	2016	% от общего количества закупок	% от количества закупок конкурентными способами	2017	% от общего количества закупок	% от количества закупок конкурентными способами
1	Общее количество закупок конкурентными способами	14	0,82		21	1,11		97	7,19	
2	Электронный аукцион	8	0,47	57,14	8	0,42	38,10	76	5,63	78,35
3	Запрос котировок	6	0,35	42,86	13	0,69	61,90	13	0,96	13,40
4	Открытый конкурс	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	1	0,07	1,03
5	Конкурс с ограниченным участием	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	7	0,52	7,22
6	Единственный поставщик	282	16,55		232	12,28		174	12,89	
7	Закупки малого объема	1408	82,63		1636	86,61		1079	79,93	
8	Общее количество закупок	1704			1889			1350		

* Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС

Далее на основе предложенной модели оценки эффективности контрактной системы с использованием статистических методов анализа произведем оценку результатов применения организационно-распорядительных методов управления на примере образовательных организаций и иных структур, подведомственных департаменту образования и молодежной политики Новгородской области.

В соответствии с приказом Федеральной службы государственной статистики от августа 2012 года основным источником информации для анализа деятельности любого учреждения в сфере закупок выступает форма 1-торги. В связи со вступлением в силу Закона о контрактной системе от 2013 года данная форма была откорректирована. Новая форма получила название 1-контракт. Однако в мае 2015 года приказом Федеральной службы государственной статистики формы федерального статистического наблюдения № 1-контракт и № 1-закупки были отменены, начиная с отчета за январь-июнь 2015 года.

В настоящий момент наиболее глубокой базой информации о государственных закупках всех участников контрактной системы выступает Единая информационная система (ЕИС), введенная в опытную эксплуатацию с 2017 года. Поэтому при проведении анализа результативности применения методов управления в контрактной системе будет использовать вышеперечисленные источники.

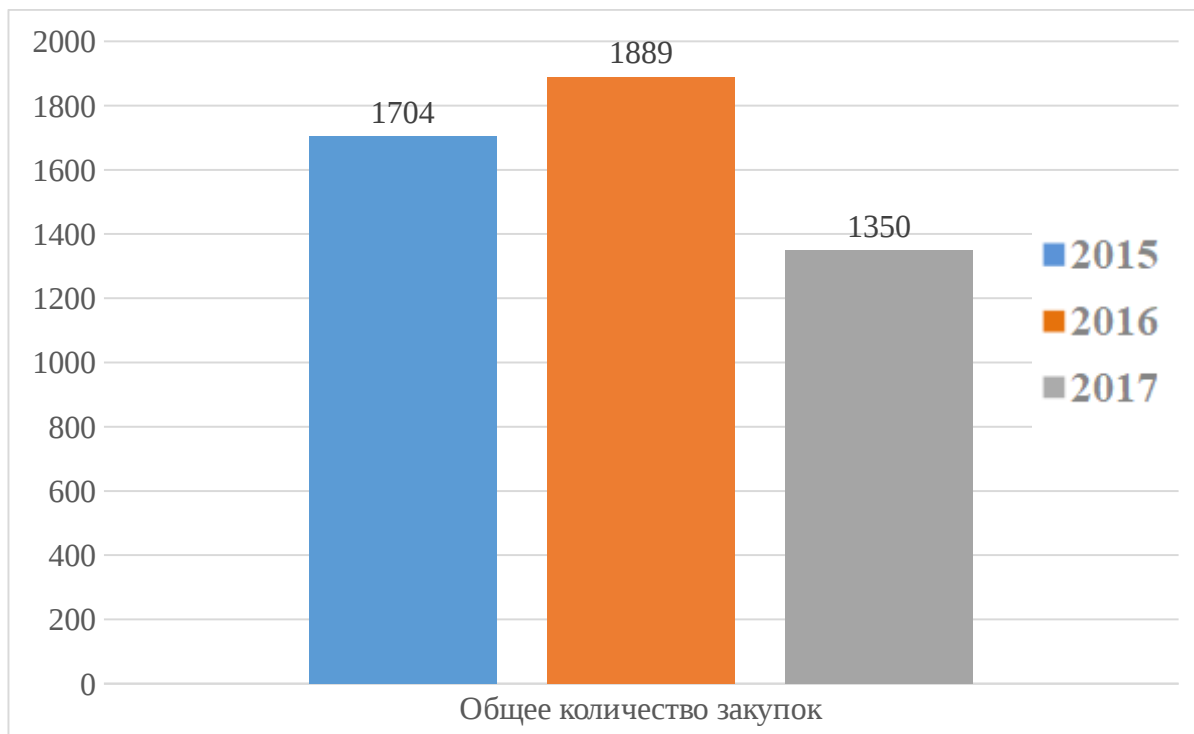


Рис. 9. Динамика количества закупок в 2015 – 2017 годах (Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС)

На первом этапе проследим динамику количества закупок за период 2015 – 2017 годов (таблица 4). Наглядно выявленная динамика представлена на рисунке 9.

Из Табл. 4 и Рис. 9 видно, что в 2017 году было проведено 1 350 процедур осуществления закупок для обеспечения нужд департамента образования и молодежной политики Новгородской области и подведомственных организаций, из которых всего 7,19% или 97 процедур проведено конкурентными способами закупок, что на 6,08 процентных пункта больше показателя 2016 года и на 6,38 процентных пункта больше показателя 2015 года. Следовательно, наблюдается незначительный рост количества процедур, проводимых конкурентными способами закупок, более того, следует отметить, что на протяжении периода 2015 – 2017 годов больший удельный вес в общем количестве проведенных процедур отмечается у закупок малого объема. Приоритетность данного метода объясняется простотой процедуры заключения договоров (контрактов), а также относительной свободой выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) со стороны заказчика.

Структура закупок рассматриваемых организаций в зависимости от конкурентного способа их проведения выглядит следующим образом:

- электронный аукцион – 76 закупок (78,35% от общего количества закупок конкурентными способами). Для сравнения, доля электронных аукционов в общем количестве заказов, размещенных конкурентными способами, в 2016 году составила 38,1%, в 2015 году – 57,14%;
- запрос котировок – 13 закупок (13,4% от общего количества закупок конкурентными способами). Для сравнения, доля запросов котировок в общем количестве заказов, размещенных конкурентными способами, в 2016 году составила 61,9%, в 2015 году – 42,86%;
- открытый конкурс – 1 закупка (1,03% от общего количества закупок конкурентными способами). В предыдущие периоды размещение заказов таким способом не осуществлялось;
- конкурс с ограниченным участием – 7 закупок (7,22% от общего количества закупок конкурентными способами). В предыдущие периоды размещение заказов таким способом не осуществлялось.

Таким образом, можно заметить, что среди конкурентных способов закупки товаров, работ, услуг в 2017 году приоритет заказчики отдали аукционам в электронной форме. Однако связано это в большей степени не с удобством самой процедуры закупки, а с требованиями законодательства Российской Федерации и рекомендациями контролирующих

и консультационных органов. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от ноября 2015 года утвержден перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронной аукцион). К таким товарам относятся продукты пищевые и напитки, удельный вес которых в общем объеме закупок любого образовательного учреждения занимает более 50% финансирования текущего периода.

Подходя к вопросу финансирования, следует проследить динамику стоимости закупок в 2015 - 2017 годах (таблица 5).

Таблица 5

Динамика стоимости закупок в 2015 – 2017 годах, тыс. руб.*

№ п/п	Наименование показателя	2015	2016	2017
1	2	3	4	5
1	Суммарная НМЦ контрактов (лотов) и договоров	144428,314	221571,99	153679
1.1	в том числе конкурентными способами	40278,74	63362,51	37632,535
1.2	% от общей суммарной НМЦ контрактов (лотов) и договоров	27,89	28,60	24,49
2	Суммарная НМЦ контрактов несостоявшихся конкурсов, аукционов (лотов), запросов котировок, запросов предложений	33496,66	24725,68	18597,713
2.1	% от общей суммарной НМЦ контрактов (лотов) и договоров, заключенных в результате проведения конкурентных способов закупок	83,16	39,02	49,42
3	Суммарная НМЦ контрактов несостоявшихся конкурсов, аукционов (лотов), запросов котировок, запросов предложений, которые не привели к заключению контрактов	0	0	9049,129
3.1	% от общей суммарной НМЦ контрактов (лотов) и договоров, заключенных в результате проведения конкурентных способов закупок	0,00	0,00	24,05
4	Общая стоимость заключенных контрактов и договоров	141389,894	218332,56	144024,72
4.1	в том числе конкурентными способами	37240,32	60123,08	27978,71
4.2	% от общей стоимости заключенных контрактов и договоров	26,34	27,54	19,43
5	Снижение цен контрактов по итогам проведения закупок	3038,42	3239,43	605,151

* Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС

Анализ таблицы 5 позволяет сделать следующие выводы: сумма цен контрактов, предложенных в ходе проведения закупок в 2017 году, составила 144 024,72 тыс. руб. (в 2016 году – 218 332,56 тыс. руб., в 2015 году – 141 389,894 тыс. руб.). При этом в стоимостном

выражении конкурентные способы осуществления закупок составили в 2017 году 19,43% от общей стоимости заключенных контрактов и договоров, что на 8,11 процентных пункта и на 6,91 процентных пункта меньше показателей 2016 и 2015 годов соответственно. Снижение суммарной стоимости контрактов/договоров, заключенных в результате проведения конкурентных способов закупки, при росте количества таких процедур свидетельствует о том, что принятие нового закона с одной стороны обязало организации большую часть контрактов малого объема заключать по результатам конкурентных способов выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), ограничив при этом возможность заключения таких договоров с единственным поставщиком в размере 2 млн. руб. в год или 50% от годового объема закупок, а с другой стороны позволило учреждениям заключать контракты, цена которых не превышает 100 тыс. руб., с единственным поставщиком при условии соблюдения требований, предусмотренных законодательством.

Сокращение расходов средств областного бюджета за счет проведения закупок составило в 2017 году 605,151 тыс. руб. (в 2016 году – 3 239,43 тыс. руб., в 2015 году – 3 038,42 тыс. руб.). Данная экономия наглядно представлена на рисунке 10.

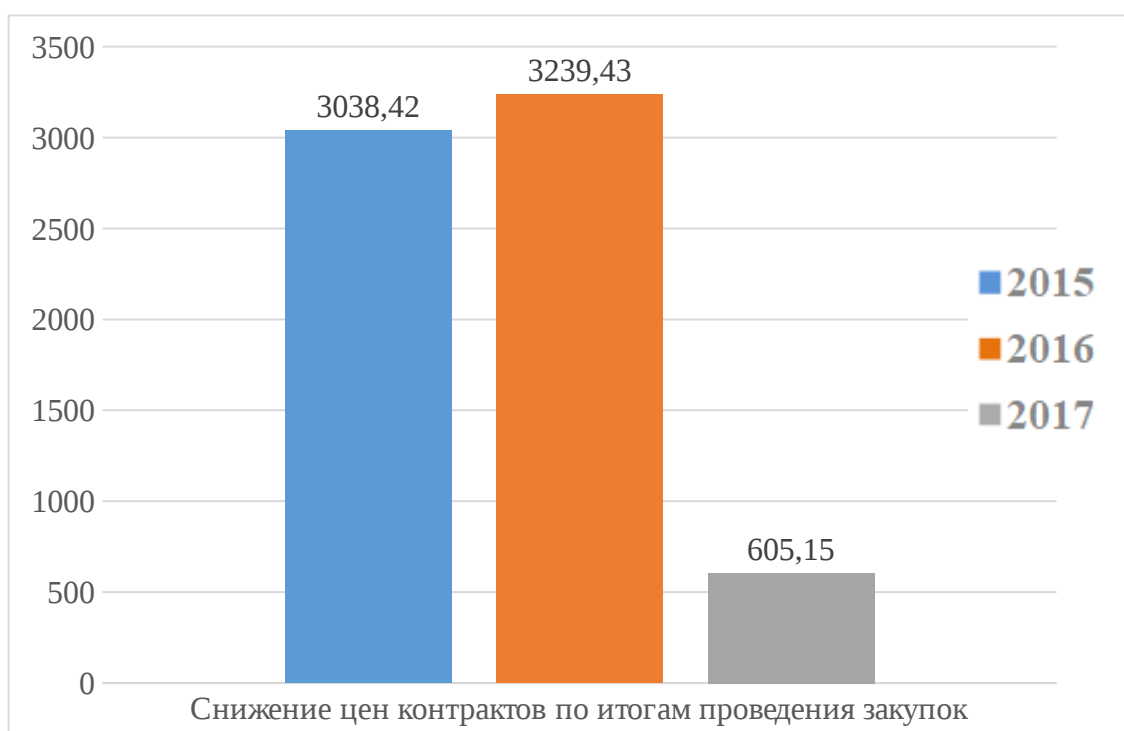


Рис. 10. Динамика сокращения расходов в 2015 – 2017 годах, тыс. руб. (Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС)

Из рисунка 10 видно, что в 2017 году наблюдается значительное снижение экономии средств областного бюджета в результате использования конкурентных способов закупок, что является следствием увеличения требований к участникам процедур. В результате введения

более жёстких условий допуска к участию в аукционе, конкурсе, запросе котировки и запросе предложений у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в 2017 году возникли большие трудности с подготовкой всех необходимых документов для участия, а также с правильностью и полнотой их размещения на торговых площадках. Следствием этого послужило большое количество несостоявшихся процедур определения поставщика (таблица 6).

Так, по данным таблицы 6 в 2017 году более 60% объявленных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) были признаны несостоявшимися (около 50% в стоимостном выражении), т.е. к процедуре торгов не был допущен ни один участник или был допущен всего лишь один, при этом 36 из 63 несостоявшихся закупок не привели к заключению контракта.

Таблица 6

Динамика количества состоявшихся и несостоявшихся закупок в 2015 – 2017 годах
(разработана автором на основе данных ежегодного отчета департамента закупок)

№ п/п	Наименование показателя	2015	2016	2017
1	Количество состоявшихся закупок (допущено более 1 заявки)	9	17	34
1.1	% от общего количества закупок	64,29	80,95	35,05
2	Количество несостоявшихся закупок	5	4	63
2.1	% от общего количества закупок	35,71	19,05	64,95
3	Количество несостоявшихся закупок, которые не привели к заключению контрактов	0	0	36
3.1	% от общего количества закупок	0,00	0,00	37,11

* Составлено по: данные ежегодного отчета департамента закупок Новгородской области

На следующем этапе анализа необходимо проследить динамику количества и стоимости закупок, осуществленных конкурентными способами в 2015 – 2017 годах, в извещении и документации которых установлены ограничения по допуску к участию в конкурсной процедуре только субъектов малого бизнеса и социально ориентированных организаций (таблица 7).

Таблица 7 демонстрируют, что в целях поддержки малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в 2017 году было проведено 26 закупок с предоставлением преимуществ субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям, что на 20 закупок больше показателя предыдущего года и на 23 закупки больше показателя 2015 года. Сумма цен контрактов, предложенных в ходе проведения таких закупок, в 2017 году составила 10 004,947 тыс. руб. или 8,28% от общей стоимости заключенных контрактов и договоров.

Для сравнения, за предыдущие периоды данный показатель не превысил значения в 1% от общей стоимости заключенных контрактов и договоров. Данная тенденция во многом объясняется ужесточением требований законодательства к заказчикам в отношении объема заключаемых контрактов и договоров с СМП и СОНО и утверждением точной формы отчетности заказчиков в отношении таких закупок.

Таблица 7

Динамика количества и стоимости закупок конкурентными способами в 2015 – 2017 годах с ограничениями для СМП, СОНО*

№ п/п	Наименование показателя	2015	2016	2017
1	Количество закупок с предоставлением преимуществ СМП, СОНО	3	6	26
2	Количество заключенных контрактов с СМП и СОНО	3	6	20
3	Общее количество заявок	9	19	80
4	Не допущено заявок к участию в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	0	0	28
5	Отозвано заявок участниками закупок	0	0	3
6	Сумма НМЦК закупок, тыс. руб.	847,9	995,92	11920,488
7	Суммарная начальная цена контрактов несостоявшихся конкурсов, аукционов (лотов), запросов котировок, запросов предложений, которые не привели к заключению контрактов	0	0	1483,749
8	Общая стоимость контрактов, предложенная при осуществлении закупок, тыс. рублей	727	856,98	10004,947
8.1	% от общей стоимости заключенных контрактов и договоров	0,60	0,46	8,28
9	Снижение цен контрактов по итогам проведения закупок у СМП и СОНО, тыс. руб.	120,9	138,94	431,792
9.1	% от общего снижения цен контрактов по итогам проведения закупок	3,98	4,29	71,35

* Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС

Однако следует отметить, что в 2017 году Департамент образования и молодежной политики Новгородской области совместно с подведомственными организациями не выполнили требования пункта 1 статьи 30 Закона о контрактной системе 2013 года, так как фактический объем закупок у СМП и СОНО не достиг значения в 15% совокупного годового объема закупок.

Наглядно динамика количества и стоимости закупок конкурентными способами в 2015 – 2017 годах с ограничениями для субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций представлена на рисунке 11.

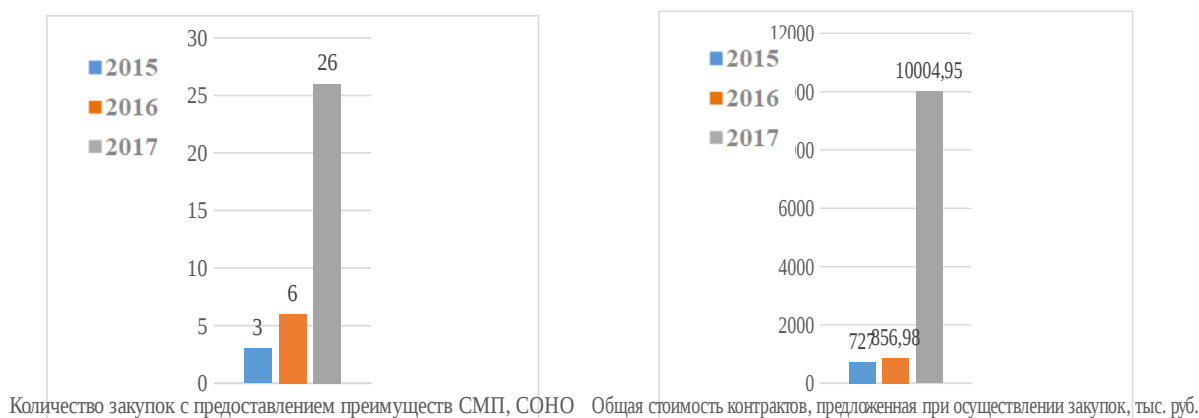


Рис. 11. Динамика количества и стоимости закупок конкурентными способами в 2015 – 2017 годах с ограничениями для СМП, СОНО (Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС)

Сокращение расходов средств областного бюджета за счет проведения закупок у СМП и СОНО в 2017 году составило 431,792 тыс. рублей против 138,94 тыс. рублей в 2016 году и 120,9 тыс. рублей в 2015 году. Следовательно, более 70% суммарной экономии по торгам в 2017 году достигнуто именно за счет организации закупок с СМП и СОНО. Наглядно данная динамика представлена на рисунке 12.

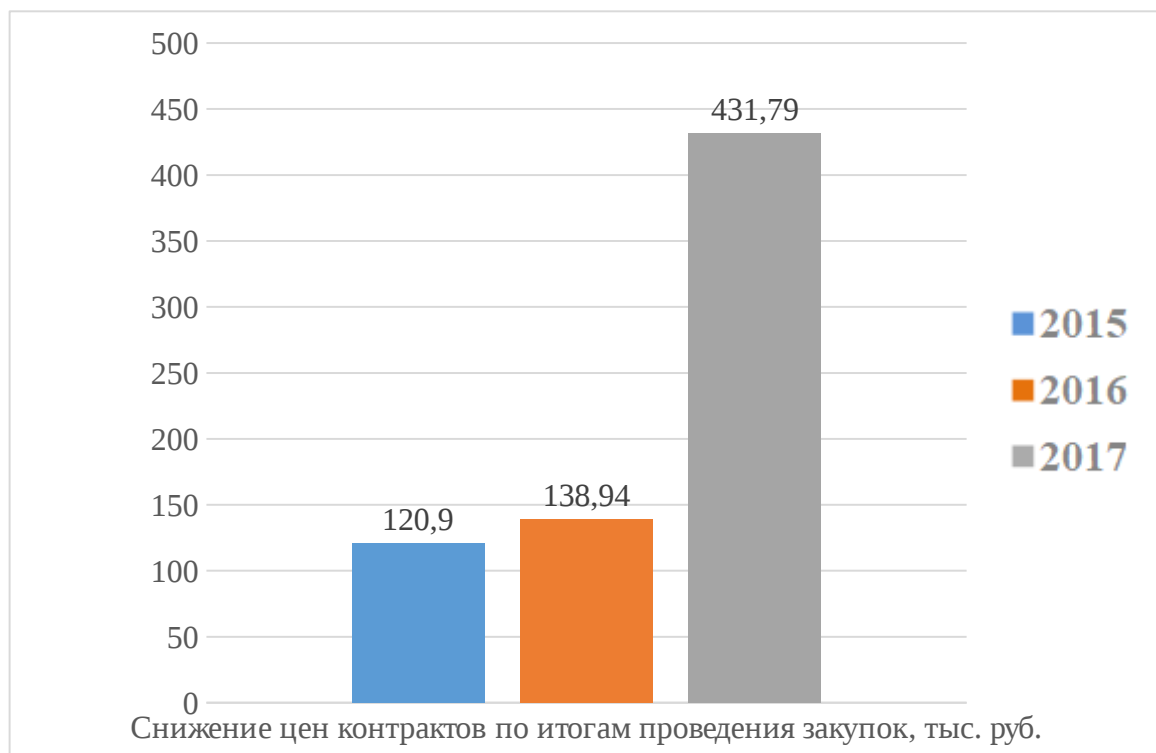


Рис. 12. Динамика сокращения расходов в 2015 – 2017 годах за счет проведения закупок у СМП и СОНО, тыс. руб. (Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС)

Дальнейший анализ количества заявок, поданных на участие в конкурентных способах определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в разрезе каждого способа представлен в таблице 8.

Анализ таблицы 8 показывает, что в 2017 году на участие в закупках для обеспечения нужд департамента и подведомственных ему организаций было подано 183 заявки (среднее количество заявок на участие в закупке составило 1,89 заявки), что на 122 и 145 заявок больше показателей 2016 и 2015 годов соответственно (среднее количество заявок на участие в закупке в 2016 году составило 2,9 заявки, в 2015 году – 2,71 заявки). Следует отметить, что при общем увеличении количества заявок на участие в конкурентных процедурах, связанным с ростом количества проводимых процедур, наблюдается спад количества заявок на участие в одной такой закупке примерно на 1 ед., что негативно сказывается на величине снижения цены контракта в ходе проведения торгов и свидетельствует об уменьшении конкуренции.

Таблица 8

Общее количество заявок на участие в закупках в 2015 – 2017 годах*

№ п/п	Наименование показателя	2015	% от общего кол-ва	2016	% от общего кол-ва	2017	% от общего кол-ва
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Общее количество заявок	38		61		183	
1.1	среднее количество заявок на участие в 1 закупке	2,71		2,9		1,89	
2	Электронный аукцион	14	36,84	15	24,59	147	80,33
2.1	среднее количество заявок на участие в 1 закупке	1,75		1,88		1,93	
3	Запрос котировок	24	63,16	46	75,41	24	13,11
3.1	среднее количество заявок на участие в 1 закупке	4		3,54		1,85	
4	Открытый конкурс	0	0,00	0	0,00	2	1,09
4.1	среднее количество заявок на участие в 1 закупке	0		0		2	
5	Конкурс с ограниченным участием	0	0,00	0	0,00	10	5,46
5.1	среднее количество заявок на участие в 1 закупке	0		0		1,43	
6	Не допущено заявок к участию в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	0	0,00	0	0,00	58	31,69
7	Отозвано заявок участниками закупок	0	0,00	0	0,00	6	3,28

* Составлено по: данные статистической отчетности 1-контракт и общедоступной информации ЕИС

В разрезе способов осуществления закупок данный показатель выглядит следующим образом:

- на участие в электронных аукционах подано 147 заявок или 80,33% от общего количества заявок (среднее значение: 1,93 заявки на участие в электронном аукционе);
- на участие в запросах котировок подано 24 заявки или 13,11% от общего количества заявок (среднее значение: 1,85 заявки на участие в электронном аукционе);
- на участие в открытых конкурсах подано 2 заявки или 1,09% от общего количества заявок (среднее значение: 2 заявки на участие в открытом конкурсе);
- на участие в конкурсе с ограниченным участием подано 10 заявок или 5,46% от общего количества заявок (среднее значение: 1,43 заявки на участие в конкурсе с ограниченным участием).

Для получения наиболее полной картины того, как на практике реализуется контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг, а также с целью определения целевого характера проводимых государственными образовательными учреждениями Новгородской области закупок на основе информации, размещенной ЕИС, произведем анализ соблюдения сроков размещения всей необходимой информации на официальном сайте государственных закупок Российской Федерации, проследим активность заказчиков по кварталам, рассмотрим причины незаключения или неисполнения контрактов и определим, в каких сферах народного хозяйства организациями образовательной сферы проводится больше всего закупок.

На основе сводных данных о проведенных департаментом и подведомственными ему организаций закупках, используя общероссийский классификатор продуктов по видам экономической деятельности, сгруппируем все закупки за 2015 – 2017 годы по сферам народного хозяйства (приложения А, Б, В). Наглядно представленная в приложениях информация изображена на рисунках 13, 14, 15.

Следует отметить, что в 2015 и 2016 годах закупки конкурентными способами проводили лишь департамент образования и молодежной политики Новгородской области и государственное областное бюджетное учреждение «Центр финансового обслуживания». Данный факт обусловил структуру закупок, проведенных конкурентными способами.

Из рисунков 13, 14 и приложений А, Б видно, что в 2015 году вышеназванные учреждения проводили закупки в двух сферах: электрическое и оптическое оборудование – 33%, а именно поставка компьютерного и офисного оборудования, транспортные средства и оборудование – 54%, а именно поставка школьных автобусов.

В 2016 году структура закупок полностью сместилась в сторону сферы транспортных средств и оборудования, удельный вес которой составил 94%, что обуславливается

выделением масштабной субсидии, направленной на пополнение автобусного парка подведомственных департаменту учреждений.



Рис. 13. Проведенные государственными областными образовательными учреждениями закупки в 2015 году по сферам народного хозяйства (Составлено по: общедоступная информация ЕИС)



Рис. 14. Проведенные государственными областными образовательными учреждениями закупки в 2016 году по сферам народного хозяйства (Составлено по: общедоступная информация ЕИС)

Из рисунка 15 и Приложения В видно, что в 2017 году около 46% закупок проводились в сфере услуг гостиниц и ресторанов, а именно закупки на оказание услуг по организации питания детей в летних лагерях и школьных столовых. При этом учреждения, которые имеют собственную кухню и специализированный персонал для приготовления пищи, обычно проводят закупки на приобретение сырья для последующей его обработки. Доля таких закупок в объеме составляет около 14%. Таким образом, как отмечалось уже ранее, более 50% закупок осуществляется ГОУ с целью обеспечения продуктами питания своих воспитанников.

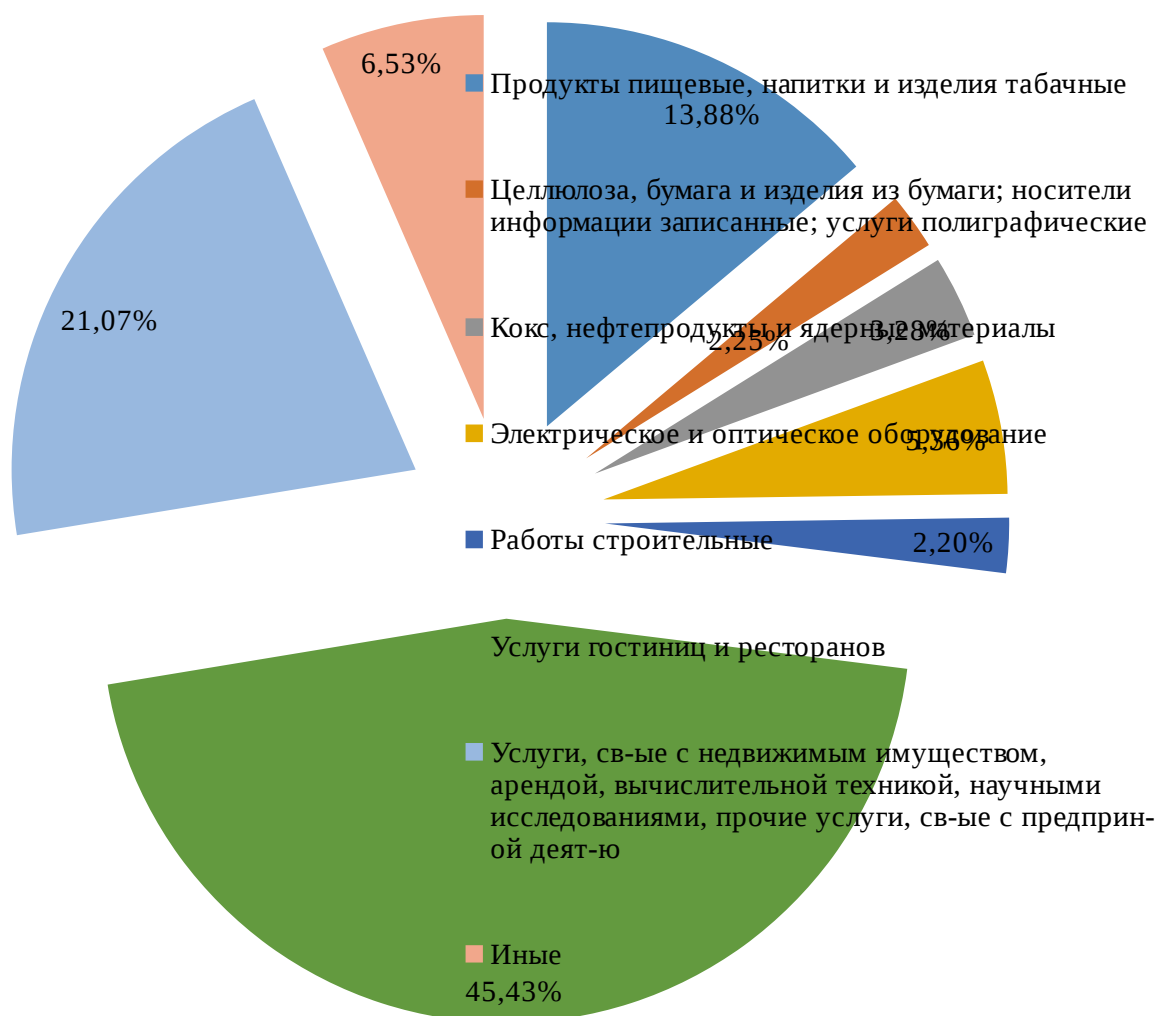


Рис. 15. Проведенные государственными областными образовательными учреждениями закупки в 2017 году по сферам народного хозяйства (Составлено по: общедоступная информация ЕИС)

Также следует отметить, что в 2017 году около 21% закупок департамент образования и молодежной политики Новгородской области и подведомственные организации проводили в сфере услуг, связанных с недвижимым имуществом, арендой, вычислительной техникой,

научными исследованиями, прочих услуг, связанных с предпринимательской деятельности, а именно направленных на удовлетворение потребностей в программном обеспечении. В большей степени значительный удельный вес данной сферы народного хозяйства объясняется проведением крупных единичных закупок, предусмотренной областными целевыми программами. Прочие закупки существенного влияния на структуру всего объема закупок не оказали.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что на протяжении периода 2015 – 2017 годов наблюдается тенденция перераспределения сфер народного хозяйства закупок департамента образования и молодежной политики Новгородской области и подведомственных организаций из сфер транспортных средств, электрического и оптического оборудования к сферам услуг гостиниц и ресторанов и продуктов пищевых, напитков и изделий табачных. Названный тренд является следствием снижения затрат государства на сферу образования в кризисное время, а именно снижения расходов на подвоз детей и на обновление транспортных средств.

Далее на основе Приложений А, Б, В проанализируем даты размещения извещений о проведении той или иной закупки департаментом и подведомственными организациями в ЕИС, а также даты оплаты контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных процедур. Результаты анализа представлены в Таблицах 9, 10, 11.

Таблица 9

Проведенные государственными областными образовательными учреждениям закупки в 2015 году в разбивке по кварталам*

Квартал	Объем размещенных закупок, руб.	Удельный вес, %	Количество размещенных закупок, шт.	Объем выполнения своих обязательств заказчиками, руб.	Удельный вес, %	Количество оплаченных контрактов, шт.
I	562 578,78	1,40	2	27 008,70	0,07	2
II	23 345 930,00	57,90	7	974 413,98	2,62	3
III	11 785 860,51	29,23	3	21 864 959,50	58,74	4
IV	4 623 884,14	11,47	4	14 354 258,00	38,57	7
Итого:	40 318 253,43	100,00	16	37 220 640,18	100,00	16

* Составлено по: общедоступная информация ЕИС

Из таблицы 9 видно, что в 2015 году большинство закупок размещалось во 2-ом и 3-ем кварталах (58% и 29% соответственно). Таблица 10 показывает, что в 2016 году основной объем размещения пришелся на 2-ой квартал, что связано с закупкой крупной партии автобусов департаментом образования и молодежной политики Новгородской области. Анализ таблицы 10 показывает, что в 2017 году извещения о проведении закупок также, как и

в 2015 году, размещались в основном во 2-ом и 3-ем кварталах (36% и 39% соответственно). Однако следует отметить, что на протяжении всего периода 2015 – 2017 годов заказчики не размещали извещений об определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в ЕИС в 1-ом квартале, так как в большинстве случаев департамент финансов Новгородской области отказывал в согласовании заявок на такие закупки в связи с отсутствием финансовых ресурсов в текущем квартале. Тем не менее, у многих организаций в начале года возникает потребность в пролонгации контрактов на оказание услуг местной, внутрисловоновой и междугородней связи, на продление лицензий на те или иные программные продукты и прочее, но удовлетворение этой потребности становится невозможным из-за неравномерного финансирования бюджетных обязательств. Вследствие этого учреждения вынуждены заключать контракты с единственным поставщиком в рамках установленных на год лимитов или откладывать закупку на следующие кварталы, рискуя лишиться жизненно важных для функционирования организации товаров, работ, услуг.

Таблица 10

Проведенные государственными областными образовательными учреждениями закупки в 2016 году в разбивке по кварталам*

Квартал	Объем размещенных закупок, руб.	Удельный вес, %	Количество размещенных закупок, шт.	Объем выполнения своих обязательств заказчиками, руб.	Удельный вес, %	Количество оплаченных контрактов, шт.
I	1 723 100,10	1,51	4	0,00	0,00	0
II	106 792 683,00	93,60	10	821 659,18	1,31	5
III	4 147 937,00	3,64	2	53 345 022,50	84,90	5
IV	1 435 391,00	1,26	7	8 667 545,50	13,79	7
Итого:	114 099 111,10	100,00	23	62 834 227,18	100,00	17

* Составлено по: общедоступная информация ЕИС

Таблица 11

Проведенные государственными областными образовательными учреждениями закупки в 2017 году в разбивке по кварталам*

Квартал	Объем размещенных закупок, руб.	Удельный вес, %	Количество размещенных закупок, шт.	Объем выполнения своих обязательств заказчиками, руб.	Удельный вес, %	Количество оплаченных контрактов, шт.
I	4 645 812,08	10,37	16	1 585 624,54	9,67	3
II	6 440 890,44	14,38	41	350 931,43	2,14	5
III	16 191 529,47	36,14	25	2 068 166,80	12,62	19
IV	17 526 877,43	39,12	21	12 388 053,75	75,57	18
Итого:	44 805 109,42	100,00	103	16 392 776,52	100,00	45

* Составлено по: общедоступная информация ЕИС

С аналогичной проблемой финансирования уже заключенных и выполненных контрактов сталкиваются бюджетные учреждения и на этапе выполнения своих обязательств в части оплаты поставленных товаров, оказанных услуг, выполненных работ. Так, в 2015 – 2017 годах практически 100% контрактов оплачивались заказчиками не ранее 2-ого квартала отчетного года, а в 2017 году около 75% контрактов было оплачено лишь в 4-ом квартале.

Наглядно данные таблиц 9, 10, 11 представлены на рисунках 16, 17.

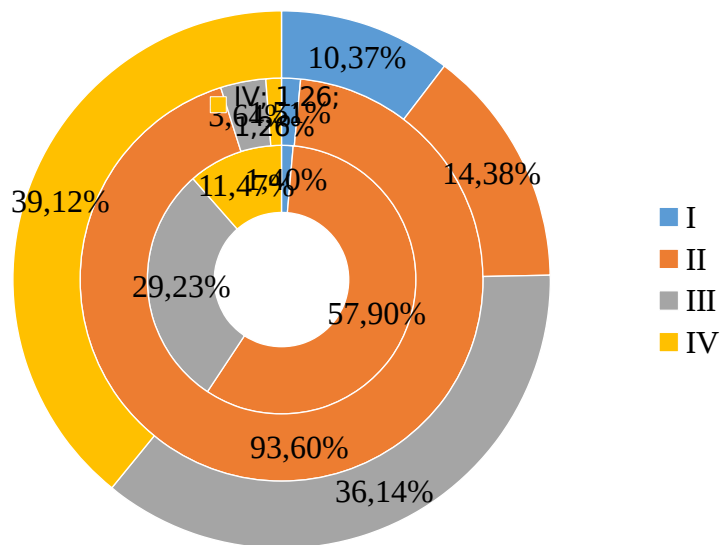


Рис. 16. Проведенные государственными областными образовательными учреждениям закупки за период 2015 – 2017 годов в разбивке по кварталам (Составлено по: общедоступная информация ЕИС)

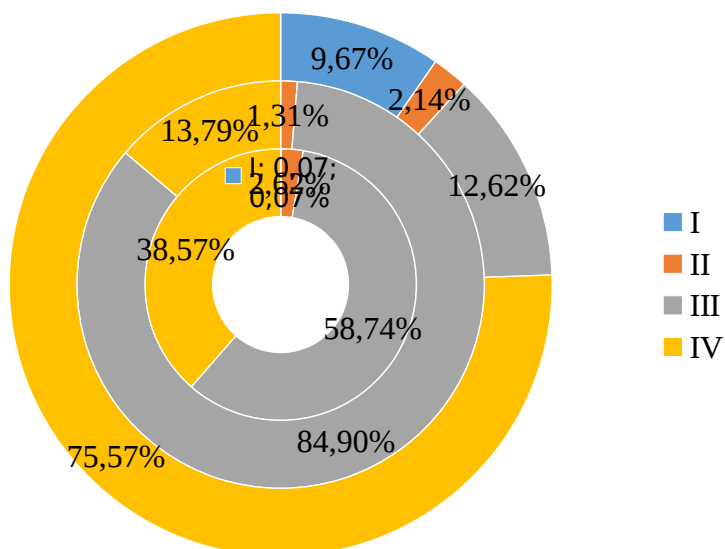


Рис. 17. Исполненные государственными областными образовательными учреждениям контракты за период 2015 – 2017 201годов в разбивке по кварталам ((Составлено по: общедоступная информация ЕИС)

Анализ сводных данных о проведенных департаментом и подведомственными ему ГОУ закупках, информация о которых была размещена на официальном сайте, также позволяет сделать некоторые выводы о том, какие ошибки и правонарушения совершались чаще всего в исследуемом периоде. К таковым можно отнести следующие:

- нарушение сроков публикации информации о заключении контракта в реестре государственных контрактов (часть 3 статья 103 Закона о контрактной системе 2013 года);
- нарушение сроков размещения информации об исполнении контракта в реестре государственных контрактов (часть 3 статья 103 Закона о контрактной системе 2013 года);
- неразмещение документов, подтверждающих обоснованность отказа заказчика от заключения контракта с победителем конкурсной процедуры;
- нарушение сроков и неразмещение отчета об исполнении контракта.

Основными причинами незаключения контрактов в 2015 – 2017 годах выступают:

- предписание контролирующего органа об аннулировании торгов и об отмене всех совершенных действий и принятых решений по осуществлению закупки;
- отказ в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся процедур.

Основные причины признания конкурсных процедур несостоявшимися следующие:

- отсутствие заявок на участие в конкурсной процедуре по окончании срока подачи заявок;
- подача и допуск к участию в конкурсной процедуре единственной заявки;
- допуск к участию в конкурсной процедуре только одной заявки по причине несоответствия требованиям, установленным документацией о конкурсной процедуре.

Таким образом, анализ статистических формы 1-контракт и информации, размещенной в ЕИС, позволил выявить следующие проблемы в системе управления государственными закупками:

- низкий уровень профессиональной подготовки кадрового состава контрактной службы и комиссий по осуществлению закупок, возникший в результате коротких сроков и высоких затрат на обучение, а также высокой текучестью кадров, возникающей в результате возложения на должностное лицо огромной ответственности при сравнительно невысокой заработной плате и по причине возникновения ряда нерешаемых проблем при

осуществлении закупочной деятельности, и непрофессионального подбора кадров (слабая разработанность мер по подбору и работе с кадрами со стороны заказчика);

- недостаточность квалификации кадров со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя), в обязанности которого не входит наем сотрудников с наличие специализированного сертификата, подтверждающего прохождение курсов повышения квалификации в сфере закупок, что в свою очередь вызывает трудности при работе с контрактной системой (слабая разработанность мер по подбору и работе с кадрами со стороны поставщика);

- низкая престижность профессии контрактного управляющего, обусловленная как вышеперечисленными причинами, так и жёстким регламентированием всех процедур процесса закупок со стороны законодательства;

- значительный спад объема экономии по торгам, выступающего одним из ключевых показателей экономической эффективности управления контрактной системой, в результате слабой конкурентной среды;

- разрастание бюрократического аппарата, которое приводит к затягиванию сроков осуществления закупок;

- неравномерная структура финансирования государственных организаций, заставляющая заказчиков переносить наиболее крупные, а иногда и наиболее важные закупки на последние месяцы года. Отмена или признание несостоявшимися таких закупок может привести к невыполнению государственной организацией и органа власти принятых на себя обязательств;

- отсутствие механизма управления временными ресурсами (например, фрагментарно завышенные сроки осуществления конкретного этапа процедуры закупки), что ведет к резкому возрастанию скрытых издержек осуществления государственных закупок;

- изъяны организационного инструктажа, выраженные в неоднозначности и разночтениях представителями Управлениями Федеральной антимонопольной службой различных регионов, Министерства образования Российской Федерации и прочими органами некоторых положений законодательства в сфере государственных закупок, а также в информационной «голодовке», когда у заказчиков отсутствует представлением о том, какую процедуру целесообразнее проводить в данный момент, какие требования необходимо применить в отношении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в конкретном случае, вызванные отсутствием бесплатных семинаров, вебинаров по вопросам вступления в силу

новых правовых актов, устанавливающих дополнительные требования в процессе закупок, и изменения уже существующих;

- технологическое несовершенство ЕИС, препятствующее реализации многих методов организационно-распорядительного управления, в том числе мер по организационному проектированию, делегированию полномочий и распределению обязанностей и прочих;

- проблема соотношения качества получаемой продукции и её стоимости в результате неграмотных действия как представителей заказчика, так и представителей поставщика, исполнителя, подрядчика, обусловленная в первую очередь отсутствием инструмента нормирования времени, численности, выработки и соотносительности.

Решение выявленных проблем безусловно является одним из ключевых направлений совершенствования системы государственных закупок Российской Федерации. Разработаем ряд мероприятий, которые позволят устранить данные недостатки или минимизировать их негативное воздействие.

2.3. Пути развития организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой

Анализ и опыт практической работы в сфере государственных закупок Российской Федерации позволили автору работы выявить основные проблемы, возникающие при применении методов организационно-распорядительного управления к контрактной системе, и сформировать ряд предложений по их решению. Систематизируем полученные выводы в таблице 12.

Таблица 12

Проблемы и недостатки в системе управления государственными закупками Российской Федерации и способы их решения*

Проблема	Возможные пути решения проблемы
1	3
Бюрократия	Законодательством о контрактной системе предусмотрена возможность заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществления обмена электронными документами, однако существующий механизм полноценно используется лишь при осуществлении закупок путем проведения аукционов в электронной форме, когда все действия на электронной торговой площадке реализуются с применением усиленной цифровой подписи, при этом

Проблема	Возможные пути решения проблемы
	<p>все документы, заверенные такой подписью, считаются официально действующими без подписания бумажных экземпляров. Для снижения уровня бюрократии необходимо обязать стороны контрактов и договоров осуществлять документооборот в электронном виде по всем процедурам, предусмотренным законодательством Российской Федерации, механизм осуществления которых позволяет сделать это. Более того, система электронного документооборота должна быть внедрена и в процесс согласования закупок, что также в некоторой степени может стать эффективным инструментом управления временными ресурсами.</p>
<p>Отсутствие механизма управления временными ресурсами</p>	<p>В основе данной проблемы в первую очередь лежит слабая разработанность нормативной составляющей организационно-распорядительных методов в контрактной системе. Поэтому для решения проблемы требуется внедрить наиболее инновационные механизмы оптимизации временных ресурсов, применяемые в настоящее время как в государственных организациях за рубежом, так и в крупнейших международных коммерческих холдингах. При этом в процессе внедрения подобных механизмов необходим тщательный контроль всех изменений, происходящих в контрактной системе, а также качественная система оценок эффективности их применения.</p>
<p>Высокий уровень коррупции</p>	<p>Основа проблемы заложена в менталитете населения Российской Федерации и существующих традициях и обычаях. Существует 2 направления разрешения данной проблемы в российских реалиях: ужесточение мер по контролю за осуществление государственных закупок, что накладывает на себя значительные финансовые издержки и раздутие бюрократического аппарата, увеличение ответственности за совершение нарушений, в том числе введение уголовной ответственности за особо крупные или регулярные нарушения законодательства, модернизация контрактной системы в направлении её цифровизации с целью ликвидации возможностей по совершению махинаций и иных противоправных действий в сфере государственных закупок, направленных на извлечение личной выгоды.</p>
<p>Проблемы</p>	<p>Требуется закрепить обязанность контролирующих органов оказывать</p>

Проблема	Возможные пути решения проблемы
организационного инструктажа	<p>консультативную помощь в любых формах в реализации закона. При этом представленные пояснения закона должны носить характер официальных разъяснений законодательства Российской Федерации, что позволит участникам контрактной системы защищать свои интересы в случае плановой, внеплановой проверок и обращений с жалобами. А также учредить на уровне государства специальную структуру, деятельность которой будет направлена на доведения до населения страны всего законодательства РФ в четкой, понятной, однозначно правильной и юридически подкрепленной форме.</p> <p>В функции данной структуры также следует включить проведение обязательных ежемесячных мероприятий по разъяснению направляемых в течении месяца вопросов, освещению наиболее важным и значимых изменений в законодательстве РФ о контрактной системе. По итогам каждого такого мероприятия составляется протокол, положения которого должны иметь юридическую силу. Такие протоколы должны носить характер официальных разъяснений органа, уполномоченного на их представление.</p>
Технологическая составляющая ЕИС	<p>В настоящее время функцию интегратора всей информации о государственных закупках выполняет единая информационная система, введенная в опытную эксплуатацию в 2017 году. Технические возможности данного сервиса сильно ограничены, поэтому для его нормального функционирования требуется регулярное проведение регламентированных работ и периодическое обновление инструментария сайта. Результатом подобных работ часто выступает временный вывод из строя тех или иных функций сайта, что в свою очередь препятствует своевременному занесению необходимой информации заказчиком. Несоблюдение регламентированных сроков приводит к возникновению административной ответственности у сотрудников контрактной службы или контрактного управляющего.</p> <p>Наиболее комплексным и инновационным решением выступает разработка полноценного off-line клиента официального сайта государственных закупок, который позволит заказчику в off-line режиме заполнять необходимые экранные формы, а при</p>

Проблема	Возможные пути решения проблемы
	<p>возобновлении доступа к официальному сайту переносить их путем синхронизации данных off-line клиента и форм на официальном сайте. По завершению синхронизации заказчику останется проверить перенесенные данные и подтвердить их публикацию.</p> <p>В рамках решения данной проблемы автором также предлагается разработка новой единой системы электронных государственных закупок, которая будет охватывать все этапы осуществления закупок, начиная с планирования и заканчивая контролем за исполненными контрактами, и решать обширный комплекс проблем управления контрактной системой, существующих в настоящий момент. Подробно предложенная система будет проанализирована в Главе 3.</p>
<p>Соотношение цены и качества поставляемых товаров, оказываемых услуг, выполняемых работ</p>	<p>Меры по борьбе с недобросовестными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) предусмотрены законодательством о контрактной системе. Они позволяют заказчикам запрашивать у федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, включение информации о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр таких контрагентов. Однако на практике данная мера применяется редко в связи с тем, что процедура внесения информации о таком поставщике (подрядчике, исполнителе) достаточно сложна, а за нарушение сроков исполнения любого этапа такой процедуры предусмотрены административные меры в виде наложения штрафов в значительных размерах. В то же время Закон о контрактной системе 2013 года не предусматривает административной ответственности должностных лиц заказчика за непредставление информации о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в случае поставки ими некачественных товаров, работ, услуг. В целях устранения данного недостатка и стимулирования деятельности заказчику по занесению информации о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в реестр следует отменить административные штрафы за несоблюдение сроков выполнения отдельных этапов процедуры занесения информации на официальный сайт, но возложить на сотрудников контрактной службы, контрактного</p>

Проблема	Возможные пути решения проблемы
	<p>управляющего и членов экспертной комиссии ответственность за приемку некачественного товара, работы, услуги и неразмещение информации о поставщике (подрядчике, исполнителе), поставившем такой товар.</p> <p>Также эффективным методом повышения качества поставляемых товаров, оказываемых услуг и выполняемых работ выступает зарубежный опыт расширения гарантийных обязательств поставщиком, исполнителей и подрядчиков вплоть до поддержания первоначальных потребительских показателей товаров, работ, услуг в течение длительного периода времени (например, обеспечение качества дорожного покрытия и в случае необходимости его полный гарантийный ремонт за счет подрядчика в течение 10 лет после выполнения работ). Безусловно, изначальный анализ говорит о том, что начальная максимальная цена подобных контрактов должна быть выше, однако в долгосрочной перспективе подобная мера приведет к значительной экономии бюджетных средств и снижению уровня коррупции.</p> <p>Третьей мерой по снижению цены заключенных контрактов при сохранении высокого качества продукции выступает проведение совместных конкурсов или аукционов при осуществлении двумя и более заказчиками закупок однотипных товаров, работ, услуг. Однако механизм организации и управления такими закупками в настоящий момент слабо проработаны на законодательном уровне, поэтому данная возможность редко реализуется государственными организациями и органами власти. Организация подобных совместных аукцион и конкурсов как на региональном, так и на федеральном уровнях, с одной стороны, повысит качество поставляемых товаров за счет закупки продукции у более крупных и опытных поставщиков, а с другой стороны, увеличит экономию по торгам за счет участия более крупного оптового поставщика.</p>
Неравномерность финансирования	Проблема финансирования частично может быть решена введением в контракт, документацию и извещение о закупке следующего условия порядка расчетов по контракту «расчеты по контракту

Проблема	Возможные пути решения проблемы
	<p>осуществляются заказчиком путем перечисления денежных средств на расчетный счет поставщика (подрядчика, исполнителя) за фактически поставленные (оказанные, выполненные) Товары (услуги, работы) не позднее 31 декабря 2017 года после подписания заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) акта поставки товара (оказания услуг, выполнения работ) и на основании выставленного счета и счета-фактуры». Указанное условие позволит заказчику получить отсрочку оплаты поставленных товаров (оказанных услуг, выполненных работ) до последнего квартала текущего года, когда полный объем финансирования будет доступен учреждению для выполнения своих обязательств. При этом следует отметить, что данная мера может привести к оттоку потенциально возможных участников торгов по причине размытости сроков оплаты поставленных ими товаров (оказанных услуг, выполненных работ), что может привести к оттоку капитала участников закупок из обращения в дебиторскую задолженность.</p>

* Составлено автором

Предложенные выше мероприятия позволят оптимизировать процесс управления закупочной деятельностью как на региональном уровне, так и по всей Российской Федерации, и в целом направлены на улучшения экономической обстановки в стране.

Следует помнить, что 2014 год для Российской Федерации ознаменовался началом очередного финансового кризиса. В результате введения санкций в отношении России, связанных с событиями в Крыму и на Украине, а также из-за резкого падения мировых цен на энергоресурсы, продажа которых составляет значительную часть в доходах бюджета России, начиная с 2013 года, наблюдается ухудшение экономической обстановки в стране. С целью смягчения последствий финансового кризиса Правительством Российской Федерации был разработан план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. План включает в себя обширный перечень мероприятий по многим направлениям, и непосредственно затрагивает, в том числе, сферу государственных и регламентированных закупок. Реализация заложенных в план мероприятий в части государственных закупок подразумевает принятие большого количества подзаконных нормативных правовых актов и поправок в действующее законодательство. Сводные данные представлены в таблице 13.

Обострившиеся в кризисный период проблемы и недостатки в системе государственных закупок в Российской Федерации и принятые антикризисные меры*

Проблема	Предусмотренные меры
1	3
Неплатежеспособность поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	<p>Предоставление государственными заказчиками отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) списание их сумм. Эта мера призвана поддержать стабильное функционирование системы государственных закупок. Определены случаи и порядок предоставления заказчиком в 2015 г. отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) их списания. Отсрочка (списание) применяется при условии завершения исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в 2015 г. в полном объеме всех обязательств, предусмотренных контрактом, кроме гарантийных. Списание допускается по контрактам, обязательства по которым исполнены в полном объеме (кроме тех, условия которых изменены в 2015 г. по основаниям, предусмотренным законом).</p> <p>Предусмотрен дифференцированный механизм отсрочки (списания) в зависимости от общей суммы неуплаченных неустоек (штрафов, пеней):</p> <p>если общая сумма неустоек не превышает 5% цены контракта, неустойка списывается в полном объеме;</p> <p>если общая сумма начисленных неустоек превышает 5% и составляет не более чем 20% цены контракта, заказчик предоставляет отсрочку их уплаты на срок до окончания текущего финансового года, либо списывает 50% суммы неустоек при условии уплаты оставшихся 50%;</p> <p>в случае, если общая сумма начисленных неустоек превышает 20% цены контракта заказчик предоставляет отсрочку уплаты начисленных сумм неустоек на срок до окончания текущего финансового года. Списание суммы неустоек в таком случае невозможно.</p>
Неплатежеспособность поставщиков	Представление права заказчикам не устанавливать в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта требование

Проблема	Предусмотренные меры
(подрядчиков, исполнителей)	<p>об обеспечении исполнения контракта. Требование об обеспечении исполнения контракта можно будет не устанавливать, если:</p> <p>проводятся закупки, в которых участвуют только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации;</p> <p>проект контракта содержит условие о его банковском сопровождении;</p> <p>проект контракта предусматривает перечисление поставщику (подрядчику, исполнителю) авансовых платежей на счет, открытый территориальному органу Федерального казначейства либо финансовому органу субъекта Федерации, муниципального образования в учреждениях Центрального банка Российской Федерации;</p> <p>выплата авансовых платежей в размере не более 15% цены контракта для федеральных нужд либо в ином размере, установленном регионом, муниципалитетом при осуществлении соответствующих закупок, а также проведение заказчиком расчета с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с оплатой в размере не более 70% цены каждой поставки товара (этапа выполнения работ, оказания услуг) для федеральных нужд либо в ином размере, установленном регионом, муниципалитетом при осуществлении соответствующих закупок, и проведение полного расчета только после приемки заказчиком всех предусмотренных контрактом поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг и полного исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) иных обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением гарантийных);</p> <p>участник закупки является бюджетным или автономным учреждением и им предложена цена, сниженная не более чем на 25% начальной (максимальной) цены контракта.</p> <p>Принятое решение позволит уменьшить финансовую нагрузку на хозяйствующие субъекты при исполнении ими контрактов, а</p>

Проблема	Предусмотренные меры
	<p>также поддержит стабильность функционирования системы государственных закупок в период кризиса.</p> <p>Увеличение размера авансовых платежей по некоторым контрактам с текущих 30% до 80% и до 100% по закупкам, связанным с реализацией государственного оборонного заказа. К таким контрактам относятся те, срок исполнения обязательств по которым превышает один месяц, а также связанные со строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом</p>
Изменчивость внешних условий функционирования фирм	<p>Право изменить по соглашению сторон существенные условия контракта. Также подготовлены правила, по которым можно изменить существенные условия контрактов в отношении тех, срок исполнения которых свыше 6 месяцев и реализация которых по независящим от сторон обстоятельствам стала невозможной без внесения поправок. При этом изменять условия контрактов можно будет в случаях, предусмотренных планом. При внесении изменений оформляется дополнительное соглашение на основании обращения поставщика (подрядчика, исполнителя).</p>
Неустойчивое состояние коммерческих банков	<p>Право заказчика на реструктуризацию задолженности банков по выданным ими гарантиям.</p>
Высокая доля импорта в международных отношениях и сырьевого экспорта	<p>Особый порядок планирования и осуществления закупок импортного оборудования, работ и услуг за рубежом. Следует отметить, что, устанавливая приоритетные условия для отечественных товаров на этапе планирования, предшествующем определению поставщиков, правительство должно согласовать правила Всемирной торговой организации с интересами государства с целью ликвидации возможных нарушений существующих соглашений.</p> <p>Расширение установленного перечня товаров машиностроения иностранного производства, закупки которых запрещены. Запрет не распространяется на товары машиностроения, произведенные на территории Белоруссии, Казахстана и Республики Армения, а также транспортные средства, произведенные российскими организациями, но с использованием импортных</p>

Проблема	Предусмотренные меры
	<p>автокомпонентов.</p> <p>Предоставление государственных гарантий поставщикам, намеренным создавать и развивать производство на территории Российской Федерации, путем предоставления гарантии таким поставщикам при заключении с ними долгосрочных крупных (контракты с начальной максимальной ценой свыше 10 млрд руб., сроком исполнения от трех до семи лет) государственных контрактов.</p>
Кризисное состояние малого и среднего бизнеса	<p>Расширение круга хозяйствующих субъектов, относимых к категориям малого и среднего бизнеса. Это позволит не только сохранить быстрорастущим предприятиям возможность участвовать в государственных и муниципальных программах поддержки, но и остаться в числе участников государственных закупок на привилегированных условиях. А в целях расширения возможностей участия малого и среднего бизнеса в закупках государственных компаний Правительство обязало таковые совершать закупки у малых и средних предприятий на сумму не менее 18% от годового объема закупок.</p>

* Составлено по: Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.»

Следует отметить, что несмотря на то, что антикризисные меры первоначально были разработаны только на 2015 год, в настоящий момент они продолжают действовать и могут применяться заказчиками, предоставляя большую творческую свободу сотрудникам контрактных служб в результате некоторого смягчения регламентационных мер организационно-распорядительных методов.

Одной из важнейших групп недостатков современной контрактной системы выступают проблемы, связанные с обеспечением высококвалифицированными кадрами каждого заказчика. Автором предложено два пути решения данной проблемы, затрагивающих основы организационно-распорядительных методов:

- дифференциация штрафных санкций за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе по уровню доходов персонала, занятого в сфере государственных и муниципальных закупок;

- включение в заработную плату сотрудников контрактной службы или контрактного управляющего стимулирующих надбавок, размер которых прямо пропорционально будет зависеть от сэкономленных бюджетных средств по торгам. Фонд оплаты таких премий будет формироваться за счет достигнутой экономии.

Безусловно, введение и той, и другой меры отразится как на бюджетах разных уровней, так и на благосостоянии населения, занятого в сфере государственных закупок. Произведем расчет положительного и отрицательного влияния принятия обеих мер на примере Новгородской области.

Согласно данным, размещенным на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://gks.ru>, среднемесячная начисленная заработная плата гражданских и муниципальных служащих Новгородской области в 2017 году установилась на следующих уровнях:

- 25 516 руб. – среднемесячная начисленная заработная плата служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- 34 565 руб. – среднемесячная начисленная заработная плата служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 29 814 руб. – среднемесячная начисленная заработная плата служащих органов местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями.

Используя формулу средней арифметической простой, рассчитаем среднемесячную начисленную заработную плату служащих, занятых на всех уровнях бюджетной системы, которая в 2017 году составила 29 965 руб.

Исходя из размера среднемесячной начисленной заработной платы государственных и муниципальных служащих, выделим три группы служащих по уровню заработной платы:

- до 20 000 руб. – контрактные управляющие, сотрудники контрактных служб и прочие государственные и муниципальные служащие наиболее низкооплачиваемых бюджетных и казенных организаций;
- 20 000 – 40 000 руб. – контрактные управляющие, сотрудники контрактных служб, руководители среднего звена и прочие государственные и муниципальные служащие бюджетных и казенных организаций со среднестатистической и высокой заработной платой;
- свыше 40 000 руб. – руководители среднего и высших звеньев высокооплачиваемых бюджетных и казенных организаций.

В соответствии с данными, размещенными на официальном сайте Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по результатам плановых и внеплановых проверок, а также при рассмотрении жалоб, поданных участниками конкурсных процедур, в 2017 году Управлением Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области выдано 252 постановления о наложении штрафа на общую сумму 1,5 млн. руб. При этом Управление отмечает, что все выявленные правонарушения можно подразделить на 3 группы:

- утверждение документации и извещения об определении поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе;
- нарушение сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок обязательной к размещению согласно законодательству Российской Федерации о контрактной системе информации и документов;
- нарушения, связанные с неправомерными действиями аукционной комиссии.

Наглядно группы правонарушений и штрафные санкции, предусмотренные за них, представлены на рисунке 18.

По первой группе в 2017 году было выдано около 150 постановлений о наложении штрафа на общую сумму 450 тыс. руб., по второй группе – около 30 постановлений на общую сумму 500 тыс. руб., по третьей группе – около 70 постановлений на общую сумму 550 тыс. руб.

Следует отметить, что штрафы первой группы в большинстве случаев налагаются на руководителей организаций или их заместителей, так как именно этим должностным лицам чаще всего предоставляется право утверждения документации (извещения) о проведении конкурсной процедуры, штрафы второй группы налагаются на членов аукционной комиссии, в состав которой могут входить контрактный управляющий, сотрудники контрактной службы или прочие сотрудники заказчика, сведущие в области конкретной закупки, штрафы третьей группы накладываются непосредственно на контрактных управляющих и сотрудников контрактной службы, ответственных за размещение всей необходимой информации в ЕИС.

Автором предлагается установить следующие льготы и надбавки (корректирующие коэффициенты) по уплате штрафных санкций:

- для первой группы служащих по уровню заработной платы – льгота в виде снижения размера обязательного к уплате штрафа не более чем на 50% его первоначального размера;

- для второй группы служащих по уровню заработной платы – сохранение существующих размеров административных штрафов;
- для третьей группы служащих по уровню заработной платы – надбавка в виде увеличения размера обязательного к уплате штрафа не более чем на 50% от его первоначального размера.

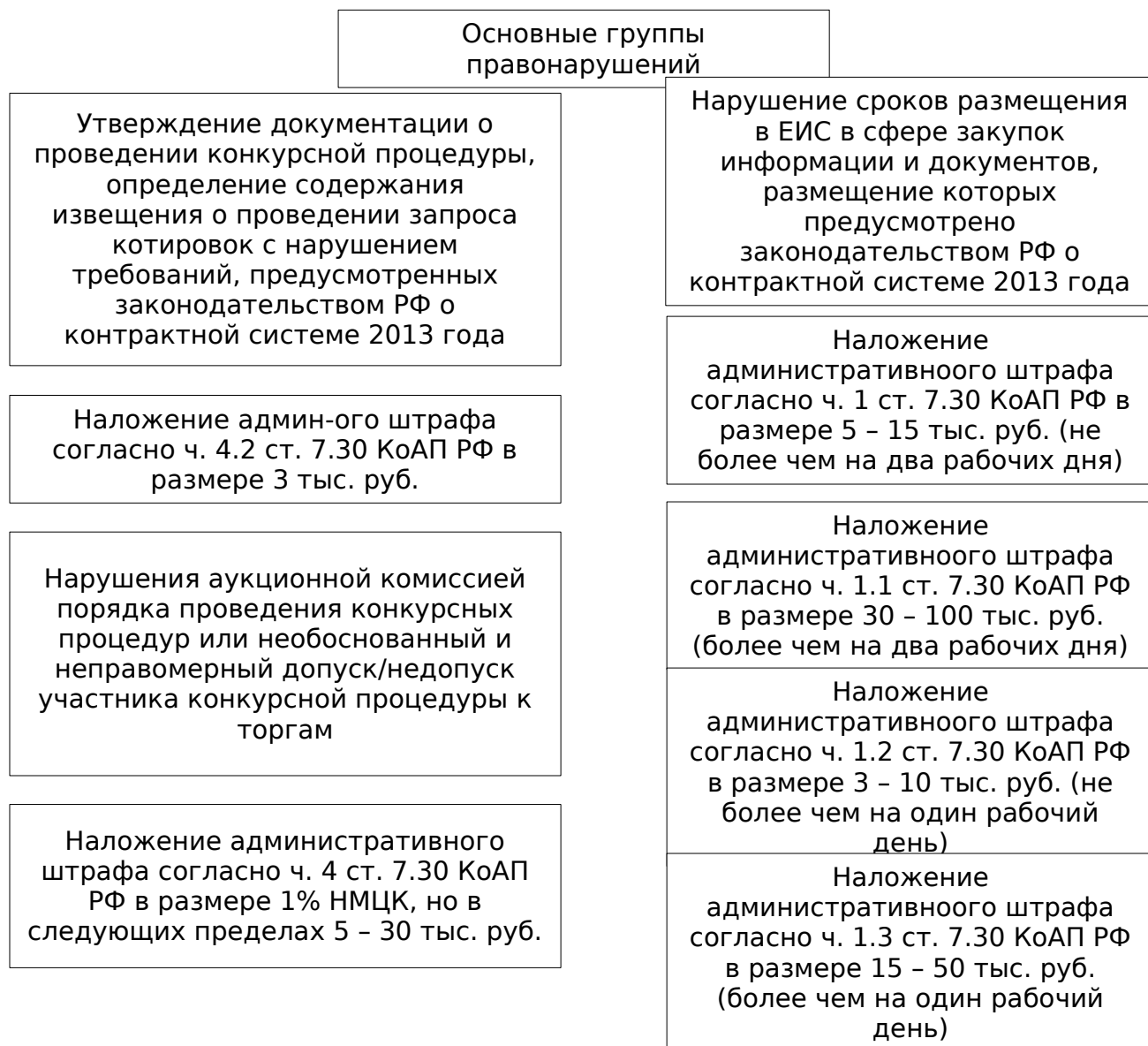


Рис. 18. Основные правонарушения законодательства контрактной системы
(Составлено по: КоАП РФ)

Для оценки влияния введения предложенных льгот и надбавок на размер доходной части бюджета и на благосостояние населения, занятого в сфере государственных закупок, систематизируем представленные расчеты в таблице 14. При этом согласно представленной выше информации следует учитывать, что 2-ая и 3-ья группы служащих по уровню заработной платы оплачивают штрафы 2-ой и 3-ей группы. Для упрощения расчетов

предположим, что общий размер административных штрафов по 2-ой и 3-ей группам равномерно распределяются между 2-ой и 3-ей группами служащих по уровню заработной платы.

Таблица 14

Влияние введения льгот и надбавок на размер доходной части бюджета*

Группы служащих по уровню з/п, руб.	Корректирующий коэффициент	Сумма административных штрафов до корректировки, руб.	Сумма административных штрафов после корректировки, руб.	Увеличение/сокращение бюджета, руб.
до 20 000	0,5	525 000,00	262 500,00	-262 500,00
20 000 - 40 000	1	525 000,00	525 000,00	0,00
свыше 40 000	1,5	450 000,00	675 000,00	225 000,00
Итого:		1 500 000,00	1 462 500,00	-37 500,00

* Составлено автором

Из таблицы 14 видно, что введение льгот и надбавок к размеру административных штрафов при сложившейся структуре таковых приведет к незначительному снижению доходной части бюджета на 37,5 тыс. руб. Тем не менее, благосостояние населения, занятого в сфере государственных закупок, а также престиж профессии в целом возрастет за счет того, что часть финансовой нагрузки 1-ой и 2-ой групп служащих по уровню заработной платы в результате реализации предложенных мероприятий перераспределятся между служащими 3-ей группы, чье финансовое состояние более устойчиво.

Однако при введении корректирующего коэффициента и определении размерности групп служащих по уровню заработной платы необходимо учитывать территориальный фактор. Так, с одной стороны, для более развитых областей (например, Московская область) размерность групп служащих будет больше, чем в Новгородской области, в связи с высоким уровнем заработной платы, при этом корректирующий коэффициент следует значительно сокращать, а с другой стороны, для слаборазвитых областей размерность групп соответственно уменьшится в связи с низким уровнем заработной платы, при этом корректирующий коэффициент следует увеличивать.

Далее рассмотрим социальную и финансовую значимость реализации второй предложенной меры по решению кадрового вопроса. Расчет произведем на примере государственных закупок, произведенных в 2017 году для нужд Новгородской области.

Так, согласно информации, размещенной на официальном сайте департамента имущественных отношений и государственных закупок Новгородской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://www.kuginov.ru>, в 2017 году проведено 3170 закупок конкурентными способами для нужд Новгородской области. При этом общее снижение цен контрактов по итогам проведения закупок составило 270,98 млн.

руб., в том числе, исходя из анализа сведений, размещенных на официальном сайте государственных закупок Российской Федерации, 185,48 млн руб. по закупкам до 6 млн. руб., 33,26 млн. руб. по закупкам от 6 млн. руб. до 50 млн. руб., 0,93 млн. руб. по закупкам от 50 млн. руб. до 100 млн. руб. и 5,53 млн. руб. по закупкам свыше 100 млн. руб.

Автором предлагается установить надбавки к заработной плате сотрудникам контрактной службы или контрактному управляющему в зависимости от размера сэкономленных по результатам торгов бюджетных средств и от объема закупки. Процентное соотношение объема закупок и надбавки к заработной плате, а также верхние пределы таких надбавок представлены в таблице 15.

Таблица 15

Система надбавок к заработной плате*

Объем закупки, млн. руб.	Надбавка (% от сэкономленных в результате торгов бюджетных средств)	Лимит, тыс. руб.	Требуемая экономия для максимальной надбавки, млн. руб.
до 6.	2,5	15	0,6
6-50	1	20	2
50-100	0,5	25	5
свыше 100	0,1	30	30

* Составлено автором

Из таблицы 15 видно, что в случае достижения большой экономии по результатам торгов при объемах закупок свыше 100 млн. руб. ответственное за проведение конкурсной процедуры лицо не получит сверхприбыль за счет того, что установлен верхний предел величины надбавки в размере 30 тыс. руб., что не позволит работникам, осуществляющим малое количество закупок, но больших объемов, сильно увеличить свой доход по сравнению с работниками, проводящими большое количество закупок, но малого объема. Также следует отметить, что предложенные надбавки предусмотрены исключительно для работников, в должностные обязанности которых входит разработка и утверждение документации об определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и привлечении контрагентов к участию в таких торгах. Данная надбавка не предусмотрена членам аукционной комиссии, интересы которых не должны быть связаны с тем, какой объем бюджетных средств удалось сэкономить по результатам торгов и какой именно поставщик (подрядчик, исполнитель) будет определен победителем конкурсной процедуры. В случае сговора сотрудника контрактной службы или контрактного управляющего с членами аукционной комиссии с целью допуска большего количества участников к торгам, ответственность за такие неправомерные действия ляжет на вторых, увеличение экономии по торгам, для которых, не представляет интереса.

Таким образом, введение надбавок в первую очередь направлено на повышение качества подготавливаемой документации по торгам, более тесное сотрудничество заказчика

с потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) с целью содействия последним в составлении правильной и полной заявки на участие в торгах, рост конкуренции в сфере государственных закупок путем привлечения всех поставщиков (подрядчиков, исполнителей) готовых и имеющих возможность выполнить условия предлагаемого контракта.

Предположим, что предлагаемая мера позволит увеличить экономию по торгам за год примерно на 10%, а экономия по любой проведенной закупке не будет превышать предельного значения (на практике будут встречаться случаи, при которых расчетная сумма надбавки превысит установленный лимит, однако работнику фактически выплатят премию в размере максимального лимита, что также увеличит доходную часть бюджета на разницу между расчетной и фактической суммой надбавки). В таблице 16 представлен расчет изменения доходной части бюджета за счет увеличения экономии по торгам.

Из таблицы 16 видно, что введение надбавок за увеличение экономии бюджетных средств по итогам торгов повысит доходную часть бюджета на примерно на 21,57 млн. руб., а также увеличит благосостояние населения, занятого в сфере государственных закупок за счет увеличения среднемесячной заработной платы. Более того, данная мера позволит решить вопрос выбора уполномоченного заказчика за проведение совместных торгов, так как у ответственных лиц такого заказчика появится стимул к принятию на себя обязательств по организации совместных торгов.

Таблица 16

Влияние введения премий к заработной плате на сэкономленные средства на размер доходной части бюджета

Объем закупки, млн. руб.	Снижение цен контрактов по итогам проведения закупок до введения премии, руб.	Снижение цен контрактов по итогам проведения закупок после введения премии, руб.	Размер выплаченных премий, руб.	Увеличение/сокращение бюджета, руб.
до 6.	185 482 901,01	204 031 191,11	5 100 779,78	13 447 510,32
6-50	33 260 467,88	36 586 514,67	365 865,15	2 960 181,64
50-100	931 066,83	1 024 173,51	5 120,87	87 985,82
свыше 100	51 305 564,28	56 436 120,71	56 436,12	5 074 120,31
Итого:	270 980 000,00	298 078 000,00	5 528 201,91	21 569 798,09

* Составлено автором

Однако при введении стимулирующих надбавок следует предусмотреть вероятность преднамеренного занижения цен участником по сговору с заказчиком в ущерб качеству поставляемого товара, оказываемой услуги или выполняемых работ с целью получения сверхдохода, но решение данного недостатка было уже предложено ранее.

Подводя итог, можно сказать, что применение на практике вышеперечисленных мер по решению кадрового вопроса позволит в целом повысить престиж профессии контрактного

управляющего, снизить текучесть кадров, а также значительно улучшить благосостояние и производительность работников, занятых в сфере государственных закупок.

Таким образом, по результатам изучения организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг на примере Новгородской области выявлен ряд проблем:

- низкий уровень профессиональной подготовки кадрового состава контрактной службы и комиссий по осуществлению закупок;
- недостаточность квалификации кадров со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя);
- низкая престижность профессии контрактного управляющего;
- значительный спад объема экономии по торгам;
- разрастание бюрократического аппарата;
- неравномерная структура финансирования;
- отсутствие механизма управления временными ресурсами;
- низкое качество организационного инструктажа;
- технологическое несовершенство ЕИС;
- соотношение качества получаемой продукции и её стоимости;
- рост коррупционной составляющей.

Анализ нормативно-правовой базы и опыта проведения государственных закупок отечественными и зарубежными организациями позволил разработать базовые направления в решении выявленных проблем:

- цифровизация контрактной системы;
- проектное управление;
- стандартизация закупочных процедур
- введение нормативов
- модернизация схемы стимулирования деятельности сотрудников контрактной службы
- создание off-line клиента официального сайта государственных закупок
- ужесточение ответственности за особо крупные и регулярные нарушения законодательства в сфере закупок

- ужесточение требований к ведению реестра недобросовестных поставщиков, расширение требований к гарантийным обязательствам поставщиков, подрядчиков, исполнителей, стимулирование проведения совместных процедур
- систематизация нормативно-правовой базы.

Глава 3. Разработка рекомендаций по совершенствованию организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг

3.1. Направления совершенствования организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой

Безусловно, при рассмотрении эффективности применения организационно-распорядительных методов регулирования контрактной системой Российской Федерации важным является её сравнение с контрактными системами других стран. Наиболее детальную и объективную оценку системы регулирования государственных закупок экономик 180 стран мира ежегодно проводит группа Всемирного банка.

Исследование группы Всемирного банка в первую очередь направлено на выявление степени прозрачности и эффективности системы государственных закупок в каждой стране, которая в первую очередь выражается в достаточной информированности каждого участника контрактной системы обо всех этапах проведения государственных закупок, критериях выбора конкретного победителя, условиях участия и т.п. Бенчмаркинг государственных закупок группы Всемирного банка опирается на мировые данные и анализ правовых и нормативных условия, влияющих на возможности частного сектора взаимодействовать с государственным сектором с целью извлечения прибыли.

Анализ направлен на 2 ключевых аспекта: процесс закупочной деятельности, начиная с этапа формирования потребности в товаре, работе, услуги и заканчивая исполнением государственного контракта, и механизм рассмотрения жалоб в контрактной системе. В качестве индикаторов для данных процессов использовались следующие показатели эффективности контрактной системы:

1. Оценка потребностей, приглашение к участию в закупке, подготовка заявок – индикатор позволяет оценить качество, обоснованность и прозрачность информации, предоставленной закупающей организацией потенциальным участникам;
2. Подача заявок – индикатор позволяет оценить требования, которые поставщик, подрядчик, исполнитель должен соблюсти с целью допуска его заявки к участию;
3. Вскрытие, оценка заявок, заключение контракта – индикатор является мерой того, насколько нормативная база и процедура проведения закупки обеспечивают справедливое и прозрачное вскрытие и оценку заявок, а также насколько прозрачен будет процесс заключения контракта и насколько проинформированы о решении закупающей организации будут проигравшие участники закупки.

4. Содержание и управление контрактом – индикатор, характеризующий качество выполнения контракта, включающее в себя изменение, расторжение контракта, а также этап приемки-сдачи поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;

5. Гарантийные обязательства – индикатор позволяет оценить объем и достаточность требований к гарантийным обязательствам поставщика, исполнителя, подрядчика;

6. Платежные обязательства – индикатор фокусируется на времени и операциях, позволяющих поставщику, подрядчику, исполнителю получить оплату по контракту на стадии его выполнения;

7. Жалобы, поданные в органы первой инстанции – индикатор раскрывает и характеризует процесс подачи жалоб по результатам закупки в органы первой инстанции;

8. Жалобы, поданные в органы второй инстанции – индикатор позволяет оценить возможность конфликтующих сторон обжаловать решение органов первой инстанции до обращения в органы второй инстанции, и если это возможно, проанализировать затраты времени и денежных средств на данный процесс, а также сформировать его характеристику.

Для оценки вышеперечисленных индикаторов группа Всемирного банка использует ряд основных данных таких, как задержки в оплате, гарантийные обязательства, обеспечительные депозиты для заявок участников закупки, степень информатизации закупочного процесса, механизм подачи жалоб, время необходимое для вынесения решений по жалобам. Стоит отметить, что названный перечень основных данных не является исчерпывающим, однако в наиболее значительной степени влияющим на конечный эффект от реализации норм и правил осуществления государственных закупок в стране.³⁷³⁸

Рассмотрим контрактную систему Российской Федерации с позиции оценки эффективности её функционирования по методике группы Всемирного банка (см. Рис. 19). Анализ рисунка, а также информации, приведенной в общем отчете группы Всемирного банка показывают, что респонденты присваивают достаточно высокие оценки как этапам жизненного цикла закупочной процедуры, так и механизму подачи жалоб и предоставления отчетности. Так, по результатам исследования среднее время подачи жалобы на любом этапе закупочной процедуры в Российской Федерации составляет 7 (Семь) календарных дней, время рассмотрения по законодательству – 10 (Десять) календарных дней, а фактическое время рассмотрения больше установленного законодательством на 2 (Два) календарных дня.

37 Benchmarking public procurement 2016 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22649>.

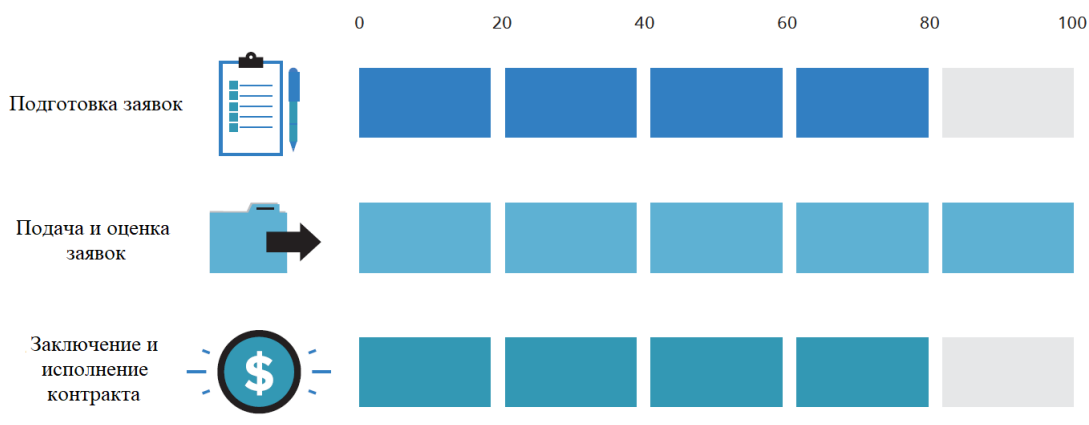
38 Benchmarking public procurement 2017 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uschamber.com/event/benchmarking-public-procurement-2017>.

При этом затраты на подачу жалоб у участников закупочных процедур отсутствуют. Следует отметить, что данные показатели в сравнении со многими странами мира в своём большинстве ниже, что в свою очередь говорит о высокой эффективности претензионного механизма контрактной системы.

Российская Федерация

Доход на душу населения: \$ 13 210

Жизненный цикл закупки



Механизм подачи жалоб и предоставления отчетности

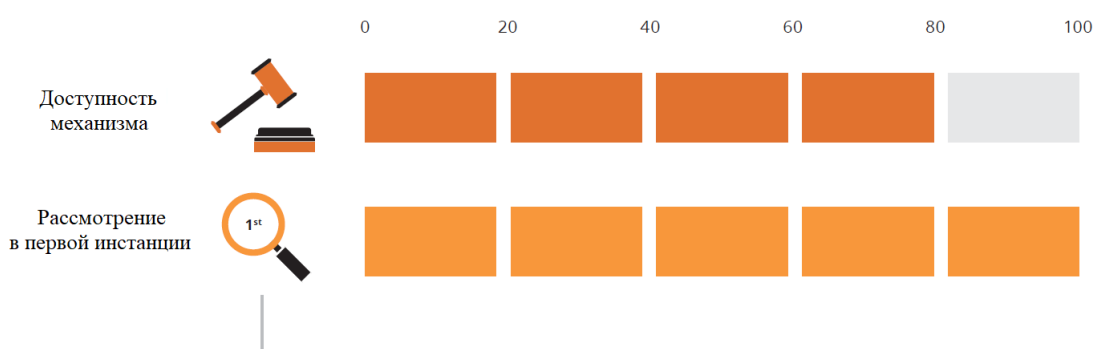


Рис. 19. Оценка эффективности контрактной системы Российской Федерации по методике группы Всемирного банка (Составлено по: Benchmarking public procurement 2016 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс].

URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22649>)

На следующем этапе проведем сравнительную характеристику результатов исследования эффективности контрактной системы Российской Федерации и Соединенных штатов Америка, система государственных закупок которой стала прототипом при разработке российского аналога (см. Рис. 20, 21, 22). Согласно мнению респондентов контрактная система Российской Федерации по многим индикаторам, а именно оценка потребностей, приглашение к участию в закупке, подготовка заявок, подача заявок, вскрытие, оценка заявок, заключение контракта и содержание и управление контрактом, незначительно опережает американскую систему закупок, тем не менее, наблюдается огромный разрыв по индикатору выполнения платежных обязательств, в первую очередь связанный с отсутствием механизма on-line оплаты выполненного контракта и регламентации сроков обработки запросов поставщика, подрядчика, исполнителя на оплату выполненного контракта.

	UNITED STATES	RUSSIAN FEDERATION
COMPLAINTS		
QUESTION	Answers	Answers
Structure of the complaints mechanism		
Legal framework on complaints mechanism	Yes	Yes
Description of complaints mechanism	Other	Other
Choice of the authority before which filing a complaint	Yes	Yes
First-tier review		
During pre-award stage, only actual bidders have standing to complain	No	No
Process to complain same for actual and prospective bidders	Yes	Yes
Complaining party has to prove damage in order to file a complaint	Yes	No
Cost to file a complaint before the first-tier review body (USD)*	No cost	No cost
Notification to the procuring entity if complaint filed before a court or an independent review body	Yes	No
If yes, timeframe (calendar days)	Simultaneously	N/A
Filing of complaint leads to suspension	Yes	No
If the procurement process is suspended, bidders are notified	Yes	N/A
Complaint reviewed by same people whose action is challenged (at procuring entity)	N/A	N/A
Mandatory training programs on complaints resolution for agents reviewing complaints	No	No
Procuring entity required to provide first-tier review body with:	A response to the complaint and copies of relevant documents	A response to the complaint and copies of relevant documents
Time for first-tier review body to render a decision (calendar days)	60	7
Legal time limit for first-tier review body to render decision	Yes	Yes
Remedies legally granted by the first-tier review body:	Modification; compensation; fees	Modification; overturn
First-tier review body decisions are published:	Online	Online
Second-tier review		
Legal framework stipulates conditions to appeal first-tier review body's decisions	Yes	Yes
Time limit to appeal (calendar days)	10	90
Cost to appeal the decision before the second-tier review body (USD)*	No cost	84
Filing of complaint leads to suspension	Yes	Upon request
Time for the second-tier review body to render a decision (calendar days)	No data	90
Legal time limit for second-tier review body to render decision	No data	Yes
Remedies legally granted by the second-tier review body:	Modification; compensation; fees; overturn	Modification; damages; compensation; fees; overturn
Second-tier review body decisions are published:	Online	Online
Post-award complaints		
Process to complain same than for pre-award complaints	No	No
Standstill period after contract award to allow filing of complaints	No	Yes
Standstill time period (calendar days)	N/A	10
Standstill period mandated in the legal framework	N/A	Yes
Standstill period set out in the notice of intention to award	N/A	Yes

Рис. 20. Сравнение индикаторов эффективности контрактных систем Российской Федерации и США (рассмотрение жалоб) (Составлено по: Benchmarking public procurement 2016 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс].

URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22649>

	UNITED STATES		RUSSIAN FEDERATION	
	OECD HIGH INCOME	GNI PER CAPITA (IN USD) \$55,200	EUROPE AND CENTRAL ASIA	GNI PER CAPITA (IN USD) \$13,210
Bid opening, evaluation and award score				
Bid opening session takes place immediately (precise time of bid submission deadline)	No	57	Yes	64
Electronic opening of bids	Never		Sometimes	
If never, entities allowed to attend the opening session	Other: Interested persons can examine unclassified bids		N/A	
If always/sometimes, minutes of the opening session	N/A		Published online	
Evaluation criteria	Price and other qualitative elements		Price and other qualitative elements	
Unsuccessful bidders individually notified of tender results	Yes		No	
Unsuccessful bidders can obtain feedback on reasons for not winning	Yes		Yes	
If no, debriefing organized for unsuccessful bidders	N/A		N/A	
Model contracts with standard clauses used when awarding a contract	Yes	Yes		
Content and management of procurement contract score				
Winning bidder can sign the procurement contract through an online platform	No	64	Yes	82
Once the procurement contract is awarded and before it is signed:				
Price renegotiated	No		No	
Timeframe for delivery renegotiated	No		No	
Financial aspects renegotiated	No		No	
Specific procedures to follow for contract variations (once contract is signed)	Yes		Yes	
Purchasing entity has the obligation to:				
Inform the other bidders of the post-award contract variations	No		No	
Publish post-award variations	No		Yes	
Purchasing entity can unilaterally modify contract during implementation phase	Yes		Yes	
Specific procedures for the acceptance of the completion of works	Yes	Yes		
Specific procedures for the termination of the contract established in:	Legal framework and procurement contract	Legal framework and procurement contract		
Performance guarantee score				
Supplier required to provide performance guarantee deposit	Yes	54	Yes	50
Amount of performance guarantee is percentage of the contract value:	Yes		Yes	
Choice for suppliers on form of the performance guarantee	Yes		Yes	
Forms of performance guarantee	Performance bond		--	
Timeframe for purchasing entity to return performance guarantee	No		No	
Circumstances where purchasing entity can collect performance guarantee	Yes		Yes	
Separate entity to oversee decision to withhold the performance guarantee	No	No		
Payment of suppliers score				
Supplier can request a payment online through an online platform	Yes	100	No	33
Legal timeframe for the purchasing entity to process payment	30		No timeframe	
Time to process payment starts from supplier's submission of invoice	Yes		N/A	
Time for supplier to actually receive payment (calendar days)	Between 0 and 30		Between 0 and 30	
Interests and/or penalties payable in case of payment delays*	N/A		N/A	
Interests and/or penalties automatically paid without a supplier's request	N/A		N/A	

Рис. 21. Сравнение индикаторов эффективности контрактных систем Российской Федерации и США часть 1 (Составлено по: Benchmarking public procurement 2016 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22649>)

Следует отметить, что метод анкетирования, применяемый в процессе проведения ежегодных исследований группы Всемирного банка, обладает рядом недостатков, а именно получение субъективированной информации и узкого охвата исследуемой области знаний. Тем не менее, анализ результатов исследования эффективности функционирования контрактной системой Российской Федерации позволяет сформировать ряд направлений совершенствования организационно-распорядительных методов управления в частности и контрактной системы в целом.

PLC	UNITED STATES		RUSSIAN FEDERATION	
	OECD HIGH INCOME	GNI PER CAPITA (IN USD) \$55,200	EUROPE AND CENTRAL ASIA	GNI PER CAPITA (IN USD) \$13,210
QUESTION	Answers	Score	Answers	Score
Needs assessment, call for tender, and bid preparation score				
Consultation between procuring entity and private sector for needs assessment	Yes, Publicly advertised	98	Yes, Publicly advertised	100
Internal market analysis guidelines during market research phase	Yes		Yes	
Open tendering as the default method of procurement	Yes		Yes	
Procurement portal(s) dedicated to public procurement	Yes		Yes	
Materials publicly accessible online	Laws, Calls for tender, Tender documents, Award notice		Procurement plans, Laws, Calls for tender, Tender documents, Award notice	
Elements included in the tender notice and/or tender documents:				
Technical and financial qualifications that bidders must meet	Yes		Yes	
Grounds for exclusion of bidders	Yes		Yes	
Amount of bid security, if any	Yes		Yes	
Form(s) of bid security, if any	Yes		Yes	
Criteria against which bids will be evaluated	Yes		Yes	
Method used to assess bids	Yes		Yes	
Main terms and conditions of the contract	Yes		Yes	
Payment schedule under the procurement contract	Yes		Yes	
Accessibility of tender documents for free	Yes		Yes	
Possibility for bidders to ask questions to procuring entity	Yes		Yes	
Timeframe for procuring entity to address bidders' questions	Yes	Yes		
Answers provided by procuring entity made available to all interested bidders	Yes	Yes		
Bid submission score				
Bidders required to register on a government registry of suppliers	No	57	No	78
Foreign firms eligible to submit bids	Yes		Yes	
Minimum time period for bid submission	Yes		Yes	
Methods for bid submission	Email/Electronic procurement platform		Electronic procurement platform	
Form of bid instrument to guarantee bidder's offer	Bid security		Bid security	
Amount of bid security instrument	Other		Maximum percentage	
Forms of bid security	Bank guarantee, Insurance guarantee		Cash deposit, Bank guarantee	
Choice for bidders on form of bid security instruments	Yes		Yes	
Timeframe for return of bid security instrument	No		Yes	

Рис. 22. Сравнение индикаторов эффективности контрактных систем Российской Федерации и США часть 2 (Составлено по: Benchmarking public procurement 2016 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22649>)

К таким направлениям следует отнести:

1. Создание и ведение единой электронной базы всех потенциальных участников закупочных процедур;
2. Ограничение возможностей заказчиков по изменению условий контракта в течение срока его исполнения;
3. Улучшение качества и объема информированности проигравших участников закупочной процедуры о её результатах и этапах заключения и изменения контракта;
4. Совершенствование механизма контроля выполнения контракта и удержания обеспечения исполнения контракта в случае нарушений условий со стороны поставщика, подрядчика, исполнителя;

5. Разработка системы on-line платежей в сфере государственных закупок с целью разрешения проблем неисполнения обязательств со стороны заказчика в отношении своевременной оплаты выполненных контрактов, а также необоснованного и незаконного удержания сумм неустойки по результатам выполнения условий контракта поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

6. Модернизация организационно-распорядительных методов под перспективу перехода контрактной системы в цифровое пространство.

Таким образом, анализ исследования группы Всемирного банка эффективности систем государственных закупок стран мира позволил выявить дополнительный спектр направлений совершенствования контрактной системы и организационно-распорядительных методов её управления. Далее разработаем комплексные предложения по реализации данных направлений на практике в реалиях российской экономики.

3.2. Комплексные предложения по повышению эффективности функционирования региональной контрактной системы

Согласно мировой тенденции в настоящее время всё большую популярность и востребованность набирают технологии и методы цифровой экономики, которые позволяют автоматизировать большую часть рутинных процессов и максимально возможно исключить человеческий фактор из тех процессов, где это необходимо. Понятие цифровой экономики было закреплено в указе Президента РФ от 09.05.2017 и имеет следующую дефиницию - хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.³⁹

В рамках ВКР, как было отмечено ранее, большой интерес вызывают конкретные технологий и методы цифровой экономики такие, как интернет вещей, искусственный интеллект, большие данные, машинное обучение, блокчейн. Рассмотрим возможности применения каждой технологии к управлению контрактной системой.

Одной из наиболее значимых и применимых к контрактной системе технологией цифровой экономики выступает блокчейн (blockchain), которая позволяет децентрализовать функции государства и распределить их между всеми членами общества, повысив этим

³⁹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы».

доверие граждан к государственному аппарату. Данная технология представляет собой распределенную базу данных, устройства хранения информации которой не подключены к общему серверу, т.е. децентрализованы и распределены между всеми участниками сети.⁴⁰ Определение позволяет понять, что в первую очередь технология направлена на достижение максимальной достоверности информации, занесенной в систему. Общий принцип работы блокчейн технологии представлен на Рис. 23.

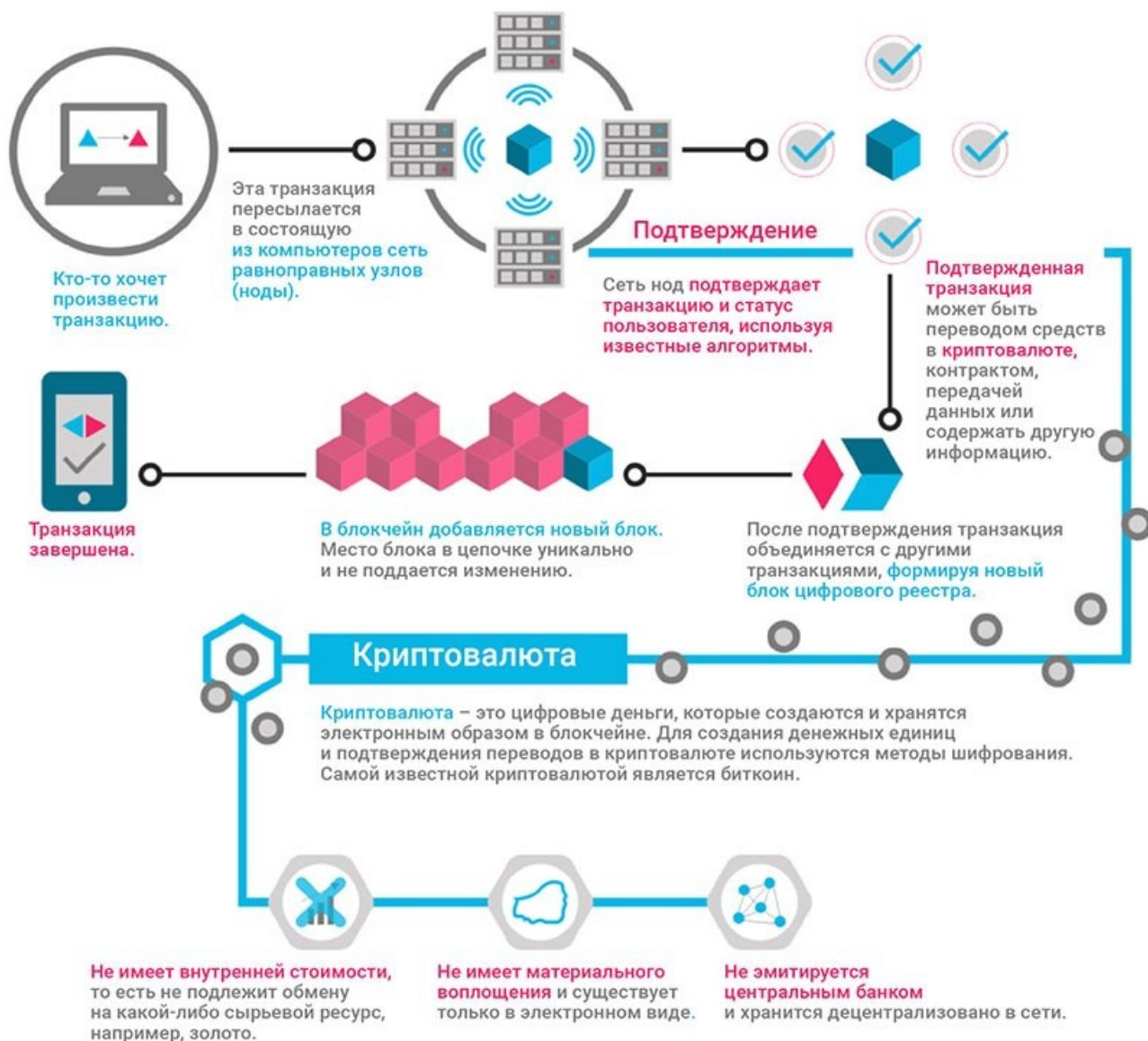


Рис. 23. Принцип работы блокчейн технологии (Составлено по: Как работает блокчейн схема [Электронный источник]. URL: <https://maincoin.net/blockchain/kak-rabotaet-blokchejn-sхема>)

⁴⁰ Как работает блокчейн схема [Электронный источник]. URL: <https://maincoin.net/blockchain/kak-rabotaet-blokchejn-sхема>.



Рис. 24. Переход от бумажной процедуры к электронной в рамках этапа подготовки и подачи заявки (Составлено автором)

Рассмотрим возможности, которые появляются в случае внедрения технологии блокчейн в систему государственных закупок:

1. Управление временными ресурсами: сокращение времени на протяжении всего цикла осуществления закупки, начиная от этапа планирования, заканчивая контролем и мониторингом закупочной деятельности конкретной организации.

На примере этапа подготовки и подачи заявки на участие в закупочной процедуре рассмотрим цепочки совершения операций и проанализируем влияние технологии блокчейн с позиции экономии временного ресурса.

Из рис. 24 видно, что переход от бумажной процедуры в рамках существующей системы государственных закупок к электронной сократит количество необходимых операций для подачи заявки на участие в закупочной процедуре практически в 2 раза. Стоит отметить, что наибольшее влияние на экономию временных ресурсов этапа подготовки и подачи заявки в частности оказывается за счет сокращения времени, затрачиваемого на физический обмен бумажными пакетами документов и их согласование.

Аналогичная тенденция наблюдается и на других этапах закупочного процесса, более того, в результате полной автоматизации закупочного процесса от этапа планирования до исполнения контракта часть промежуточных звеньев ликвидируется за ненадобностью из цепочки осуществления закупки. Данные зависимости будут рассмотрены в дальнейшем при анализе визуального представления нового механизма реализации контрактной системы.

2. Смарт-контракты представляют собой электронный алгоритм, подразумевающий определенное условия, в случае выполнения которого происходит сделка, и одна из сторон получает заранее оговорённую «плату».⁴¹ Это могут быть деньги, документы или же иная форма вознаграждения, которая предварительно переводится в электронный вид. Таким образом, расчёт происходит только после того, как покупатель получил товар. Общая схема работы смарт-контракта представлена на Рис. 26.

Смарт контракты в системе государственных закупок в первую очередь направлены на упрощение процесса участия в государственных закупках, снижение транзакционных издержек, развитие механизма контроля качества исполненных контрактов. Более того, умные контракты позволяют осуществить привязку каждой единицы криптовалюты системы государственных закупок к исполненному контракту, таким образом, укрепив систему контроля и мониторинга за расходованием бюджетных средств. Смарт-контракт позволит компаниям и государственным заказчикам минимизировать количество посредников при

41 Тищенко М., Корчмарек Н. Алгоритм сделки: Госдуме предлагают узаконить в России контракты на базе блокчейна / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/russia/article/437030-gosduma-uzakonit-smart-kontrakty>.

заключении государственных контрактов, повысить эффективность управления временными ресурсами.



Рис. 26. Схема работы смарт-контракта (Составлено по: Что такое смарт контракты (умные контракты) на базе блокчейна? [Электронный ресурс]. URL: <https://mining-cryptocurrency.ru/umnye-smart-kontrakty>)

Первые обсуждения внедрения смарт-контрактов в финансовую систему Российской Федерации начались в 2017 году, когда Российская ассоциация криптовалют и блокчейна (РАКИБ) вынесла предложение, направленное в адрес Государственной думы, о признании законной силы контрактов на основе технологии блокчейн. Директор РАКИБ Арсений Щельцин поделился своим мнением: «Законодательно урегулировать такие контракты необходимо для того, чтобы россияне смогли использовать подобную технологию. Это важно для оптимизации деловых процессов, которая достигается за счёт автоматизации процесса. В первую очередь изменения коснутся инвестиционных контрактов, которые необходимы для работы краудинвестинга. Дальше, такие технологии применимы во всех сферах, где есть цифровые права на объекты. Кроме того, без нормативной привязки смарт-контракт регламентирует лишь возможности, но не гарантирует обязательства сторон».⁴²

42 Тищенко М., Корчмарек Н. Алгоритм сделки: Госдуме предлагают узаконить в России контракты на базе блокчейна ...

В 2018 году уже были реализованы первые попытки по внедрению смарт-контрактов в систему государственных закупок Российской Федерации. В частности, в апреле 2018 года фонд «ВЭБ-Инновации» заключил первый смарт-контракт на электронной площадке B2B-Center, зафиксированный на блокчейн-платформе Ethereum. Глеб Юн, старший вице-президент ВЭБа, в ходе XIV Всероссийского форума-выставки «Госзаказ» высказал своё мнение о внедрении смарт-контрактов в контрактную систему:» «Мы успешно провели пилотные закупки на базе технологии блокчейн. На следующем этапе планируем создать собственную систему крипторасчетов. Наш опыт станет новой вехой в эволюции государственных и корпоративных закупок в России.⁴³

Однако специалисты не едины во мнении относительно безопасности и юридической грамотности смарт-контрактов. Так, доктор экономических наук, председатель НП «Центр развития инновационного бизнеса» Алексей Михеев высказал своё сомнения в отношении того, насколько полно будут описаны алгоритмы взаимодействия в таких контрактах, и каков будет механизм рассмотрения возможных споров сторон в судебном порядке.

Несмотря на ряд спорных вопросов, «умные контракты» в системе государственных закупок обладают рядом значительных преимуществ в сравнении с существующими:

- Независимость – отсутствие избыточной потребности в специалистах;
- Безопасность – запись контракта в зашифрованном виде в распределенной сети;
- Надежность – резервное хранение документов в блокчейн;
- Экономия – минимизация количества излишних посредников и излишнего бумажного документооборота;
- Точность – исключение человеческого фактора при заполнении шаблонов и форм в следствии их отсутствия;
- Финансовая стабильность – обеспечение гарантии оплаты контракта по результатам его исполнения. Выполнение обязательств поставщика, подрядчика, исполнителя в полном объеме гарантирует изменение статуса контракта на «исполнено», что в свою очередь запускает механизм перечисления определенной контрактом суммы криптовалюты.

Более того, внедрение смарт-контрактов в систему государственных закупок сопряжено с необходимостью разработки форм технических заданий на различные виды

43 В ВЭБе протестировали закупки на смарт-контракте и намерены внедрять блокчейн в госзакупки [Электронный ресурс]. URL: <https://cryptorussia.ru/news/v-vebe-protestirovali-zakupki-na-smart-kontrakte-i-namereny-vnedryat-blokcheyn-v-goszakupki>.

продукции, контрактов и договоров, пакетов закрывающих документов и прочее, что позволяет стандартизировать закупочную деятельность множества разрозненных заказчиков, упрощает организацию проведения совместных закупок, а также способствует увеличению прозрачности всей контрактной системы, как для её участников, так и для сторонних наблюдателей и контролирующих органов. В случае применения технологии блокчейн такие шаблоны и формы будут зафиксированы в программном коде и могут быть использованы любым организатором закупки.

Стандартизированные формы и шаблоны документов уже активно внедряются в наиболее развитых регионах Российской Федерации таких, как Московская область и Ленинградская область. Однако данные тенденции чаще всего достигают регионов, удаленных от центров технологического развития страны, весьма медленно, что вызывает потребность во внедрении новой модели контрактной системы на федеральном уровне. Данная мера позволит интегрировать независимые друг от друга в настоящий момент системы закупок отдельных регионов в единое информационное пространство, сформировав при этом глобальную базу знаний по государственным закупкам всей страны.

3. Сокращение избыточной административной нагрузки – технология позволит систематизировать всю существующую в настоящий момент административную базу и на программном уровне закрепить требования и правила проведения государственных закупок на программном уровне.

По результатам мониторинга результатов реализации контрактной системы в 2017 году, проведенного Коллегией Счетной палаты, было зафиксировано, что с момента принятия 44-ФЗ в него было внесено 48 изменений и принято более 100 подзаконных актов, которые зачастую дублируют друг друга.⁴⁴ Такая излишняя административная нагрузка значительно затрудняет правоотношения в сфере государственных закупок. По словам аудитора Максима Рохмистрова: «Законодательством о контрактной системе в сфере закупок на каждом этапе осуществления закупки предусмотрено формирование заказчиком значительного количества документов, что на практике приводит к дополнительным трудовым и материальным затратам не только заказчиков, но и участников закупки».⁴⁵

В свою очередь новая модель контрактной системы, построенная на основе технологии блокчейн, ещё на этапе её внедрения потребует проведение детального анализа всей законодательной базы в сфере государственных закупок и её оптимизации под текущие

44 Гринев В.П. Обзор подзаконных нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок // Право и экономика. 2014. № 4. С. 28 — 38.

45 Контрактная система в сфере закупок требует оптимизации / Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32996.

потребности, при этом сама технология блокчейн исключит вероятность дублирования одних и тех же положений.

4. Коррупция – вопрос коррупции для Российской Федерации всегда стоял достаточно остро. Согласно индексу восприятия коррупции, составленным международным движением Transparency International, Россия в 2017 году заняла 135-е место из 180, набрав 29 баллов.⁴⁶ Безусловно, данный показатель не является критическим, однако достаточно высок, именно поэтому вопрос сокращения уровня коррумпированности страны, в том числе системы государственных закупок, постоянно находится на повестке дня на правительства большинства стран мира.

Эффективным инструментом борьбы с коррупцией может стать технология блокчейн. Создать блокчейн-платформы Ethereum Виталик Бутерин утверждает, что с помощью распределённого реестра удастся победить коррупцию.⁴⁷ В первую очередь подобная позиция связана с особенностями криптовалют, разработанных на данной технологии, а именно абсолютной её прозрачности и достоверности: ни одна единица криптовалюты не может быть потрачена заказчиком без ведома всех участников распределенного реестра. Таким образом, достигается полная осведомлённость о том, на какие нужды в конечном итоге была направлена денежная единица, что в свою очередь значительно снижает возможности чиновников денежных манипуляций.

Более того, технология блокчейн позволяет создавать репутационные списки для государственных служащих, которые будут содержать всю информацию о совершенных чиновником манипуляциях с бюджетными средствами. Следовательно, любое коррупционное действие будет означать публичное пожизненное доказательство вины конкретного чиновника. Такая запись в репутационном реестре не может быть удалена или откорректирована, так как любое подобное действие будет уличено всеми участниками распределенного реестра. В дальнейшем данные списки могут быть использованы рекрутинговыми службами для отбора кандидатов и при их оценке на конкурсные должности.

Первые попытки внедрения подобных списков в других сферах деятельности государства уже были предприняты рядом стран. В частности, проект Revain направлен на

46 Индекс восприятия коррупции 2017 / Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2017-posadki-ne-pomogli.html>.

47 Дубовой Е. Без коррупции и бюрократии: что такое блокчейн и каковы возможности этой технологии / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/nopolitics/article/462966-blokchein-korruptcii-i-byurokratii>.

сбор отзывов о краудфандинговых кампаниях и криптовалютных биржах, проект e-Auction 3.0, разрабатываемый в Украине, предлагает заменить чиновников при проведении тендеров и аукционов, благотворительный фонд BitGive реализует сбор пожертвований и их распределение именно по тем направлениям, которые указывают меценаты и другие. Практическая применимость технологии блокчейн при борьбе с коррупцией уже доказана, поэтому её внедрение в российские реалии остаётся лишь вопросом времени.

5. Бюрократия – полная электронизация системы государственных закупок позволит значительно сократить бюрократический аппарат, а также исключить бюрократические проволочки.

Технология блокчейн позволит хранить все необходимые для работы справки, отчеты, акты и прочие юридические документы государственных служащих и потенциальных участников процедур закупки в распределённом реестре. Таким образом будет достигнута минимизация бумажного документооборота, максимально оперативная их верификация и в то же время значительная экономия временных ресурсов на осуществления рутинных и формальных, но обязательных в рамках закона операций.

Примеры успешного применения блокчейн технологии для уменьшения бюрократии можно наблюдать в Эстонии на примере проекта Vitnation, направленного на оцифровку нотариальных документов, или блокчейн-сервиса Emercoin DPO Antifake, упрощающего работу с документами для подтверждения подлинности (право владение имуществом или иным объектом).⁴⁸

6. Криптовалюта - цифрового актив, который создается и учитывается в реестре в соответствии с алгоритмом.⁴⁹ Впервые данный феномен, в частности криптовалюта биткоин, стал доступен для широкой публики в 2009 году, однако активно заговорили о нём только после 2011 года, когда у ранее монопольной валюты появились конкуренты. С того времени и по настоящий момент не утихают дискуссии относительно безопасности и надёжности криптовалют.

В следствие её основных особенностей, а именно анонимности и децентрализованности, ряд стран скептически отнесся к феномену криптовалюты, выявив в ней признаки финансовой пирамиды. Такие государства запретили банкам взаимодействовать с криптовалютой, запретили майнинг и признали нелегальными покупки в интернете, осуществляемые по средствам криптовалют, под гнетом угрозы потери законного права

48 Тищенко М., Корчмарек Н. Алгоритм сделки: Госдуме предлагают узаконить в России контракты на базе блокчейна ...

49 В Госдуму внесен проект закона о криптовалюте [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/news/201183>.

эмиссии платежных средств. Специалисты данной группы выделяют следующие основные угрозы и недостатки криптовалюты:

- Обвал и разрушение национальной валюты;
- Крах согласованности существующих криптовалют;
- Отсутствие обеспечения валюты;
- Квазихарактер валюты, виртуальный финансовый псевдоинструмент.

По их мнению, совокупность вышеперечисленных проблем криптовалюты в ближайшем будущем приведёт к краху системы.

Наиболее яркими представителями скептически настроенных стран стали Китай, где на законодательном уровне государством было запрещено банкам взаимодействие с компаниями, чья деятельность связана с криптовалютой, Вьетнам, где было запрещено только проведение ICO, Бангладеш, где за использование криптовалюты предусмотрена уголовная ответственность, Таиланд, Исландия и другие.

Тем не менее, в мировом сообществе сформировалось и радикально противоположное мнение тех стран, которые назвали криптовалюту двигателем прогресса финансовой сферы. Такие государства признали криптовалюты полноценным платежным средством и стали делать первые шаги в направлении разработки собственной государственной криптовалюты. Безусловно, при разработке национальной криптовалюты положительно настроенные страны учитывают угрозы конкуренции с национальной валютой и потери права эмиссии денежных средств и с целью решения данных угроз лишают возможности майнинга национальной криптовалюты, а её курс приравнивают к курсу национальной валюты. По мнению представителей данной группы, внедрение национальной криптовалюты позволит решить сразу ряд ограничений и проблем существующей системы платежей, а именно:

- Отсутствие необходимости хранения валюты на бумажных или электронных носителях;
- Обеспечение защиты граждан от возможных краж денежных средств или взломов;
- Достижение максимальной скорости осуществления транзакций и исключение банков-посредников из финансовой системы;
- Исключение возможности подделки валюты;
- Сокращение государственных издержек на выпуск и транспортировку бумажных платежных средств.

Первым государством, которое приняло решение на практике проанализировать эффективность применения вышеперечисленных преимуществ криптовалюты, стала Беларусь, разработавшая собственную национальную криптовалюту под названием Талер. Однако на настоящий момент Талер по своим функциям и особенностям ближе к уже существующим мировым криптовалютам, чем к идейным представлениям идеального платежного инструмента положительно настроенных стран. Талер на сегодняшний день остаётся децентрализованной непривязанной к курсу национальной валюты криптовалютой с возможностью его майнинга. Более того, интеграция данной валюты в финансовую систему страны пока что находится только на этапе планирования Правительства Беларуси.⁵⁰

Вопросом создания национальной криптовалюты также озадачился президент Венесуэлы Николас Мадуро. В результате страной была выпущена криптовалюта El Petro, цена которой была привязана к цене барреля нефти, добываемого страной. Однако кризисное положения страны данная инициатива не изменила.⁵¹

Также чиновники Китая, несмотря на запрет оборота цифровой валюты и ICO в стране, ещё в 2014 году предприняли первые шаги по разработке национальной криптовалюты. До сегодняшнего дня проект не был закрыт, что создает предпосылки скорейшему появлению на рынке инновационной криптовалюты, которая продемонстрирует новый уровень взаимодействия криптовалюты и финансовой системы. А в 2017 году широкая общественность впервые услышала о китайской криптовалюте LCF, разработанной совместно с Национальным Банком при финансовой поддержке британской семьи Ротшильдов.⁵²

Настрой создания новой экосистемы путем разработки национальной криптовалюты также прослеживается из заявлений СМИ Объединенных Арабских Эмиратов. Так, департамент экономического развития ОАЭ в 2017 году заявил об амбициозных планах по внедрению собственной криптовалюты под названием emCash в экономическую систему Дубая.⁵³

В Российской Федерации мнения о феномене криптовалюты также разошлись. Так, на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ)-2017 заместителем

50 Долинин В. Биткоин по-мински: зачем Белоруссия разработала национальную криптовалюту / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/ussr/article/437925-belorussiya-kriptovalyuta-taler>.

51 Кондратюк А. El Petro — спасательный круг для Венесуэлы или много шума из ничего? / Журнал ForkLog [Электронный ресурс]. URL: <https://forklog.com/el-petro-spatatelnyj-krug-dlya-venesuely-ili-mnogo-shuma-iz-nichego>.

52 Китайская новая криптовалюта как способ получения дохода [Электронный ресурс]. URL: <https://mining-bitcoin.ru/kriptovalyuta/po-vidu/kitajskaya-kriptovalyuta-novaya>.

53 В Дубае запущена первая официальная государственная криптовалюта под названием emCash [Электронный ресурс]. URL: <http://gesellberg.com/ru>.

председателя Центрального банка Ольгой Скоробогатовой было сделано официальной заявлением о задатках разработки национальной криптовалюты на основе технологии блокчейн. «Также мы не исключаем создания на базе блокчейна своей национальной криптовалюты — битрубля. Но для этого потребуется время», — поделилась Ольга Скоробогатова во время выступления на сессии «Блокчейн — рождение новой экономики». Советник Президента Сергей Глазьев также поддержал идею выпуска национальной криптовалюты. «Цифровой рубль гарантирует нам полную защиту — от мошенничества, от воровства», - заявил чиновник: «Везде, где имеется требование к целевому использованию денег, будь то госрасходы, бюджетные инвестиции, работа банковских структур и корпораций, может быть применена».⁵⁴

Противоположную позицию заняло Министерство финансов Российской Федерации, глава которого Антон Силуанов выразил сомнение в возможности создания национальной криптовалюты. В качестве главного ограничительного фактора он назвал трудности с эмиссией валюты. Тем не менее, ранее Антон Силуанов сообщил, что не против введения крипторубля, но только в качестве частного финансового инструмента.⁵⁵ Аналогичного мнения придерживается Заместитель министра финансов Алексей Моисеев, который в своём обращении сравнил сделки с криптовалютой с покупкой товара за камушки или ракушки.

Ряд экспертов, скептически рассматривающих феномен криптовалюты, также указывают на отсутствие нормативных основ на введение и эмиссию денег отличных от рубля, что прямо указывается в Конституции Российской Федерации.

Резюмируя выше приведенное, невозможно на современном этапе изученности криптовалюты однозначно обеспечить положительный эффект от её внедрения в национальную финансовую систему, что в первую очередь связано с высокими рисками и трудностями в прогнозировании вероятных последствий. Однако в рамках международных отношений использование существующих мировых криптовалют может стать эффективным инструментом международных расчетов.

Вышеперечисленные возможности позволяют понять, что технология блокчейн в контрактной системе станет ключевым инструментом глобальной переработки всей системы и её вывода на следующий технологический уровень, который, следует отметить, пока что не достигла ни одна страна мира. Тем не менее, достижение максимальной отдачи от технологии блокчейн возможно лишь при условии одновременного наложения на систему

54 Глазьев предложил создать крипторубль для расчетов между государством и корпорациями [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3494622>.

55 Дата выхода крипторубля от Сбербанка активно обсуждается правительством [Электронный ресурс]. URL: <http://ftimes.ru/207323-data-vyhoda-kriptorublya-ot-sberbanka-aktivno-obsuzhdaetsya-pravitelstvom.html>.

управления государственными закупками прочих методов и технологий цифровой экономики. Рассмотрим их потенциал в контрактной системе:

- Большие данные – технология позволяет работать с большими массивами информации, которую уже невозможно обрабатывать традиционными способами, в том числе структурированными данными, медиа и случайными объектами. В рамках контрактной системы технология позволит систематизировать в настоящий момент разрозненную информацию обо всех закупках бюджетных организаций страны в целом, увеличить скорость сбора, обработки и обновления вводимых данных, повысить качество принимаемых решений, получать более детализированные сведения по конкретным регионам, городам, видам продукции и т.п.⁵⁶

- Искусственный интеллект – важнейшее направление цифровой экономики, изучающе возможность обеспечения разумных рассуждений и действий с помощью вычислительных систем и иных искусственных устройств.⁵⁷ Технология неразрывно связана в «большими данными» и предоставляет огромный спектр возможностей в контрактной системе по анализу, построению прогнозов, составлению планов на основе собранной информации. При этом наиболее ценным и перспективным направлением искусственного интеллекта как в сфере государственных закупок, так и в прочих сферах деятельности выступает технология машинного обучения, предоставляющая возможность самообучения системы и разработки решений задач заранее неизвестных алгоритмов. Системы машинного обучения позволяют быстро применять знания, полученные при обучении на больших наборах данных. В отличие от программ с закодированными вручную инструкциями для выполнения конкретных задач, машинное обучение позволяет системе научиться самостоятельно распознавать шаблоны и делать прогнозы.⁵⁸

- Интернет вещей - под данной технологией понимается концепция пространства, в котором есть совмещение цифрового и аналогового миров. Наибольшую популярность направление получило в повседневном быту, где предпринимаются попытки автоматизации механических действий пользователей современной техники. Однако в недалеком будущем технология интернет вещей может стать эффективным инструментом сбора и первичной обработки информации о потребностях бюджетных учреждений в продукции первой необходимости жизнеобеспечения офиса таких, как канцелярские товары,

56 Теория и практика Больших данных в отраслях [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php>.

57 Искусственный интеллект разберется с закупками [Электронный ресурс]. URL: <https://www.if24.ru/iskusstvennyj-intellekt-v-zakupkah/>

58 Машинное обучение: искусственный интеллект помогает упорядочить хаос больших данных / Информационное агентство «РБК» [Электронный ресурс]. URL: <http://sap-technology.rbc.ru/mashinnoe-obuchenie.html>.

компьютерная техника, полиграфическая продукция и прочее. Посредством множества датчиков и сенсоров система, построенная на основе данной технологии, позволит заблаговременно сформировать потребность в определенном товаре, услуге, работе, в автоматическом режиме провести весь цикл закупки и предоставить отчет о современных операциях. Очевидно, что технология интернет вещей не предназначена для реализации сложных и дорогостоящих проектов, однако автоматизировать проведения закупок небольшого объема, тем самым перераспределив человеческие ресурсы с незначительных и однотипных задач на более значимые и ресурсоёмкие, способна.⁵⁹

Таким образом, совокупность современных методов и технологий цифровой экономики позволит значительно автоматизировать процесс осуществления государственных закупок и управления ими, снизить коррупционную и бюрократическую составляющие контрактной системы, оптимизировать время осуществляемых операций при соблюдении актуальных тенденций цифровизации всех сфер деятельности.

3.3. Разработка модели осуществления государственных региональных закупок

На основе ранее выявленных недостатков и проблемных сторон контрактной системы Российской Федерации в целом и региональных сегментов в частности, а также опираясь на анализ, проведенный по результатам отчета группы Всемирного банка относительно исследования эффективности государственных закупок стран мира, рассмотрим алгоритм эффективной реализации взаимодействия между государственным и частным сектором в процессе удовлетворения государством своих и общественных потребностей, функционирующий в условиях цифровой экономики страны (см. Рис. 27, 28, 29):

1. Этап планирования закупочной деятельности и разработки документации закупки – данный этап в новой системе государственных закупок играет ключевую роль в связи с тем, что именно на этом этапе происходит формирование первоначальных блоков, которые в дальнейшем могут быть откорректированы путём добавления блоков изменений.

⁵⁹ Интернет вещей - что это такое? Развитие интернета вещей в России [Электронный ресурс]. URL: <http://fb.ru/article/251264/internet-veschey---chto-eto-takoe-razvitie-interneta-veschey-v-rossii>.



Рис. 27. Алгоритм осуществления закупок в условиях цифровой экономики (этапы планирования закупочной деятельности, разработки документации закупки и публикации закупки) (Составлено автором)

Аналогично традиционной системы закупок базой для формирования плана закупок на год в рамках одного учреждения служат потребности всех структурных подразделений, государственные программы и иные нужды организации.

Стоит отметить, что механизм сбора и систематизации потребностей организации в рамках новой модели может быть реализован как с использованием технологии блокчейн, посредством которой будет происходить формирование блоков потребностей от каждого отдела с их дальнейшим объединением в цепочку блоков общей потребности организации, так и с использованием бумажных носителей путём составления служебных записок от различных отделов с их последующей группировкой в свод потребностей отделов. Однако блокчейн позволит автоматизировать данный процесс и чётко зафиксировать инициатора каждой закупки, что автоматически закрепит ответственность за приемку товара или результатов услуг, работ за соответствующим отделом.

На следующем этапе система произведет проверку равенства блоков потребности организации и доведенных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с кодами классификации, предусмотренными законодательством Российской Федерации. В случае отрицательного ответа в отношении равенства данных показателей контрактная служба организации должна сформировать новый блок изменений Плана закупок и загрузить в систему, после чего происходит повторная проверка условия равенства. При достижении равенства потребностей организации и лимитов бюджетных обязательств система автоматически переводит пользователя на этап формирования документации отдельной закупочной процедур. Данный этап является наиболее ресурсоемким и в то же время ключевым в процессе осуществления государственных закупок в рамках новой модели.

Контрактная служба заказчика на этапе формирования закупочной документации определяет следующий перечень переменных по каждой закупке:

- Срок размещения закупки в формате дд.мм.гггг с точностью до дня – переменная используется для дальнейшего автоматического размещения закупки в общем доступе при наступлении даты размещения;
- Предмет закупки – ключевой показатель, загружаемый из единого реестра предметов закупок, сформированного в соответствии с ОКПД 2 и другими аналогичными классификаторами Российской Федерации;
- Технические требования к объекту закупки – набор данных, подгружаемый для каждой единицы закупки в соответствии с закодированными на программном

уровне нормированными техническими показателями конкретного товара, работы, услуги;

- Общие и дополнительные требования к участникам закупки – переменная автоматически заполняется при выборе предмета закупки в соответствии с набором требований к такому предмету;
- Способ размещения закупки (аукцион, конкурс, запрос котировок и другие) – переменная определяет механизм последующего проведения процедуры закупки. Список возможных способов размещения закупки строго ограничен;
- Начальная максимальная цена контракта (договора) – переменная автоматически заполняется при выборе предмета закупки путём сбора ценовой информации об успешно закрытых контрактах (договорах) из базы реализованных закупок за прошедшие 3 года;
- Шаблон контракта (договора) – шаблон для заключения контракта (договора) выбирается из общей базы договоров, утвержденной на законодательном уровне.

Большинство переменных в закупочной документации задаётся сотрудниками контрактной службы строго из фиксированных списков, реестров, баз, однако требуется предусмотреть случаи, при которых заказчик будет наделен правом работы по собственным шаблонам и формам. Список таких заказчиков должен быть закреплён законодательно, а на программном уровне представители таких заказчиков должны быть обеспечены расширенным функционалом по работе с новой системой. При этом требуется установить более жесткий контроль за закупочной деятельностью таких организаций.

Сформировав пул закупок со всеми необходимыми атрибутами, контрактная служба заказчика формирует План закупок организации и передаёт информацию в общедоступную распределённую сеть закупок. Таким образом, блоки информации о закупках конкретных отдельных получателей бюджетных средств выстраиваются в единую цепочку плана закупочной деятельности на государственном уровне, что в свою очередь значительно повышает прозрачность всех совершаемых заказчиками закупок, упрощает и повышает эффективность контроля за ними при сохранении единства бюджета страны.

На этапе планирования закупочной деятельности и разработки документации закупки осуществляется подготовка, сбор и систематизация основной информации о закупочной деятельности бюджетных организации на предстоящий период. Данная информация позволяет потенциальным участникам и победителям процедур закупок осуществлять краткосрочное и долгосрочное планирование своей деятельности, грамотно распределять

финансы в течение фиксированного периода времени, эффективно управлять внутренними ресурсами для достижения максимального результата. Безусловно, информация о конкретных закупках заказчиков может быть откорректирована в течение предстоящего планового периода, однако данные изменения не могут кардинально преобразовывать закупку, в противном случае изменения будут необратимо сохранены в системе и обнаружены контролирующим органом, что в конечном итоге повлечет за собой как финансовую ответственность заказчика и его представителей, так репутационную.

2. Этап публикации закупки – данный этап в рамках предлагаемого алгоритма функционирования контрактной системы значительно сокращен за счет полной автоматизации составления всех необходимых документов для публикации закупки.

Так, при наступлении всех условий размещения закупки, а именно сроков размещения, неизменности технических требований к закупаемым товарам, работам, услугам и требований к участникам система из данных, занесенных ранее сотрудниками контрактной службы, автоматически формирует все и заполняет все необходимые бланки, шаблоны и формы такие, как извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, заполненный со стороны заказчика, положение о закупочной комиссии, в соответствии с которым определяется порядок работы указанной комиссии, полномочия комиссии и ее членов (при необходимости), приказ об осуществлении закупки, приказ о внесении изменений в документацию о закупке (в случае принятия организатором закупки соответствующего решения).

Таким образом, при формировании всей закупочной документации исключается человеческий фактор, ликвидируется рутинная ежедневная работа сотрудников контрактных служб, унифицируется форма предоставления информации о закупках по всей стране, исключается огромный объем бумажного документооборота, автоматизируется процесс подготовки и согласования ряда регламентирующих документов.

В том случае, если по каким-либо причинам условия размещения закупки не наступили или должны быть откорректированы, закупающая организация вносит соответствующие корректировки путем создания нового блока цепочки блокчейн данной закупки и передает информацию на публикацию. После чего повторяется вышеописанный механизм проверки условий размещения закупки и её последующая публикация с автоматическим формированием всей документации.

3. По результатам данного этапа все пользователи распределенной сети получают доступ к опубликованной закупкой со всеми ранее внесенными изменениями, а потенциальные участники закупки получают доступ к созданию блока заявки на конкретную

закупку. Этап проведения процедуры закупки – этап включает в себя все процедуры, связанные как с подготовкой и подачей заявок со стороны поставщика, подрядчика, исполнителя, так и с рассмотрением поданных заявок и подготовкой решения со стороны заказчика. А в рамках новой модели данный этап полностью автоматизируется и оставляет за всеми участниками закупочного процесса только функцию контроля и мониторинга.

После официальной публикации закупки каждый участник распределенной сети, зарегистрированный в качестве поставщика, подрядчика, исполнителя определенной номенклатуры товаров, услуг, работ и предоставивший на этапе регистрации полный пакет документов, предусмотренный для выбранной номенклатурной группы, получает возможность подачи заявки на участие в выбранной процедуре. Такой пакет документов включает в себя:

1. Учредительные документы:
 - a. Устав/учредительный договор;
 - b. Приказ о назначении генерального директора;
 - c. Протокол об утверждении генерального директора;
 - d. Выписка из ЕГРЮЛ;
 - e. Свидетельство о регистрации юридического лица;
 - f. Свидетельство о постановке на учет юридического лица;
 - g. Доверенность на лицо, правомочное на подписание заявки и прочих документов (при наличии).
2. Квалификационные документы:
 - a. Благодарственные письма, награды, места в рейтингах и т.п.
 - b. Реестр закрытых контрактов (договоров): включает в себя предметы контрактов (договоров) в точном соответствии с единым реестром предметов закупок, сроки начала действия договора (контракта) и сдачи-приемки поставленных товаров (оказанных услуг, выполненных работ), нотариально заверенные электронные копии текста контракта (договора) и закрывающих документов (в случае заключения контракта (договора) в рамках традиционной схемы с бумажным документооборотом) номер, дату контракта (договора) и краткое описание его сути.
 - c. Кадровый состав: включает фамилию, имя, отчество сотрудников компании, а также фрилансеров, которые могут быть привлечены к выполнению обязательств участника закупки по определенному контракту (договору), подписанные соглашения о сотрудничестве с фрилансерами со строгим установлением сроков такого сотрудничества, нотариально заверенные электронные копии трудовых книжек сотрудников организации, трудовой стаж

общий, по направлению закупки и в компании (при наличии), должность в компании (при наличии), а также электронные копии согласий об обработке персональных данных указанных в реестре сотрудников по форме, утвержденной на законодательном уровне. По каждому сотруднику также предоставляются электронные копии документов об образовании и повышении квалификации (дипломы, сертификаты и т.п.).

3. Справка об отсутствии задолженности по уплате налогов.
4. Информация об организации по форме системы.
5. Информация обо всех бенефициарах организации.
6. Финансовая отчетность: бухгалтерский баланс, отчет о финансовых результатах, информация об активах организации.
7. Протокол об одобрении крупной сделки.
8. Выписка из реестра СМП или декларация о принадлежности к СМП.
9. Декларация о соответствии требованиям законодательства в сфере государственных закупок по форме системы.
10. Информация о поставляемых товарах, выполняемых работах, оказываемых услугах по форме системы (при необходимости).
11. Прочие специализированные документы, установленные для определенной номенклатурной группы товаров, работ, услуг (сертификаты, лицензии, партнерские соглашения и прочее).

Следует отметить, что выше названный пакет документов предоставляется потенциальным участникам единожды при регистрации в системе в качестве поставщика, подрядчика, исполнителя. Более того, внедрение технологии блокчейн в другие сферы деятельности государства позволит частично автоматизировать сбор и дальнейшее своевременное обновление информации о компании.

После верификации и подтверждения корректности и правдивости предоставленной информации оператором системы формируется профиль новой компании (новый блок в цепочке компаний блокчейн). Организации присваивается место в общем репутационном рейтинге в соответствии с подтвержденной информацией.

В случае обнаружения оператором системы факта фальсификации обязательных документов компанией на этапе её регистрации в будущий профиль организации вносится запись о данном событии, что в последующем отражается на позиции компании в репутационном списке.

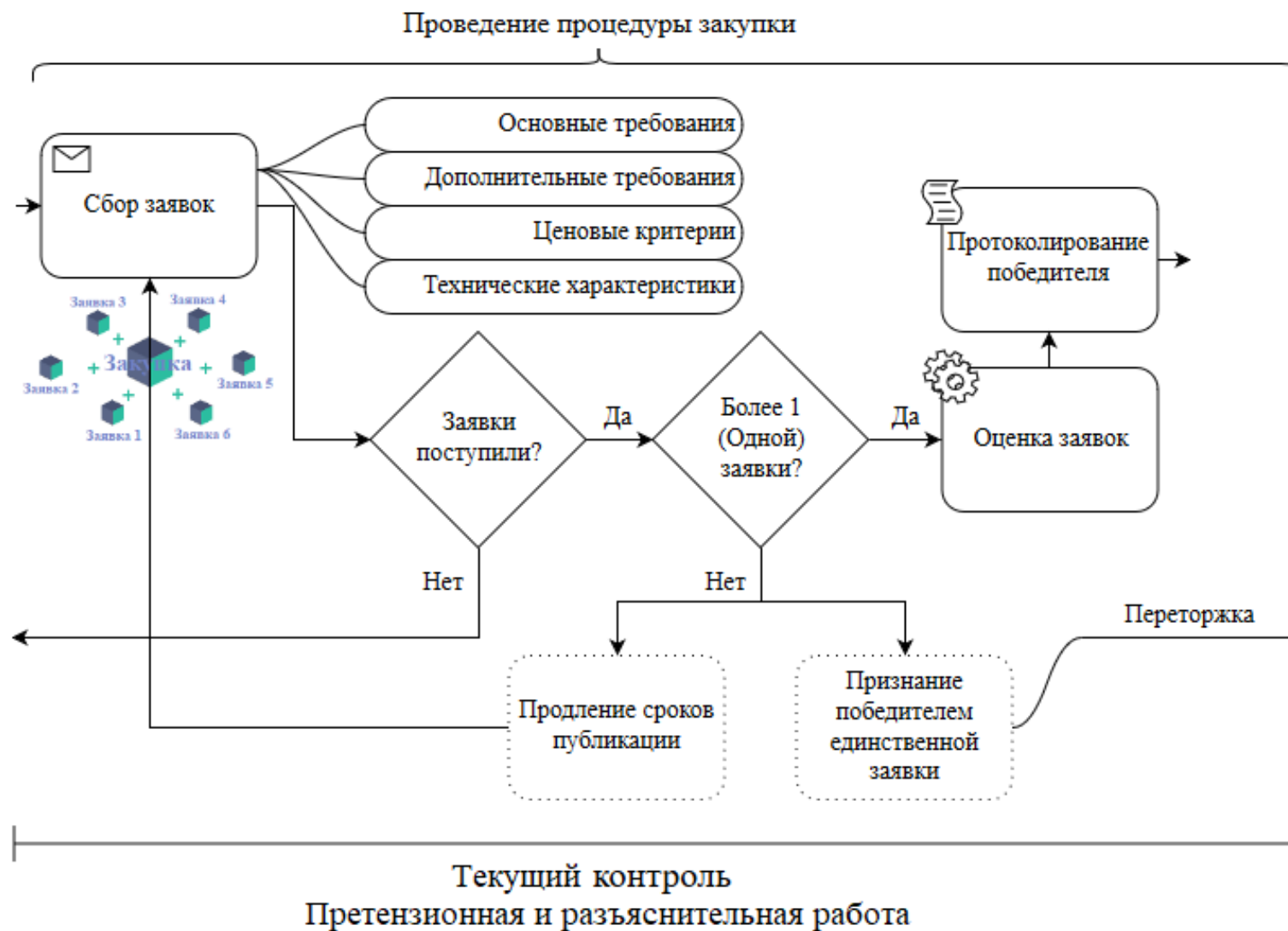


Рис. 28. Алгоритм осуществления закупок в условиях цифровой экономики (этап проведения процедуры закупки) (Составлено автором)

После принятия внутреннего решения руководством компании об участии в закупке представителю организации с правом подписи достаточно выразить своё согласие на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг путём подписания ЭЦП заявки, а также заполнения предложения по нестоимостным критериям по установленным системой формам при наличии соответствующего требования и ценового предложения (при проведении определенных процедур закупки). Информация о репутации компании, опыте работы, кадровом составе и полный пакет стандартизированных обязательных документов передаётся системой автоматически в блок закупки. В случае достаточности и полноты предоставленных документов система подтверждает прием заявки и переводит её на этап сопоставления и оценки с предложениями конкурентов, в противном случае представителю компании-участника предлагается дополнить заявку недостающими документами и направить повторно.

Таким образом, каждая заявка участника создает новый блок в цепочке заявок к данной закупке, которая в дальнейшем консолидируется с блоком закупки и формирует единый набор информации о закупке, включающий в себя все исходные данные, изменения закупки, разъяснения закупки (при наличии), поданные заявки.

На следующем этапе происходит проверка условия наличия поданных заявок, в зависимости от количества которых возможны 3 ситуации:

- Подано более 1 (Одной) заявки – происходит автоматическая генерация протоколов сопоставления и оценки и подведения итогов, система по заданным на программном уровне формулам рассчитывает итоговый рейтинг каждой заявки согласно данным, представленным компаниями-участниками закупки на этапе регистрации в системе в качестве поставщика, подрядчика, исполнителя согласно номенклатурной группе закупки. Все участники процедуры закупки, дошедшие до данного этапа закупки, считаются допущенными к дальнейшим торгам или сопоставлению и оценке в связи с тем, что достоверность представленной информации проверяется ещё на этапе регистрации компании, полнота таких данных – на этапе подачи заявки, а возможность допусков ошибок и опечаток избегается за счет полной автоматизации процесса подачи заявки компанией.

- Подана одна заявка – происходит автоматическая генерация протокола подведения итогов с признанием победителем единственной заявки по итогам несостоявшейся процедуры, в случае снижения цены менее, чем на 5%, запускается механизм переторжки, по результатам которого контракт (договор) заключается по первоначально предложенной цене, либо по уменьшенной цене. Положительное или

отрицательное решения победителя о снижении цены по результатам переторжки оказывает влияние на место компании в репутационном рейтинге.

- Не подано ни одной заявки – происходит автоматическая генерация протокола подведения итогов, процедура признается несостоявшейся и возвращается на этап планирования. Данный цикл повторяется вплоть до того момента, пока потребность в закупке не будет исчерпана или при проведении процедуры закупки не будет подана хотя бы одна заявка.

Стоит отметить, что при наступлении любой ситуации этапа сопоставления и оценки заявок в блок закупки интегрируется блок результатов закупки. Далее система переводит закупку на этап заключения контракта (договора).

4. Этап заключения контракта (договора) – данный этап аналогично предыдущим в рамках новой модели полностью автоматизируется и требуется от пользователей системы лишь подтверждения определенных операций.

После формирования и размещения в системе протокола подведения итогов и выявления победителя, системой автоматически происходит заполнение шаблона контракта (договора) информацией, представленной победителем в заявке, а также проверка условия наличия на специализированном счету у победителя суммы криптовалюты необходимой для обеспечения исполнения контракта (договора). В случае наличия необходимой суммы происходит её блокировка, а контракт (договор) направляется обеим сторонам на подписание ЭЦП, в противном случае система в соответствии с банковскими реквизитами, указанными в профиле победителя закупки, направляет в банк запрос о переводе необходимой суммы валюты в государственную криптовалюту на специализированный счет системы или о предоставлении банковской гарантии в пользу держателя счета. По результатам запроса система предлагает победителю закупки выбрать доступный вариант обеспечения исполнения контракта (договора) и направляет заполненный контракт (договор) обеим сторонам на подписание ЭЦП. В случае отказа банка от предоставления банковской гарантии по причине неблагонадежности получателя или недостатка средств на расчетном счете, открытом в банке, победителю закупки системой предлагается пополнить банковский или специализированный счет, либо перевести закупку на этап оценки и сопоставления заявок. Во втором случае формируется блок отказа от заключения контракта, запись о котором добавляется в профиль компании и в конечном результате значительно снижает позицию компании в итоговом репутационном рейтинге.

После подписания обеими сторонами контракта (договора) ЭЦП закупка переходит на этап исполнения контракта.

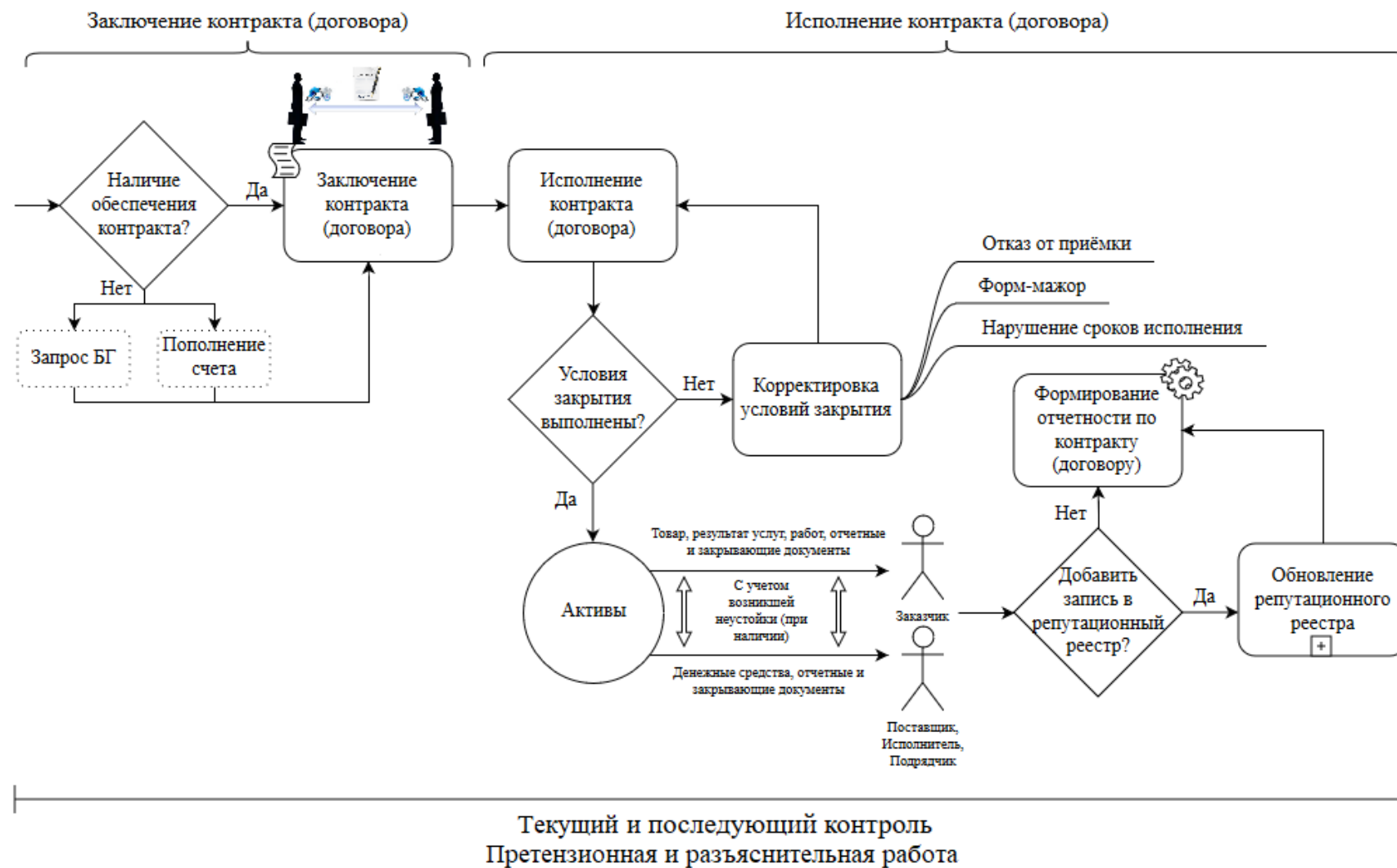


Рис. 29. Алгоритм осуществления закупок в условиях цифровой экономики (этапы заключения и исполнения контракта (договора))

5. Этап исполнения контракта (договора) – завершающий этап в жизненном цикле конкретной закупки, целью которого выступает формирование отчетной информации о результатах проведения закупки.

По результатам исполнения контракта (договора) система в автоматическом режиме проверяет условия приёмки-сдачи товара, работы, услуги и в случае получения положительного ответа по всем контрольным точкам контракта (договора) инициирует процесс обмена активами, предусмотренными соглашением. Так, при закрытии контракта (договора) по поставке товара заказчик получает право собственности на объем контракта (договора) и полный пакет закрывающих документов, включающий в себя акты сдачи-приемки товара, товарно-транспортные накладные и другие обязательные документы на данный товар, а поставщик со своей стороны получит своевременную оплату поставленного товара согласно условиям контракта (договора) со специализированного счета Заказчик в криптовалюте страны, а также полный пакет закрывающих документов, подписанных со стороны Заказчика с использованием ЭЦП. Также по результатам положительной сдачи-приемки товаров, работ, услуг заблокированные ранее денежные средства поставщика, подрядчика, исполнителя перейдут в его полное распоряжение.

В случае же получения отрицательного ответа системой о выполнении условия закрытия контракта (договора) будет предложена корректировка таких условий, блок с записью о которой будет добавлен к общему блоку закупки. При внесении изменений в условия закрытия контракта (договора) представителем организатора закупки в обязательном порядке указывается причина подобной корректировки, которой может быть:

- Нарушение сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг со стороны поставщика, подрядчика, исполнителя;
- Отказ от приемки поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг с обоснованием причины;
- Наступление форс-мажорных обстоятельств;
- Перенос сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг с обоснованием причин.

Далее система повторно проверяет условия закрытия контракта (договора) и при получении положительного ответа переводит закупку на этап формирования отзыва (благодарственного письма) об обеих сторонах контракта (договора). На данном этапе как заказчик, так и поставщик, подрядчик, исполнитель наделяется правом положительное,

нейтрально или отрицательно повлиять на положение другой стороны в итоговом репутационном рейтинге.

Заключительной и логически обоснованной стадией этапа исполнения контракта (договора) выступает формирование отчетной документации о результатах проведения закупки. Системой в автоматическом режиме производится систематизация всей информации, поступившей на каждом этапе жизненного цикла закупки, её последующая интеграция в общую цепочку закупок организации, а на государственном уровне в общую цепочку закупок всех получателей бюджетных средств, а также группировка и классификация в соответствии с формами отчетности бюджетных организаций, установленных на законодательном уровне.

Таким образом, этап исполнения контракта (договора) согласно технологии блокчейн формирует итоговый комплексный блок закупки, содержащий информацию о каждом этапе жизненного цикла такой закупки и вносимых в них изменениях, что в последующем при необходимости позволяет не только контролирующему органу, но и любому участнику распределённой сети получить детальную информацию о запрашиваемой закупке организации.

Следует отметить, что контроль, разъяснительная и претензионная работа в рамках новой модели контрактной системы распределяется между всеми участниками распределённой сети закупочной деятельности страны, а не закрепляется за определенными органами власти. Безусловно, на законодательном уровне сохранится потребность в утверждении органов власти, уполномоченных на вынесение решений, рекомендаций и постановлений об устранении допущенных нарушений участниками закупочного процесса, однако в соответствии со спецификой функционирования модели аппарат таких властных структур должен быть значительно сокращен в связи с тем, что инновационная система позволяет минимизировать степень вмешательства человека в закупочный процесс, а как следствие заметно сократить количество поданных жалоб, запросов на разъяснения и обнаруженных нарушений.

Как было уже отмечено ранее, значимое место в новой системе закупок занимают репутационные рейтинги, составляемые как на заказчиков, поставщиков, подрядчик, исполнителей, контролирующих органов, так и на их представителей-физических лиц. Область применения данных рейтингов довольно широка, начиная от самой системы государственных закупок, заканчивая самыми узкими сферами деятельности государства. Так, репутационный рейтинг поставщиков, подрядчиков, исполнителей в рамках новой модели контрактной системы выступает весомым нестоимостным критерием оценки заявки

участника закупки, более того, существует возможность на законодательном уровне закрепления требования к заказчикам при заключении контрактов (договоров) с единственным поставщиком, не являющимся монополистом, предоставлять преференций для поставщиков, подрядчиков, исполнителей, входящих в топ-10 репутационного рейтинга отдельного региона. Сфера применения репутационных рейтингов государственных служащих была описана ранее на примере сокращения коррупционной составляющей контрактной системы. Репутационные рейтинги прочих специалистов, занятых в сфере государственных закупок, например, менеджеров тендерных отделов коммерческих компаний станут эффективным инструментом отбора потенциальных кандидатов на вакантные должности для рекрутинговых агентств и внутренних кадровых служб организации.

Однако в рамках внедрения новой модели контрактной системы важным для ВКР остаётся вопрос занимаемого места организационно-распорядительных методов в новой системе государственных закупок. Опираясь на Таблицу 4, разработанную ранее, произведем анализ изменения роли организационно-распорядительных методов в контрактной система (см. Табл. 16).

Таблица 16

Комплекс изменений роли и места организационно-распорядительных методов в сочетании с экономическими и социально-психологическими методами в новой модели контрактной системы*

№ п/п	Мера (метод) управления	Реализация в новой модели контрактной системы
1	Регламентирование	<p>Общеорганизационные – принципы устройства организаций и органов власти чётко закреплены в положениях, уставах каждой отдельной организации как на бумажном носителе, так и в профиле общего реестра организаций;</p> <p>Структурные - структура органов власти определена в регламенте организации и органов власти как на бумажном носителе, так и в профиле общего реестра организаций;</p> <p>Должностные - должностной статус каждого лица, наделенного властью, закреплён регламентом организации и органа власти в целом и должностными инструкциями каждого сотрудника в частности, а также рамки ответственности сотрудников контрактной службы определены законом о порядке работы е-</p>

		<p>системы государственных закупок;</p> <p>Функциональные - порядок функционирования властных структур и общественных организаций в сфере государственных закупок строго регламентируется законодательством о контрактной системе, состоящем из единственного закона о порядке работы е-системы государственных закупок. Последующие необходимые правки в порядок работы внедряются непосредственно в систему, что позволяет избежать излишнего раздутия нормативной базы в сфере закупок.</p> <p>Следовательно, в новой модели контрактной системы сделана попытка достижения баланса между строгой регламентацией деятельности всех участников закупочного процесса и предоставления творческой свободы в тех областях, где это необходимо.</p>
2	Нормирование	<p>Время – необходимость в нормировании отсутствует в следствие автоматизации большинства процессов процедуры закупки;</p> <p>Численности – нормирование отсутствует;</p> <p>Величины – требования установлены на программном уровне системой с учетом дифференцированности потребностей различных организаций.</p> <p>Выработки – необходимость в нормировании отсутствует в следствие автоматизации большинства процессов процедуры закупки;</p> <p>Соотносительности – нормирование отсутствует.</p> <p>Следовательно, разработанный алгоритм осуществления закупок делает первые шаги в направлении создания базы нормативов в сфере государственных закупок в тех направлениях, где это необходимо, однако часть нормативов теряет свою ценность в следствие специфики функционирования модели.</p>
3	Подбор и работа с кадрами	<p>Порядок отбора кадров в предложенной модели контрактной системы значительно повышает эффективность за счет использования репутационных рейтингов при проведении конкурсного отбора. Такие репутационные рейтинги позволяют моментально оценить профессионализм каждого претендента и</p>

		сформировать справедливую объективную позицию в отношении данного кандидата. В свою очередь репутационный рейтинг сотрудников кадровой службы и иных представителей комиссии по конкурсному отбору кадров будет склонять их к действительно обоснованному и качественно правильному решению.
4	Организационное планирование	В новой системе государственных закупок данный метод выведен на технологически новый и ранее недоступный уровень. Система требует от пользователей тщательной и детальной проработки плана работы на текущий период с указанием точных сроков реализации конкретных мероприятий и их подробным раскрытием. Такое планирование позволяет как государству, так и частному сектору строить долгосрочные более точные прогнозы своей финансовой деятельности, и как следствие, в разы увеличить эффективность контроля из реализации.
5	Организационное распорядительство	Подход к организационному распорядительству в новой модели контрактной системы кардинально отличается от существующего в рамках традиционной модели. В следствие значительного повышения эффективности управления временными ресурсами часть распорядительных документов потеряли свою ценность или их составление и подписание полностью автоматизированы и оцифрованы.
6	Организационный контроль	Контроль исполнения распорядительных документов в новой системе государственных закупок перераспределен между всеми участниками распределенной сети. Каждый такой участник имеет право высказать свою точку зрения в отношении эффективности и достоверности осуществления конкретной процедуры закупки, в свою очередь на законодательном уровне также определен орган, ответственный за вынесение решений, постановлений и предписаний в отношении возникших сомнений о добросовестности конкретного заказчика любого участника сети.
7	Организационный анализ	Организационный анализ системы государственных закупок в рамках новой модели сохранит и преумножит свою значимость, так как первые попытки внедрения технологии блокчейн в

		систему государственных закупок в мировом сообществе уже наблюдаются, поэтому при внедрении отечественной модели потребуется увеличение объема анализируемого зарубежного опыта с целью внесения своевременных необходимых корректировок системы уже на этапе её тестирования.
8	Организационное проектирование	Организационное проектирование в новой модели контрактной системы также является ключевым методом в связи с необходимостью гибкого и адаптивного внедрения модели в российские реалии, которые зачастую сильно отличаются от других стран мира. Регулярное проектирование потенциальных угроз и трудностей новой модели позволит минимизировать возможные риски или избежать их возникновения.
9	Делегирование полномочий и распределение обязанностей	Система распределения обязанностей и делегирования полномочий в контрактной системе определена в Положениях о контрактной службе каждой отдельной организации и органа власти. Данный документ детерминирует понятие контрактной службы, устанавливает порядок её формирования, определяет функции и полномочия контрактной службы, а также распределяет ответственность работников контрактной службы. Документ закрепляется как на бумажном носителе, так и в профиле общего реестра организаций, и в электронном личном деле каждого сотрудника.
10	Организационный инструктаж	В новой модели контрактной системы метод организационного инструктажа снижает свою значимость по причине автоматизации большей части процессов. Все необходимые инструкции по работе содержатся в самой системе и регулярно обновляются при необходимости.

*Составлено автором

Из таблицы видно, что организационно-распорядительные методы в своём сочетании с экономическими и социальными методами сохраняют высокую значимость в управлении предложенным алгоритмом реализации государственных закупок, однако формы организационно-распорядительных методов в большинстве случаев преобразуются из набора символов и знаков на бумаге в закодированные в электронном виде двоичные коды, которые хранятся у тысячи пользователей распределенной сети.

Таким образом, новый алгоритм осуществления государственных закупок, безусловно, может стать прорывом в направлении автоматизации закупочной деятельности. Её основные принципы функционирования и особенности механизмов взаимодействия участников системы позволят одновременно решить пул актуальных в настоящий момент проблем и трудностей осуществления закупок таких, как коррупция, бюрократия, неэффективность управления временными ресурсами и другие. Тем не менее, внедрение предложенной модели на практике может столкнуться с рядом трудностей в виде как искусственных барьеров, создаваемых чиновниками и приближенными к ним людьми, интересы которых тесно связаны с существующей моделью государственных закупок и её уязвимостью, так и естественных барьеров таких, как низкий темп развития информационных технологий в стране, существующий тип менталитета и уклад жизни населения, низкая технологическая образованность работающего населения, консерватизм властных структур страны и т.п.

В связи со всем выше перечисленным обоснованным становится первоначальное тестирование системы на одном из среднеразвитых регионов страны, в качестве которого может выступить ранее проанализированная Новгородская область. Следует отметить, что первые попытки внедрения внутригородских систем автоматизации процесса проведения закупок уже предприняты в некоторых городах федерального значения. Так, на уровне города Москвы с 2015 года в обязательное пользование всеми бюджетными организациями города на законодательном уровне закреплена система ЕАИСТ, основными приоритетами которой выступают формирование городского классификатора и справочника продукции, типизация технических заданий и контрактов, создание стандарта планирования в городских отраслевых системах и реализация полностью электронной сделки (включая исполнение). Однако на практике в связи с частными техническими сбоями и регулярными плановыми и внеплановыми обновлениями система лишь увеличила нагрузку на сотрудников контрактных служб и потребность в расширении штата таких специалистов, поэтому эффективность внедрения данной системой остаётся дискуссионным вопросом. Более того, городская система ЕАИСТ способствует ещё большему раздутию нормативной базой, закрепляя всё новые и новые городские нормативно-правовые акты частично или полностью дублирующие федеральные законы, а иногда и противоречащие им.

Следовательно, внедрение предложенной модели контрактной системы должно проходить под тщательным контролем со стороны квалифицированных специалистов, включать в себя регулярный мониторинг результатов внедрения каждого этапа системы и своевременное решение возникающих проблем и сложностей использования системы.

Таким образом, по результатам исследования разработаны следующие рекомендации по совершенствованию организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг:

- цифровизация контрактной системы и использование технологий и методов цифровой экономики, в частности блокчейн, интернет вещей, большие данные, искусственный интеллект и машинное обучение, в том числе разработка off-line клиента новой системы государственных закупок для регионов с низким уровнем технологического развития;

- внедрение репутационных списков, содержащих информацию о деятельности каждой организации и каждого специалиста, занятого в сфере закупок;

- стандартизация закупочных процедур с целью автоматизации закупочного процесса и увеличения качества контроля

- разработка и внедрение нормативов, направленных на ликвидацию завышенных потребностей бюджетных организаций в ресурсах необходимых для проведения государственных закупок

- модернизация системы оплаты труда сотрудников контрактных служб и чиновников с целью дифференциации размера штрафных санкций в зависимости от уровня финансовой обеспеченности, а также разработка системы стимулирования квалифицированных сотрудников

- анализ, переработка и систематизация нормативно-правовой базы с целью ликвидации избыточной информационной нагрузки, дублирующихся данных

- ужесточение ответственности за нарушение законодательства в сфере закупок, в том числе наложение уголовной ответственности за нарушения в особо крупных размерах и регулярные нарушения

- адаптировать организационно-распорядительные методы под реалии цифровой экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из рассмотренного в выпускной квалификационной работе материала, можно сделать вывод, что система государственных закупок в настоящее время находится на этапе своего становления, когда определены основные направления, в котором должно происходить дальнейшее развитие данной системы, но в то же время требуются постоянные корректировки и дополнения уже разработанного и утвержденного законодательства.

Актуальность темы ВКР обусловлена развитием системы государственных закупок в условиях рыночной экономики России, необходимостью совершенствования и разработки устойчивой и справедливой контрактной системы.

ВКР была посвящена вопросу организации государственных закупок на уровне Российской Федерации и Новгородской области.

В работе было изучено применение организационно-распорядительных методов управления контрактной системой, рассмотрен механизм проведения государственных закупок в государственных областных образовательных учреждениях Новгородской области и разработаны как частные, так и комплексные предложения по его усовершенствованию.

В теоретической части работы были исследованы законодательные основы закупочной деятельности на мировом уровне, на уровне Российской Федерации и на уровне государственных образовательных организаций, а также рассмотрены механизмы управления государственными закупками на примере организационно-распорядительных методов.

В практической части работы были рассмотрены закупки, проведенные департаментом образования и молодежной политики Новгородской области и подведомственными ему ГОУ в 2015 – 2017 годах. В ходе анализа таких закупок были выделены следующие проблемы, связанные с применением контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг:

- дефицит кадрового состава, связанный с высокой текучестью кадров и их низкой квалификацией;
- низкая эффективность управления временными ресурсами;
- снижение доходной части бюджета, формирующейся за счет экономии по результатам торгов;
- бюрократия;
- коррупция;
- нерациональность финансирования;

- необоснованность некоторых статей законодательства Российской Федерации в сфере государственных закупок;
- избыточность административной базы в сфере государственных закупок;
- недостаточность информационной поддержки участников контрактной системы;
- несовершенство технического сопровождения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- снижение качества поставляемых товаров, оказываемых услуг и выполняемых работ пропорционально снижению цены контракта.

Выявленные проблемы позволили сформировать комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности применения организационно-распорядительных методов к контрактной системе и её совершенствование в целом. Так, для решения кадровых вопросов автором ВКР было предложено ввести специальные премии сотрудникам контрактной службы и контрактному управляющему за увеличение экономии бюджетных средств по результатам торгов, а также законодательно предусмотреть льготы и надбавки к штрафным санкциям, предъявляемым к заказчикам, в зависимости от их уровня заработной платы.

С целью решения проблем финансирования следует несколько доработать условия заключения контрактов таких заказчиков с потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) или пересмотреть структуру бюджетной росписи таких учреждений в сторону увеличения финансирования в первом полугодии с пропорциональным его сокращением во втором полугодии.

Вопросы информационной и консультационной поддержки предложено решить путем расширения полномочий существующих органов власти, а также учреждением новой структуры в составе исполнительных органов власти, деятельность которой будет направлена исключительно на наиболее полное выполнение принципа прозрачности и понятности законодательства Российской Федерации.

Автором ВКР также предложены меры по совершенствованию технической стороны официального сайта государственных закупок, а именно разработка автономного полноценного off-line клиента официального сайта государственных закупок, который позволит заказчику в off-line режиме заполнять необходимые экранные формы, а при возобновлении доступа к официальному сайту переносить их путем синхронизации данных off-line клиента и форм на официальном сайте. По завершению синхронизации заказчику

останется проверить перенесенные данные и подтвердить их публикацию. иента для работы с сайтом.

Результатом систематизации и обобщения частных решений стал предложенный автором инновационный алгоритм осуществления государственных закупок, построенный на базе технологий цифровой экономики, предусматривающий внедрение смарт-контрактов и их стандартизацию, создание репутационных списков государственных служащих, поставщиков, подрядчиков, исполнителей, заказчиков и прочих участников закупочного процесса.

Прочие выявленные недостатки контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг могут быть устранены посредством корректировки некоторых положений Федерального закона о контрактной системе 2013 года, в том числе требований к установлению нормативов времени, выработки, численности персонала, ответственности за нарушение законодательства в сфере закупок, перечня возможных ситуаций для заключения контрактов (договоров) с единственным поставщиком или усиление контроля за выполнением таких контрактов (договоров).

Итогом внедрения разработанного комплекса мер по совершенствованию управления системой государственных закупок должно послужить общее увеличение благосостояние общества, снижение уровня коррупции и бюрократии в стране, рост доходной части бюджета и сведение к минимуму нарушений законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг по техническим причинам и по причине неясности самих процедур осуществления государственных закупок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017).
2. «Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 22.06.2017).
3. «Кодекс об административных правонарушениях» (КоАП РФ) от 30.12.2001 № 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) (ред. от 23.04.2018).
4. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».
6. Постановление Правительства Новгородской области от 28.10.2013 № 317 (ред. от 19.03.2015) «О государственной программе Новгородской области «Развитие образования и молодежной политики в Новгородской области на 2014 - 2020 годы».
7. Постановление Правительства Новгородской области от 30.12.2013 № 548 «О централизации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Новгородской области» (вместе с «Порядком взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Новгородской области»).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.01.2015 № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок».
9. Постановление Правительства РФ от 05.03.2015 № 196 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2015 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)».
10. Постановление Правительства РФ от 06.03.2015 № 198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году».
11. Постановление Правительства РФ от 17.03.2015 № 238 «О порядке подготовки отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, его размещения в единой информационной системе и внесении изменения в Положение о Межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов, российских кредитных организаций и международных финансовых организаций для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования».

12. Приказ Минфина России от 28.07.2010 № 81н (ред. от 27.12.2013) «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».
13. Приказ департамента финансов Новгородской области от 14.11.2013 № 98 «Об утверждении порядка исполнения областного бюджета по расходам и санкционирования оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по расходам областного бюджета».
14. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 12.11.2014 № 654 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за закупочной деятельностью и за определением поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
15. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках от февраля 2014 года // Организация Объединенных Наций. – 2014. – с.80.
16. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы».
17. Устав Новгородской области от 03.09.1994 № 2-ОЗ (ред. от 05.03.2018) (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 31.08.1994 N 65-ОД).
18. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
19. Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (принят ГД ФС РФ 07.04.1999).
20. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
21. Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
22. Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
23. Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
24. Андреева А. Мировой опыт гсзакупок. [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/2895.php>.
25. Андреева Л.В., Шиповальникова Ю.Г. Особенности государственных закупок в сфере образования // Юрист. 2014. № 12.
26. Андреева Л.В. Коммерческое право России: проблемы правового регулирования. – М.: Право и закон XXI. – 2004. – 368 с.
27. Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 11.

28. Анощенко Е.Н. Из истории проведения подрядных торгов/ Е.Н. Анощенко. Киев: Пирамида, 1994.
29. Аристархова М. К., Зуева О. К., Перевезенцева А.Ю. Методика оценки эффективности исполнения государственного заказа организации // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. №1 (69).
30. Баранникова Е.С. Понятие, сущность и содержание гражданско-правового регулирования закупочных отношений в Англии, США и Российской Федерации // Бизнес в законе. – 2014. – №2.
31. Белова О.А. Специфика размещения государственных и муниципальных заказов в социальной сфере// Правовое регулирование деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения, образования и культуры: Науч.-практ. пособие/ Отв. ред. В. Путило. М.: Контакт, 2012.
32. Белова С., Госзакупки за рубежом: общее и особенное / С. Белова // CRN/RE («ИТ-бизнес»). 2008. № 6 (299).
33. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный). М.: Деловой двор, 2013.
34. В ВЭБе протестировали закупки на смарт-контракте и намерены внедрять блокчейн в госзакупки [Электронный ресурс]. URL: <https://cryptorussia.ru/news/v-vebe-protestirovali-zakupki-na-smart-kontrakte-i-namereny-vnedryat-blokcheyn-v-goszakupki>.
35. В Дубае запущена первая официальная государственная криптовалюта под названием emCash [Электронный ресурс]. URL: <http://gesellberg.com/ru>.
36. Ванин В.В. Программно-целевой подход как методологическая основа планирования государственных нужд и его закрепление в законодательстве Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – №6.
37. Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт/ Г.М.Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев. М.: МЭИ, 2005.
38. Веселовский М.Я., Абрашкин М.С. Создание эффективной организационно-функциональной структуры управления нормированием труда на промышленном предприятии: Труд и социальные отношения. – Москва: Академия труда и социальных отношений, 2012.
39. Веснин В.Р. Менеджмент: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп – М: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 504 с.
40. Вестник мэра и Правительства Москвы. 2012. № 15.
41. Воробьева А. И. Федеральная контрактная система: новации законопроекта/ А. И. Воробьева // Бюджет. 2011. № 12.

42. Герчикова И.Н. Менеджмент / И.Н. Герчикова. – М.: Финансы и статистика, 2007 – 357 с.
43. Глазьев предложил создать крипторубль для расчетов между государством и корпорациями [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3494622>.
44. Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XVII-XVIII в.// Конкурсные торги. 1998. №8.
45. Госзакупки: антикризисные меры// Информационно-правовой портал «Гарант.ру»// Электронный ресурс: <http://www.garant.ru/article/609190>.
46. Государственные закупки [Электронный ресурс] // Financial Guide - Финансовая энциклопедия. URL: <http://www.financialguide.ru/encyclopedia/goszakupki> (дата обращения: 11.11.2016).
47. Гринев В.П. Обзор подзаконных нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок // Право и экономика. 2014. № 4. С. 28 — 38.
48. Дата выхода крипторубля от Сбербанка активно обсуждается правительством [Электронный ресурс]. URL: <http://ftimes.ru/207323-data-vykhoda-kriptorublya-ot-sberbanka-aktivno-obsuzhdaetsya-pravitelstvom.html>.
49. Дмитриева И.К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: Автореф. ... дис. канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2003. См. также: Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: Автореф. ... дис. д-ра экон. наук: 08.00.05. М., 2009.
50. Долинин В. Биткоин по-мински: зачем Белоруссия разработала национальную криптовалюту / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/ussr/article/437925-belorussiya-kriptoalyuta-taler>.
51. Дубовой Е. Без коррупции и бюрократии: что такое блокчейн и каковы возможности этой технологии / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/nopolitics/article/462966-blokchein-korruptcii-i-byurokratii>.
52. Жданов А.Ю, А.Н. Фёдоров. Управление закупками с использованием конкурсных процедур: технология внедрения и организации: монография. — М.: КНОРУС. — 288 с. . 2007.
53. Игнатъев Л.П. Основы организации менеджмента: учебное пособие / Л.П. Игнатъев, М.О. Потапова; ГБОУ ВПО ИГМУ Минздрава России, Кафедра коммунальной гигиены и гигиены детей и подростков. – Иркутск: ИГМУ, 2014 – 65 с.
54. Индекс восприятия коррупции 2017 / Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2017-posadki-ne-pomogli.html>.

55. Интернет вещей - что это такое? Развитие интернета вещей в России [Электронный ресурс]. URL: <http://fb.ru/article/251264/internet-veschey---chto-eto-takoe-razvitie-interneta-veschey-v-rossii>.
56. Искусственный интеллект разберется с закупками [Электронный ресурс]. URL: <https://www.if24.ru/iskusstvennyj-intellekt-v-zakupkah>.
57. Как работает блокчейн схема [Электронный источник]. URL: <https://maincoin.net/blockchain/kak-rabotaet-blokchejn-sхема>.
58. Китайская новая криптовалюта как способ получения дохода [Электронный ресурс]. URL: <https://mining-bitcoin.ru/kriptovalyuta/po-vidu/kitajskaya-kriptovalyuta-novaya>.
59. Кулясов А.И., Маленков Ю.А. Проблемы развития организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой / Ю.А. Маленков // Актуальные проблемы менеджмента: управление в регионах в условиях изменяющейся среды: материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием (06 ноября 2015 г., Санкт-Петербург) / Санкт-Петербургский государственный университет; ред. Кузнецов Ю.В., Маленков Ю.А., Соколова С.В., Кайсарова В.П., Родионов В.Г., Жигалов В.М. – СПб: СПбГУ, 2016. – 358 с. – С. 111-114.
60. Кулясов А.И. Проблемы применения организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой как инструмент управления внутренними резервами развития регионов / А.И. Кулясов // Актуальные проблемы менеджмента: управление внутренними резервами развития регионов РФ: материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием (11 ноября 2016 г., Санкт-Петербург) / Санкт-Петербургский государственный университет; ред. Кузнецов Ю.В., Маленков Ю.А., Соколова С.В., Анохина Е.М., Жигалов В.М., Кайсарова В.П., Кизян Н.Г., Мелякова Е.В., Данюкова В.Н. – СПб: СПбГУ, 2016. – 368 с. – С. 109-113.
61. Кулясов А.И. Пути повышения эффективности и качества управления контрактной системой в условиях цифровой экономики / А.И. Кулясов // Актуальные проблемы менеджмента: производительность, эффективность, качество: материалы международной научно-практической конференции (10 ноября 2017 г., Санкт-Петербург) / Санкт-Петербургский государственный университет; ред. Кузнецов Ю.В., Маленков Ю.А., Соколова С.В., Анохина Е.М., Жигалов В.М., Кайсарова В.П., Кизян Н.Г., Мелякова Е.В. – СПб: СПбГУ, 2017. – 569 с. – С. 167-171.
62. Кондратюк А. El Petro — спасательный круг для Венесуэлы или много шума из ничего? / Журнал ForkLog [Электронный ресурс]. URL: <https://forklog.com/el-petro-spasatelnyj-krug-dlya-venesuely-ili-mnogo-shuma-iz-nichego>.

63. Контрактная система в сфере закупок требует оптимизации / Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32996.
64. Лапин А.Е., Киселева А.В., Кумунджиева Е.Л. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Бизнес. Образование. Право. Вестник волгоградского института бизнеса. – Волгоград: Частное образовательное учреждение высшего образования «Волгоградский институт бизнеса», 2016. – 30-35 с.
65. Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. – 2013. – №8. – С. 9-12.
66. Машинное обучение: искусственный интеллект помогает упорядочить хаос больших данных / Информационное агенство «РБК» [Электронный ресурс]. URL: <http://sap-technology.rbc.ru/mashinnoe-obuchenie.html>.
67. Менеджмент в АПК: учебное пособие для студентов высших учебных заведений по агроэкономическим специальностям / Ю.Б. Королев, В.Д. Коротнев, Г.Н. Кочетова, Е.Н. Никифорова; Ред. Ю.Б. Королев, Ред. О.Н. Кагановская, Рец. Н.Т. Кавешников, Рец. В.Т. Водяников, Рец. В.З. Мазлоев. - Москва : КолосС, 2003. - 303с.
68. Мнение экспертов: новый закон о госзакупках будет не намного лучше старого// Электронный ресурс: <http://torg94.ru/stat.php3?dummy=1&nID=2854>.
69. Новации законодательства в сфере государственных закупок: ключевые аспекты Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// Научный журнал «Молодой учёный»// Электронный ресурс: <http://www.moluch.ru/archive/53/7009/>.
70. Новейший философский словарь. [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/philosophy>.
71. Овчинский В.А. Развитие института федеральной контрактной системы / Овчинский В.А. URL: <http://www.dissercat.com/content/razvitie-instituta-federalnoi-kontraktnoi-sistemy#ixzz4TYd75yUx> (дата обращения: 05.04.2016).
72. Организационно-распорядительные методы управления [Электронный ресурс]. URL: <https://lektsia.com/7x342a.html>.
73. Официальный сайт Правительства Новгородской области. URL: <http://region.adm.nov.ru>.
74. Официальный сайт департамента имущественных отношений и государственных закупок Новгородской области. URL: <http://kuginov.ru>.

75. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.
76. Официальный сайт департамента образования и молодежной политики Новгородской области. URL: <http://edu53.ru>.
77. Официальный сайт Думы Великого Новгорода. URL: <http://duma.nov.ru>.
78. Официальный сайт Единой автоматизированной информационной системы торгов города Москвы. URL: <https://eaist.mos.ru>.
79. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru>.
80. Официальный сайт World Trade Organization. URL: <https://www.wto.org>.
81. Парфирьева Е. Н., Нуруллина А. И. Анализ контрактной системы в сфере государственных закупок за рубежом // Вопросы экономики и управления. — 2018. — №1. — С. 14-17. URL: <https://moluch.ru/th/5/archive/78/2809/> (дата обращения: 16.05.2018).
82. Подосинников Е.Ю. Особенности управления размещением заказов для муниципальных нужд // Среднерусский вестник общественных наук. — 2014. — №6 (36). — С. 69-74.
83. Правовые новости: специальный выпуск «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Обзор изменений системы государственных закупок»/ КонсультантПлюс// Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=119096>.
84. Свод Законов Гражданских и Положение о казенных подрядах и поставках.//Свод Законов Российской Империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный.-1887 г. -Том 10. Часть 1.-с.291.
85. Седова М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 138-142.
86. Семенова А.К., Набоков В.И. Основы менеджмента: учеб. – 4-е изд. – М: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2007, 556 с.
87. Семячков К.А. Цифровая экономика и ее роль в управлении современными социально-экономическими отношениями// Современные технологии управления. ISSN 2226-9339. — №8 (80). Номер статьи: 8001. Дата публикации: 2017-08-28. Режим доступа: <https://sovman.ru/article/8001>.
88. Теория и практика Больших данных в отраслях [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php>.
89. Технологии блокчейн нашли применение в сфере госзакупок // PC новости. URL: <http://ru.pcmag.com/bezopasnost/28666/news/tekhnologii-blokchein-nashli-primenenie-v-sfere-goszakupok> (дата обращения 19.05.2017 г.).
90. Тищенко М., Корчмарек Н. Алгоритм сделки: Госдуме предлагают узаконить в России контракты на базе блокчейна / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости»

[Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/russia/article/437030-gosduma-uzakonit-smart-kontrakty>.

91. Удалов Ф.Е., Алёхина О.Ф., Гапонова О.С. Основы менеджмента: Учебное пособие. – Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2013. – 363 с.

92. Федоров А.А. Проблемы правового регулирования совместных торгов в государственных и муниципальных закупках // Право и экономика. 2011. № 10.

93. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М., Наука, 926 с., 2002.

94. Фисунов К.В. Оценка эффективности реализации государственного заказа в контрактной системе Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2014. №20. - Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс». – 2002. – 286 с.79–81 с.

95. Цифровая экономика // Минкомсвязь России. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/779> (дата обращения 01.11.2017 г.)

96. Цифровая экономика и ее роль в управлении современными социально-экономическими отношениями [Электронный ресурс]. URL: <https://sovman.ru/article/8001>.

97. Храшкин А.А. Перспективы развития контрактной системы закупок // Учет в бюджетных учреждениях. 2011. № 12 (URL: <http://www.audit-it.ru/articles/account/otrasl/a100/386345.html>) (дата обращения: 22.02.2015).

98. Черемухин С.А. Развитие экономических отношений в системе государственных закупок как условие модернизации экономики России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Тамбов, 2010.

99. Что такое смарт контракты (умные контракты) на базе блокчейна? [Электронный ресурс]. URL: <https://mining-cryptocurrency.ru/umnye-smart-kontrakty>.

100. Шаховалов Н.Н. Интернет-технологии в туризме: учебное пособие / Н.Н. Шаховалов; АлтГАКИ, кафедра информатики. – Барнаул: Изд-во АлтГАКИ, 2007. – 251 с.

101. Шмелева М. В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.03 - гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право /М. В. Шмелева ; науч. рук. Е. В. Вавилин. -Саратов, 2013. 26 с.

102. Эпштейн Э. Виртуальный рубль: как технология блокчейн изменит российскую экономику / Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/business/article/396018-blockchein-rubl-ekonomika>.
103. Юрченко Е.В., Юрченко А.А. Методика оценки эффективности контрактной системы Российской Федерации // Научный электронный архив. URL: <http://econf.rae.ru/article/8723> (дата обращения: 16.05.2017).
104. Якушина Е.В. Федеральная контрактная система и государственные закупки в сфере образования: что нужно знать директору школы / Якушина Е.В. // Народное образование / Автономная некоммерческая организация «Издательский дом «Народное образование» (М.); ред. Кушнир А., Бестужев-Лада И., Вишеникина С., Новиков А., Литвинов А., Морозов С., Мухина В., Поташник М., Целищева Н. – М.: Изд-во Автономная некоммерческая организация «Издательский дом «Народное образование», 2014. – 248 с.
105. Benchmarking public procurement 2016 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22649>.
106. Benchmarking public procurement 2017 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uschamber.com/event/benchmarking-public-procurement-2017>.
107. Official site of Federal Procurement Data System – Next Generation. URL: https://www.fpds.gov/fpdsng_cms/index.php/en.
108. Official site of U.S. General Services Administration. URL: <https://www.gsa.gov/tools/supply-procurement-etools/federal-procurement-data-system>.
109. Cartwright, John and Hesselink, Martijn W., Precontractual Liability in European Private Law: Conclusions (November 28, 2008). Conclusions, in: Precontractual liability in European private law, John Cartwright, Martijn Hesselink, eds., pp. 449-488, Cambridge University Press, 2008.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Проведенные государственными областными образовательными учреждениями закупки в 2014 году по сферам народного хозяйства (обязательное)

ОКПД		Количество проведенных закупок	Объем проведенных закупок (по НМЦК)	Удельный вес	Средний объем закупки	Кол-во зак-ых контрактов по результатам проведенных закупок, шт.	Объем зак-ых контрактов по результатам проведенных закупок, руб.	Удельный вес	Средняя цена контракта
Код	Наименование								
DE	Целлюлоза, бумага и изделия из бумаги; носители информации записанные; услуги полиграфические	5	1 282 055,78	3,18	256411,16	5	853 482,18	2,29	170696,44
DF	Кокс, нефтепродукты и ядерные материалы	1	238 250,00	0,59	238250,00	1	226 900,00	0,61	226900,00
DL	Электрическое и оптическое оборудование	5	13 311 870,51	33,02	2662374,10	5	13 001 897,67	34,93	2600379,53
DM	Транспортные средства и оборудование	2	21 561 000,00	53,48	10780500,00	2	21 561 000,00	57,93	10780500,00
I	Услуги транспорта, складского хозяйства и связи	1	366 190,00	0,91	366190,00	1	366 190,00	0,98	366190,00
K	Услуги, связанные с недвижимым имуществом, арендой, вычислительной техникой, научными исследованиями, прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	1	295 000,00	0,73	295000,00	1	225 000,00	0,60	225000,00
M	Услуги в области образования	1	3 263 887,14	8,10	3263887,14	1	986 170,33	2,65	986170,33
	Итого:	16	40318253,43	100,00	2519890,84	16	37220640,18	100,00	2326290,01

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Проведенные государственными областными образовательными учреждениям закупки в 2015 году по сферам народного хозяйства (обязательное)

ОКПД		Количество проведенных закупок, шт.	Объем проведенных закупок (по НМЦК), руб.	Удельный вес, %	Средний объем закупки, руб.	Кол-во закл-ых контрактов по результатам проведенных закупок, шт.	Объем закл-ых контрактов по результатам проведенных закупок, руб.	Удельный вес, %	Средняя цена контракта, руб.
Код	Наименование								
DE	Целлюлоза, бумага и изделия из бумаги; носители информации записанные; услуги полиграфические	5	1 823 057,60	1,60	364611,52	5	770 513,18	1,29	154102,64
DF	Кокс, нефтепродукты и ядерные материалы	2	368 160,00	0,32	184080,00	2	333 532,00	0,56	166766,00
DL	Электрическое и оптическое оборудование	7	3 230 280,00	2,83	461468,57	4	2 412 187,00	4,04	603046,75
DM	Транспортные средства и оборудование	5	107 188 170,00	93,94	21437634,00	4	54 908 422,50	91,99	13727105,63
F	Работы строительные	1	693 653,00	0,61	693653,00	1	549 531,73	0,92	549531,73
H	Услуги гостиниц и ресторанов	1	499 306,50	0,44	499306,50	1	499 306,50	0,84	499306,50
K	Услуги, связанные с недвижимым имуществом, арендой, вычислительной техникой, научными исследованиями, прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	1	234 000,00	0,21	234000,00	1	217 500,00	0,36	217500,00
L	Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения	1	62484,00	0,05	62484,00	0	0,00	0,00	-
	Итого:	23	114099111,1	100,00	4960830,92	18	59690992,91	100,00	3316166,27

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Проведенные государственными областными образовательными учреждениям закупки в 2017 году по сферам
народного хозяйства (обязательное)

ОКПД		Количество проведенных закупок, шт.	Объем проведенных закупок (по НМЦК), руб.	Уд-ый вес, %	Средний объем закупки, руб.	Кол-во зак-ых контрактов по результатам проведенных закупок, шт.	Объем зак-ых контрактов по результатам проведенных закупок, руб.	Удельный вес, %	Средняя цена контракта, руб.
Код	Наименование								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	Продукция сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства	3	144 176,00	0,32	48 058,67	0	-	0,00	-
DA	Продукты пищевые, напитки и изделия табачные	30	6 220 723,49	13,88	207 357,45	16	2 750 959,88	8,58	171 934,99
DB	Текстиль и изделия текстильные	1	123 300,00	0,28	123 300,00	1	119 500,00	0,37	119 500,00
DC	Кожа и изделия из кожи	2	576 302,00	1,29	288 151,00	2	546 909,76	1,70	273 454,88
DD	Древесина и изделия из дерева и пробки (кроме мебели), изделия и соломки и материалов для плетения	1	672 285,66	1,50	672 285,66	1	480 848,52	1,50	480 848,52
DE	Целлюлоза, бумага и изделия из бумаги; носители информации записанные; услуги полиграфические	10	1 006 908,94	2,25	100 690,89	4	341 551,09	1,06	85 387,77
DF	Кокс, нефтепродукты и ядерные материалы	4	1 470 959,49	3,28	367 739,87	1	522 850,00	1,63	522 850,00
DL	Электрическое и оптическое оборудование	12	2 403 034,94	5,36	200 252,91	6	921 342,86	2,87	153 557,14
DM	Транспортные средства и оборудование	1	795 800,00	1,78	795 800,00	1	791 821,00	2,47	791 821,00
F	Работы строительные	3	984 504,00	2,20	328 168,00	2	667 376,41	2,08	333 688,21

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ В

Проведенные государственными областными образовательными учреждениям закупки в 2017 году по сферам народного хозяйства (обязательное)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
G	Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1	183 329,75	0,41	183 329,75	1	183 329,75	0,57	183 329,75
H	Услуги гостиниц и ресторанов	21	20 353 366,08	45,43	969 207,91	16	15 330 188,42	47,79	958 136,78
I	Услуги транспорта, складского хозяйства и связи	1	114 370,00	0,26	114 370,00	0	-	0,00	-
K	Услуги, связанные с недвижимым имуществом, арендой, вычислительной техникой, научными исследованиями, прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	9	9 438 315,24	21,07	1 048 701,69	9	9 199 469,98	28,68	1 022 163,33
L	Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения	1	93 912,13	0,21	93 912,13	1	83 581,00	0,26	83 581,00
N	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	3	223 821,70	0,50	74 607,23	2	138 817,14	0,43	69 408,57
	Итого:	103	44 805 109,42	100,00	435 001,06	63	32 078 545,81	100,00	509 183,27

АННОТАЦИЯ

В данной выпускной квалификационной работе рассматриваются проблемы управления контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг на примере регионального сегмента. Цель выпускной квалификационной работы – на основе теоретического анализа подходов к организационно-распорядительным методам управления контрактной системой и современного механизма проведения государственных закупок в государственных областных образовательных учреждениях Новгородской области разработать комплексные предложения по его совершенствованию. Объект исследования – механизм осуществления и процессы управления закупками в департаменте образования и молодежной политики Новгородской области и подведомственных ему государственных образовательных учреждениях.

В работе рассмотрена сущность закупок для обеспечения государственных нужд, история возникновения и принципы их осуществления, проанализировано нормативно-правовое обеспечение государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд, способы конкурентных закупок и их особенности, зарубежный опыт, осуществлен сбор и систематизация информации о новациях в региональной системе закупок, проанализированы результаты применения организационно-распорядительных методов в региональной контрактной системе.

По результатам исследований автором выявлены проблемы и трудности управления контрактной системой, а именно высокий уровень коррупции и бюрократии, отсутствие механизмов управления временными ресурсами, неэффективность государственных закупок в соотношении цены и качества поставляемых товаров, оказываемых услуг, выполняемых работ, недостаточная интеграция контрактной системы в информационное пространство, избыточная нормативная нагрузка, низкая квалификация кадрового состава контрактных служб.

С целью решения выявленных проблем на основе анализа зарубежного опыта предложено пересмотреть и модернизировать алгоритм проведения государственных закупок в направлении его цифровизации с применением инновационных технологий и методов цифровой экономики, дифференцировать штрафные санкции за нарушение законодательства в сфере государственных закупок в зависимости от уровня финансовой обеспеченности конкретного специалиста, занятого в сфере государственных закупок, проанализировать всю существующую нормативную базу и систематизировать её, стандартизировать и нормировать закупочную деятельность в части простых закупок, адаптировать организационно-распорядительные методы управления к особенностям системы государственных закупок.

В работе также проведен анализ результатов внедрения предложенных путей решения проблемы и разработаны рекомендации по эффективной их интеграции в существующую контрактную систему страны. Результат выпускной квалификационной работы расширяет знания о методах и подходах к изучению системы управления контрактной системой и решению проблем, связанных с процессом проведения государственных закупок.