

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Красноселова Т.А., Антоновская Е.А., Кузьмин А.Г.

*ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова»,
Чебоксары, e-mail: fem.kafedragmu@rambler.ru*

Развитая система управления муниципальными закупками позволяет максимизировать эффективность использования бюджетных средств. Этим обусловлена значимость решения проблем, возникающих при осуществлении закупок товаров, работ, услуг муниципальными заказчиками. В условиях перехода на контрактную систему закупок особый акцент при организации осуществления закупок уполномоченными органами необходимо ставить на определение и решение существующих проблем. В статье проводится анализ организации системы закупок товаров, работ, услуг Чебоксарским городским комитетом по управлению имуществом. На основе методов статистического исследования с использованием официальных данных оценивается объем заключенных контрактов в результате размещения муниципального заказа, экономическая эффективность использования средств бюджета города Чебоксары в результате осуществления закупок товаров, работ, услуг по муниципальным заказчикам. Выделены основные проблемы в области организации системы закупок товаров, работ, услуг города Чебоксары. В целях повышения экономической эффективности использования средств бюджета города Чебоксары разработаны направления совершенствования системы управления муниципальными закупками.

Ключевые слова: государство, государственные закупки, бюджетные средства, органы исполнительной власти, муниципальный уровень

IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATION OF GOVERNMENT PROCUREMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL

Krasnoselova T.A., Antonovskaya E.A., Kuzmin A.G.

Chuvash State University n.a. I.N. Ulyanova, Cheboksary, e-mail: fem.kafedragmu@rambler.ru

The developed control system of municipal purchases allows to maximize efficiency of use of budgetary funds. It has caused the importance of the solution of the problems arising at implementation of purchases of goods, works, services by municipal customers. In the conditions of transition to contract system of purchases the emphasis at the organization of implementation of purchases by authorized bodies needs to be put on definition and the solution of the existing problems. In article the analysis of the organization of system of purchases of goods, works, services by Cheboksary city committee on management of property is carried out. On the basis of methods of statistical research with use of official data, the volume of the concluded contracts as a result of placement of the municipal order, economic efficiency of use of budget funds of the city of Cheboksary as a result of implementation of purchases of goods, works, services in municipal customers is estimated. The main problems in the field of the organization of system of purchases of goods, works, services of the city of Cheboksary are allocated. For increase of economic efficiency of use of budget funds of the city of Cheboksary, the directions of improvement of a control system of municipal purchases are developed.

Keywords: state, government procurement, budgetary funds, executive authorities, municipal level

Актуальность данной статьи обусловлена тем, что реальное повышение эффективности размещения бюджетных средств предполагает в том числе и совершенствование системы государственных закупок на муниципальном уровне. В настоящее время государство упрощает процесс государственной закупки для того, чтобы вовлечь в него большее количество предприятий. Кроме того, органы исполнительной власти должны иметь реальную возможность стратегического управления размещением бюджетных средств при проведении необходимых закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд.

За прошедшие годы по мере накопления опыта в применении новых механизмов, заложенных в базовый Федеральный закон

№ 94-ФЗ, законодательство неоднократно корректировалось и совершенствовалось. Нововведения направлены на лучшее удовлетворение потребностей и защиту участников размещения заказа, упорядочение работы государственных и муниципальных заказчиков, совершенствование рыночных механизмов осуществления государственных и муниципальных закупок [6].

Отнесение тех или иных потребностей к государственным или муниципальным нуждам имеет важные правовые последствия. Выполнение государственного и муниципального контракта регулируется специальными правилами и создает для исполнителя различные льготы: льготное налогообложение, предоставление кредита на льготных условиях и др. Так как предметом

данного исследования является организация государственных закупок на муниципальном уровне, необходимо обозначить это сравнительно новое понятие.

В России впервые законодательное определение государственных нужд появилось в Законе РФ от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», где государственные нужды определялись как «потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач. Государственные нужды обеспечиваются за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения этих задач».

Вместе с тем до 2005 года федеральное законодательство практически не содержало положений о поставках товаров для муниципальных нужд. Положения указанного закона, а также положения ГК РФ распространялись на отношения в области муниципального заказа лишь по аналогии. Большую роль в упорядочении терминологии и организации государственных и муниципальных закупок сыграл ФЗ от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», где под муниципальными нуждами понимаются «обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации,

функций и полномочий муниципальных заказчиков» [6].

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» дает следующее определение государственного и муниципального контракта: «государственный контракт, муниципальный контракт – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд» [8].

Целью данной работы является проведение анализа организации системы государственных закупок и определение путей ее совершенствования. Исследование опирается на нормативно-правовые акты, регулирующие осуществление государственных закупок в субъектах Российской Федерации.

Авторами статьи проведен анализ организации государственных закупок на примере Управления муниципального заказа Чебоксарского городского комитета по управлению имуществом, который является структурным подразделением, осуществляющим функции уполномоченного органа по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков города Чебоксары.

Рассмотрим показатели, характеризующие объемы заключенных контрактов по способам их осуществления.

По данным, представленным в табл. 1, видно, что за рассматриваемый период в городе Чебоксары произошло существенное сокращение закупок у единственного поставщика, закупок малого объема и увеличение контрактов по результатам конкурентных способов закупок.

Таблица 1

Показатели, характеризующие объем заключенных контрактов в результате размещения муниципального заказа по городу Чебоксары за 2012–2014 гг. [2]

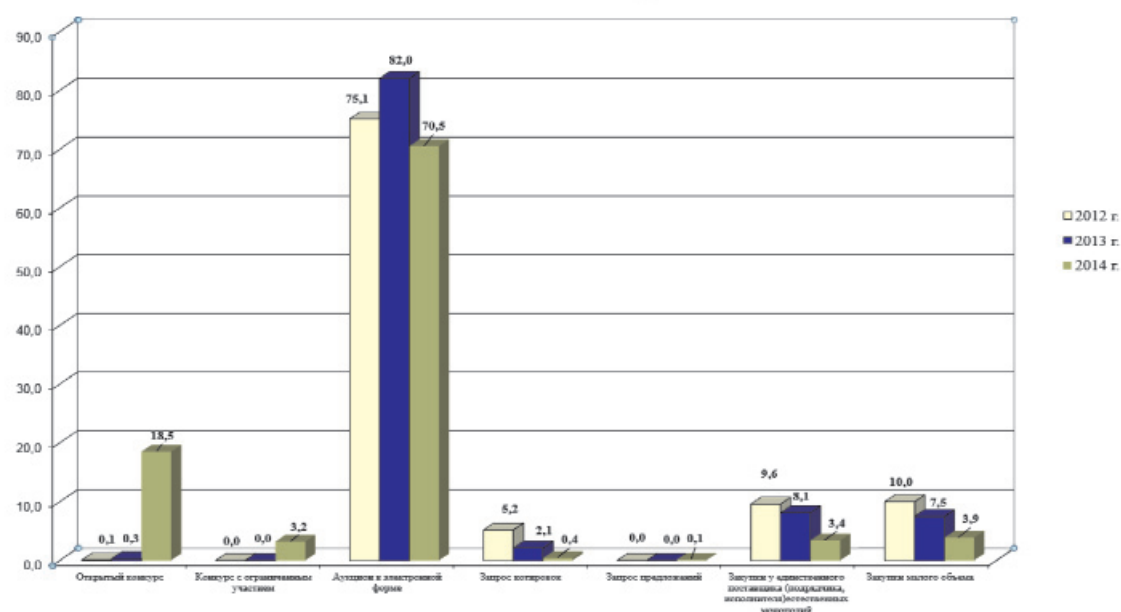
Показатель	2012	2013	2014
Всего заключенных контрактов: в т.ч. по способу	42921	41997	17795
– открытого конкурса	1	2	75
– конкурса с ограниченным участием	–	–	965
– открытого аукциона в электронной форме	491	2326	3679
– запроса котировок	1591	753	115
– запроса предложений	–	–	5
– закупки у единственного поставщика без проведения торгов и запросов котировок	973	969	709
– закупки малого объема	39865	37947	12247

Муниципальными заказчиками города Чебоксары в 2014 году было заключено 17795 контрактов и договоров на сумму 4864,88 млн руб., при этом штатная численность Управления муниципального заказа Администрации города Чебоксары составляет 14 чел. Анализ соотношения количества проведенных торгов и штатной численности уполномоченных органов на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) городов Российской Федерации говорит о высокой интенсивности труда сотрудников Управления.

Удельный вес по способам осуществления закупок в общем объеме муниципальных закупок в стоимостном выражении за 2012–2014 гг. иллюстрируется на рисунке.

За 2014 г. для участия в конкурсах, аукционах в электронной форме, запросах котировок и запросах предложений участниками закупок было подано 14067 заявок. При этом на один конкурентный способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) приходится 3 заявки, тогда как в 2013 году данный показатель составил 1,7 заявки.

Важнейшим этапом при анализе осуществления закупок товаров, работ и услуг является определение показателей экономической эффективности, так как принцип эффективного использования бюджетных средств нашел отражение и в Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ. Таким образом, расходы на государственные



Удельный вес способов осуществления закупок в общем объеме закупок по муниципальным заказчикам г. Чебоксары за 2012–2014 гг., % [2]

В 2014 г. наибольший удельный вес занимают закупки в виде аукциона в электронной форме – 70,5%, наименьший – запрос предложений и запрос котировок – 0,1 и 0,3% соответственно. Федеральный закон о контрактной системе ограничивает возможность осуществления закупок путем проведения запросов котировок и «закупок малого объема» (не более 10 и 5% от плана-графика закупок соответственно). Сокращение доли размещения заказов путем проведения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и закупок малого объема является положительной тенденцией, так как оно свидетельствует об увеличении доли контрактов, заключенных конкурентными способами.

и муниципальные закупки также должны производиться с учетом одного из главных принципов бюджетной системы РФ – эффективности и экономности использования бюджетных средств (ст. 1 БК РФ). В данном случае экономическую эффективность выражают в виде экономии бюджетных средств и бюджетной эффективности. Однако оценка целесообразности и результативности осуществления закупки по экономии бюджетных средств приводит к многим проблемам на практике. Экономия бюджетных средств является абсолютной величиной и выражается в разнице между начальной (максимальной) ценой, установленной заказчиком, и общей

стоимостью заключенного контракта. Чем большего снижения стоимости товаров, работ, услуг в процессе торгов удалось добиться, тем выше экономия бюджетных средств. Однако экономия средств влечет за собой неосвоение средств, выделенных по статье, если заказчик вовремя не сможет изменить смету. Для заказчика это может привести к уменьшению финансирования в следующем году. Изменить эту ситуацию сложно из-за того, что знать величину экономии в следующем году невозможно. Конечно, в течение финансового года нельзя изъять дополнительные доходы в виде экономии по расходам бюджета. Зато в конце года федеральные заказчики стремятся потратить все сэкономленные средства. В связи с такой ситуацией эта экономия является экономией только для данного учреждения. Эта экономия не «экономит» бюджет, из которого финансируется данное учреждение, поэтому, на наш взгляд, её нельзя называть бюджетной. К тому же такая экономия может сопровождаться снижением качества заказа.

Но определение экономии бюджетных средств не дает завершеного представления об экономической эффективности. Соотношение суммы денежных средств, которые удалось сэкономить, и начальной (максимальной) цены, установленной заказчиком, определяет бюджетная эффективность.

В результате формирования сводной информации об осуществлении закупок по муниципальным заказчикам города Чебоксары за 2013–2014 гг. были определены показатели их экономической эффективности.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что в целом экономия бюджетных средств в 2014 г. возросла на 95,9 млн руб.,

однако бюджетная эффективность в 2014 г. увеличилась лишь на 0,1%, по сравнению с 2013 г. По открытым конкурсам экономия бюджетных средств увеличилась на 175,8 млн руб., а бюджетная эффективность, наоборот, снизилась на 20,2%. Таким образом, увеличение экономии бюджетных средств не всегда свидетельствует о росте бюджетной эффективности.

Проведенный анализ также иллюстрирует постепенный переход на контрактную систему закупок, которая характеризуется осуществлением закупок преимущественно конкурентными способами. В целом, в общем объеме размещения заказов за 2014 год доля конкурентных закупок составила 92,6% (произошло уменьшение показателя в 4,2 раза по сравнению с аналогичным периодом 2013 г.).

В результате проведения PEST-анализа системы управления муниципальными закупками г.Чебоксары были определены политические, экономические, социальные и технологические факторы, вызывающие проблемы при осуществлении муниципальных закупок. Изменения в законодательстве требуют обучения специалистов, вызывают ошибки в составлении документации заказчиками и поставщиками. Дополнительное выделение денежных средств муниципальным заказчикам в конце года требует организации осуществления закупок товаров, работ, услуг в короткие сроки и в большом объеме, что порождает возникновение большой нагрузки на специалистов. Усиление конкуренции приводит зачастую к необоснованному снижению поставщиками стоимости контракта и, как следствие, к снижению качества поставляемой продукции,

Таблица 2

Сведения об экономической эффективности использования средств бюджета г. Чебоксары в результате осуществления закупок товаров, работ, услуг [2]

Показатель	Начальная (максимальная) цена контрактов (договоров), млн руб.		Стоимость заключенного контракта (договора), млн руб.		Экономия бюджетных средств, млн руб.		Бюджетная эффективность, в %	
	2013	2014	2013	2014.	2013	2014	2013	2014
Всего по торгам и запросам котировок, в том числе:	3394,0	4825,3	3169,0	4504,4	225,0	320,9	6,6	6,7
– по открытым конкурсам	17,5	1080,6	11,0	898,3	6,5	182,3	37,1	16,9
– по конкурсам с ограниченным участием	0	172,2	0	155,8	0	16,4	0	9,5
– по аукционам в электронной форме	3281,6	3548,8	3081,0	3429,1	200,6	119,7	6,1	3,4
– по запросам котировок	94,9	20,3	77,0	17,8	17,9	2,5	18,9	12,3
– по запросам предложений	0	3,4	0	3,4	0	0	0	0

выполняемых работ, оказываемых услуг. Потребительские предпочтения и реклама способствуют возникновению у заказчиков четкого стремления получить товар или услугу у конкретного поставщика, в результате чего возникают сложности при составлении технического задания.

Кроме того, практика показывает, что централизация закупок приводит к одновременным закупкам товаров, работ, услуг (в частности, материально-технического оборудования) в большом объеме и в ограниченные сроки и, как следствие, к одновременному изнашиванию материально-технического оснащения. В связи с этим необходимо усилить работу в направлении развития системы планирования и прогнозирования объемов закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, а также строгого соблюдения муниципальными заказчиками планов-графиков размещения заказов. Быстро изменяющиеся информационные технологии также требуют средств и времени на подготовку специалистов.

Таким образом, процесс практического применения Федерального закона № 44-ФЗ и иных нормативно-правовых актов, регулирующих процесс осуществления закупок, определяет следующие направления оптимизации системы управления муниципальными закупками.

1. Организация обучения контрактных управляющих и руководителей контрактных служб.

2. Совершенствование электронного взаимодействия между всеми участниками муниципальных закупок. В целях открытости и прозрачности закупок необходимо ежемесячно обновлять всю информацию на сайте управления муниципального заказа.

3. Развитие системы планирования и прогнозирования объемов закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

4. Консолидирование однотипных закупок, осуществляемых разными заказчиками путем проведения совместных торгов на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ и оказание одноименных услуг, которое приведет к укрупнению заказа и уменьшению закупочной стоимости, т.е. к повышению эффективности расходования средств бюджета.

5. Целесообразно установить ответственность участников размещения заказа за необоснованную подачу жалобы в ФАС, чтобы исключить злоупотребления своими правами со стороны участников торгов.

6. Необходимо изменить формат публикации информации о закупках так, чтобы эти первичные данные поддавались анализу в разрезе, интересующих как поставщика, так и налогоплательщика.

7. Необходимо законодательно закрепить льготы для местных поставщиков при осуществлении закупок.

Только комплексный подход и учет всех аспектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях позволит решить все проблемы в области закупок на муниципальном уровне.

Список литературы

1. Антоновская Е.А. Планирование доходной части федерального бюджета РФ // Вестник Чувашского университета. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2014. – № 3. – С. 109–114.
2. Официальный сайт Чебоксарского городского комитета по управлению имуществом. [Электронный ресурс]. – URL: http://gov.cap.ru/?gov_id=149.
3. Официальный сайт Управления муниципального заказа Чебоксарского городского комитета по управлению имуществом. [Электронный ресурс]. – URL: <http://cheb-zakaz.ru>.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013г. № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
5. Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 19 апреля 2012 г. № 544 «О Положении о формировании, обеспечении размещения, исполнении и контроле за исполнением муниципального заказа».
6. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 12.03. 2014) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
8. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 28.12. 2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

References

1. Antonovskaja E.A. Planirovanie dohodnoj chasti federalnogo bjudzheta RF // Vestnik Chuvashskogo universiteta. Cheboksary: Izd-vo Chuvash. un-ta, 2014. no. 3. pp. 109–114.
2. Oficialnyj sajt Cheboksarskogo gorodskogo komiteta po upravleniju imushhestvom. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://gov.cap.ru/?gov_id=149.
3. Oficialnyj sajt Upravlenija municipalnogo zakaza Cheboksarskogo gorodskogo komiteta po upravleniju imushhestvom. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://cheb-zakaz.ru>.
4. Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 28 nojabrja 2013g. no. 1088 «Ob utverzhenii Pravil provedenija sovmestnyh konkursov i aukcionov» [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru>.
5. Reshenie Cheboksarskogo gorodskogo Sobranija deputatov Chuvashskoj Respubliki ot 19 aprelja 2012 g. no. 544 «O Polozhenii o formirovanii, obespechenii razmeshhenija, ispolnenii i kontrole za ispolnieniem municipalnogo zakaza».
6. Federalnyj zakon ot 21.07.2005 no. 94-FZ (red. ot 02.07.2013) «O razmeshhenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlja gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru>.
7. Federalnyj zakon ot 18 ijulja 2011 g. no. 223-FZ (v red. ot 12.03. 2014) «O zakupkah tovarov, rabot, uslug otdelnymi vidami juridicheskich lic» [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru>.
8. Federalnyj zakon ot 05 aprelja 2013 g. no. 44-FZ (v red. ot 28.12. 2013) «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru>.