

**ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Александр Сергеевич ЧУЛКОВ**кандидат экономических наук, доцент кафедры экономического анализа, статистики и финансов,  
Кубанский государственный университет, Краснодар, Российская Федерация  
achulkov@mail.ru**История статьи:**Принята 21.03.2017  
Принята в доработанном  
виде 04.04.2017  
Одобрена 18.04.2017  
Доступна онлайн 15.05.2017

УДК 336.5

JEL: H50, H57, R51, R58

<https://doi.org/10/24891/fc.23.18.1046>**Аннотация****Предмет.** В настоящее время в связи с необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств в секторе государственного управления и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации остро стоит вопрос повышения эффективности бюджетных расходов при осуществлении государственных закупок при одновременном совершенствовании качества государственных (муниципальных) услуг. Предметом исследования является определение проблем повышения эффективности осуществления государственных закупок в субъектах Российской Федерации.**Цели.** Формирование практических предложений по совершенствованию механизма финансового обеспечения государственных закупок. Особое внимание уделено вопросам сложности при установлении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта, регулирования этапа исполнения государственных и муниципальных контрактов и совершенствования нормативно-правовой базы, используемой при формировании государственных закупок.**Методология.** Проанализированы основные проблемы, связанные с качеством осуществления закупок в регионах Российской Федерации, и предложен авторский подход к группировке проблем. Кроме того, путем группировки выявлены основные пути решения существующих проблем и повышения эффективности государственных (муниципальных) закупок.**Результаты.** Основные результаты проведенного в ходе подготовки статьи анализа сводятся к тому, что для наиболее эффективного практического повышения качества осуществления государственных и муниципальных закупок в субъектах Российской Федерации необходимо проводить комплекс мероприятий, связанных с разработкой и применением нормативов финансовых затрат.**Область применения результатов.** Проведенный анализ опыта и результатов повышения эффективности системы государственных (муниципальных) закупок может быть полезен при дальнейшем практическом внедрении инструментов совершенствования бюджетных расходов на государственном и муниципальном уровнях.**Выводы.** Дальнейшее повышение эффективности государственных (муниципальных) услуг обладает исключительно положительными чертами для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и особенно актуально в условиях необходимости повышения эффективности расходов бюджетов.**Ключевые слова:**региональные финансы,  
государственные закупки,  
бюджетные учреждения

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Эффективное расходование бюджетных средств – актуальная задача для всех стран во все времена, и оптимизация процесса государственных закупок занимает одно из приоритетных мест в списке действий при ее решении. Государственные закупки оказывают определяющее влияние на выполнение основных функций государства, удовлетворение общественных потребностей,

реализацию приоритетных национальных проектов. Система государственных закупок является инструментом регулирования социально-экономических процессов, роль которого трудно переоценить в условиях нестабильной экономической ситуации.

Об определяющей роли государственных закупок в национальной экономике ярко

свидетельствуют статистические данные. Так, в 2015 г. общая стоимость заключенных контрактов и договоров в сфере государственных закупок в Российской Федерации составила 6 328 млрд руб. – около 23,2% расходов консолидированного бюджета РФ и 8,9% ВВП.

В своем развитии современная система государственных закупок в России за относительно короткий срок преодолела несколько этапов: от установления принципа добровольности заключения контрактов между государственными заказчиками и поставщиками (исполнителями) в начале 1990-х гг. до создания комплексной многоуровневой контрактной системы, основанной на единых подходах и принципах.

За этот период удалось:

- сформировать единое нормативное правовое регулирование сферы государственных закупок на федеральном, региональном, местном уровнях;
- обеспечить информационную прозрачность;
- создать детальную регламентацию процесса осуществления закупок;
- ввести ответственность за нарушения в сфере государственных закупок;
- установить контроль за эффективностью расходования бюджетных средств;
- ввести положения, регулирующие доступ иностранных поставщиков к участию в закупках.

Несмотря на некоторые успехи и достижения, режим правового регулирования сферы государственных закупок не является статичным, он подвержен изменениям и эволюционирует под влиянием развития общемировой и национальной правоприменительной практики. Дальнейшее снижение бюрократических барьеров, создание комфортной среды для бизнеса, усиление инновационной функции, обмен опытом в сфере нормативного правового регулирования являются неотъемлемыми элементами развития эффективной системы

управления государственными закупками в России.

Данная система становится тем фактором, который способен дать импульс к устойчивому и динамичному развитию не только национальной экономики, но и к расширению и укреплению международного экономического сотрудничества.

В основу построения контрактной системы в России лег проверенный многолетним опытом ведущих стран принцип – регулировать не только выбор поставщика, но и весь цикл снабжения (планирование – выбор поставщика – исполнение контракта) с надстройкой из контроля, мониторинга и аудита. Полная и открытая информационная среда (реализованная при помощи Единой информационной системы) должна была обеспечить высокую прозрачность, конкурентность и эффективность. Также постулировались приоритеты инновационных закупок, поддержки малого предпринимательства и др. Таким образом, предполагался качественный шаг вперед от управления государственными закупками к управлению бюджетными расходами.

Принятие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) ознаменовало новый виток в развитии этой сферы: были улучшены старые институты и появились новые. Так, законодатель существенно доработал систему планирования, подняв прозрачность закупок на новый уровень, ввел механизм нормирования и институт общественного обсуждения, новые процедуры закупок, антидемпинговые меры, ужесточил последствия включения в реестр недобросовестных поставщиков и т.д. Вместе с тем некоторые проблемы закупок остались нерешенными, несмотря на их значимость.

Одним из основных источников для проведения предпринятого нами анализа, посвященного существующим проблемам в области государственных закупок на

субфедеральном уровне в России и поиску путей решения проблем, послужил Доклад об основных направлениях эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, подготовленный Министерством финансов РФ к расширенному заседанию коллегии Минфина России 20.04.2016.

В 2016 г. доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, по региональным закупкам составила 36,9%.

Закупки в субъектах Российской Федерации осуществляются на фоне проблем, как существовавших до внедрения контрактной системы, так и появившихся вслед за принятием новых правил регулирования закупок.

В качестве основного препятствия к эффективному осуществлению закупок в субъектах Российской Федерации отмечается отсутствие нормирования в сфере государственных закупок. Следует также отметить, что большинство регионов, упомянувших проблему нормирования, связывают ее актуальность с переносом вступления в силу положений Федерального закона № 44-ФЗ о нормировании.

Еще одной наиболее распространенной проблемой на региональном уровне, которая присутствует в 15 субъектах Российской Федерации, является излишняя регламентация закупочных процедур, в том числе неоправданное затягивание закупочного процесса и, как следствие, рост временных издержек заказчиков. В частности, такие обстоятельства, как установленное законом значительное время для проведения процедуры, невозможность гибко управлять исполнением контракта, необходимость оплаты контракта до истечения финансового года, вынуждают заказчика вступать в заведомо невыгодные контрактные отношения. Кроме того, если конкурентные процедуры признаны несостоявшимися, требуется проведение повторных процедур, которые в большинстве случаев не дают результатов: не определяется победитель, с которым можно заключить контракт, и, следовательно, бюджетные средства не

осваиваются. В конечном счете заказчик попадает в круг конкурентных процедур, по результатам которых закупить требуемые товары в рамках финансового года так и не удастся либо удастся в сроки, значительно превышающие планируемые. Весьма актуальна эта проблема в аспекте удовлетворения оперативных, внезапно возникающих потребностей.

Зарегулированность всей процедуры закупки понижает уровень конкуренции среди участников, особенно представителей субъектов малого предпринимательства, в штате которых, как правило, отсутствуют достаточно квалифицированные специалисты, способные грамотно подготовить заявку и документы в ходе исполнения контракта.

Заранее установленный и не подлежащий изменению существенный размер штрафных санкций за неисполнение (ненадлежащее исполнение) условий контракта при одновременном пристальном внимании органов контроля к соблюдению формальной стороны закупочных процедур приводит к тому, что добросовестные контрагенты не решаются участвовать в процедурах ввиду возможных высоких финансовых рисков при исполнении контракта.

Кроме того, излишняя зарегулированность контрактных отношений ведет к необходимости составления заказчиком множества отчетов. Например, практика истолкования контролирующими органами понятия «этап исполнения контракта» как факта приемки отдельных этапов поставки товара, работы, услуги и их оплаты вынуждает заказчиков составлять объемные отчеты после оплаты каждой партии товара или промежутка выполненных работ (услуг) с приложением подтверждающих приемку документов, что в ряде случаев, когда, например, контрактом, заключенным на год, предусмотрена еженедельная поставка продуктов питания, представляет собой колоссальный объем работы. Также используется практика закупки простейших объектов через обязательное проведение затратных по времени и

организационно-подготовительным усилиям электронных аукционов.

Серьезными проблемами являются единообразие применения, однозначность и ясность норм законодательства о контрактной системе, что проявляется как в использовании различных подходов к оценке аналогичных действий со стороны органов Федеральной антимонопольной службы, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, так и в отсутствии органа, наделенного правом давать обязательные для исполнения разъяснения законодательства о контрактной системе. Указанные проблемы заключаются в отсутствии или рамочном регулировании отдельных закупочных процедур и процессов, установленном на федеральном уровне, а также единообразной правоприменительной практики для Федерального закона № 44-ФЗ и возможности неоднозначной трактовки отдельных его положений. Отсутствует федеральный орган исполнительной власти, официально уполномоченный на дачу разъяснений по вопросам применения Федерального закона № 44-ФЗ, что влечет за собой рассогласованность практики применения одних и тех же норм закона. При этом заказчики не могут ссылаться на имеющиеся разъяснения, в том числе при привлечении к ответственности за якобы имевшие место нарушения закона.

К данной группе проблем относится также нестабильность законодательства о контрактной системе: среди моментов, затрудняющих деятельность всех участников контрактных отношений, необходимо упомянуть постоянные изменения Федерального закона № 44-ФЗ, введение отдельных норм в иные законы и подзаконные акты, несвоевременное принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также противоречия между положениями некоторых актов, регулирующих сферу закупок. У заказчиков зачастую отсутствует, особенно на муниципальном уровне, возможность оперативного получения информации о принятых изменениях и появившихся новациях законодательства.

Среди проблем также можно выделить сложности при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК), которые проявляются главным образом в недостатке официальной статистической информации, а также получении недостоверных данных по запросам ценовой информации у потенциальных поставщиков.

Неоднозначность истолкования положений закона и проблемы с использованием методов определения НМЦК также приводят к завышению начальных цен на объекты закупки в коммерческих предложениях потенциальных участников закупки при одновременном отсутствии статистической информации о складывающихся на рынке ценах.

Такое завышение цен отчасти можно объяснить и практикой закладывания в начальную цену вероятного процента сокращения НМЦК на торгах, в результате чего будущие участники закупки стремятся предотвратить заключение невыгодного для себя контракта. Преодоление указанной проблемы возможно в том числе путем отказа от объемов достигнутой экономии как главного показателя эффективности проведенной закупки.

Также в 13 субъектах Российской Федерации отмечается наличие проблем на стадии планирования закупок. На практике это проявляется в следующем: во-первых, обоснование и определение НМЦК в среднем за год до осуществления планируемой закупки в подавляющем большинстве случаев приводит к вынужденному изменению таких параметров в сторону их уточнения на этапе проведения закупки.

Поскольку внесение изменений в документы планирования требует времени и первоначальное обоснование носит вероятностный характер, высказываются предпочтения в пользу корректировки правил планирования закупок по принципу сокращения в документах планирования объема и детальности расчетов, а также в

пользу уточнения методических материалов по НМЦК.

Во-вторых, определение на основании предварительно сделанных расчетов предельной цены контракта имеет следствием вынужденное уменьшение объема закупки, поскольку такие расчеты не всегда совпадают с рыночными предложениями контрагентов по контракту либо вызваны вполне объективными обстоятельствами экономического порядка (сезонное колебание цен, изменение правил регулирования отдельных рынков, влекущее изменение цен на продукцию, и т.д.).

Существуют проблемы, связанные с недостатком квалифицированных кадров. Кадровая проблема заключается не только в низкой мотивации и высокой текучести квалифицированных кадров, но и в отсутствии должностей контрактного управляющего, специалиста контрактной службы в нормативных документах Минтруда России, в том числе в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, что приводит к вынужденному совмещению данной деятельности с занятием других штатных должностей, и это не позволяет должным образом регулировать деятельность таких работников заказчика.

Отмечается, что одним из факторов, обуславливающих постоянную текучесть кадрового состава контрактных служб, выступает также непрерывное внесение изменений и дополнений в законодательство и подзаконные акты о закупках, в то время как средства и возможности заказчиков для проведения постоянного обучения и повышения квалификации работников по данному направлению существенно ограничены.

Кроме того, в связи с поднятой проблемой необходимо упомянуть проблему соразмерности и обоснованности норм, устанавливающих ответственность за нарушения законодательства о контрактной системе: существенная административная ответственность исполнителей при высокой вероятности возникновения технических

ошибок в процессе составления документов, несоразмерность установленного в контракте размера штрафа в случае ненадлежащего исполнения заказчиком (поставщиком) обязательств, предусмотренных контрактом.

По нашему мнению, кадровый вопрос как для заказчиков, так и для иных участников контрактной системы не может быть решен в отрыве от преодоления существующих проблем нестабильности и неясности положений нормативного каркаса контрактной системы и правоприменительной практики в сфере закупок, а также без переноса фокуса оценки закупки с соблюдения процедур на контроль конечного результата и эффективности закупки.

Следующая группа проблем касается невозможности проведения эффективного и полного контроля от стадии планирования закупки до ее исполнения. При этом речь идет о неясности полномочий по контролю региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (как это происходит в Республике Коми и Челябинской области) и о трудностях при использовании официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг – [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) (далее также – официальный сайт), что препятствует проведению контрольных мероприятий (например, в Камчатском крае, Кемеровской области).

В Ульяновской области отмечается также большое количество необоснованных жалоб в контролирующие органы (в том числе в целях затягивания процедуры закупки, сроков заключения контракта или даже для срыва закупки). При этом проблемы контроля связываются как с недостатками технического порядка, так и с проблемами планирования закупок, несовершенством законодательного регулирования вопросов контроля со стороны органов власти различного уровня.

Несовершенство законодательства о контрактной системе в части закупки инновационных и высокотехнологичных

товаров – серьезная проблема в пяти субъектах Российской Федерации (Тамбовская область, Калужская область, Республика Карелия, Свердловская область, Забайкальский край). Отсутствует перечень инновационных товаров (работ, услуг), а следовательно, субъективный характер отнесения той или иной продукции к инновационной и высокотехнологичной. Также проблемой является неоднозначность критерия инновационности и тот факт, что иные положения Федерального закона № 44-ФЗ не позволяют закупать такую продукцию по причине необходимости соблюдения общих установленных положений: в частности, приводится пример закупки медицинского оборудования путем электронного аукциона по причине того, что большая часть номенклатуры такой продукции включена в обязательный для применения аукционный перечень. Как следствие, единственным критерием отбора участника по такой закупке является предлагаемая цена контракта, что не позволяет в полной мере учитывать качественные характеристики закупаемого медицинского оборудования.

В качестве еще одной проблемы следует назвать обязанность заказчиков осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок. Ввиду того что реальная доля участия представителей малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках невелика (не в последнюю очередь из-за сложностей аккредитации на электронной площадке, дороговизны получения банковской гарантии, отсутствия в штате квалифицированных в сфере закупок специалистов и т.п.), добиться выполнения такого показателя для многих заказчиков весьма сложно, а потому необходимо вернуться к рассмотрению вопроса о выполнении действующих правил расчета показателей закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в контексте не только поддержки указанных

категорий субъектов, но и достижения обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для заказчика необходимость выделения малых (по объему и цене) закупок из общего лота увеличивает количество несостоявшихся процедур по причине незаинтересованности участия в них поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и влечет высокие издержки на проведение закупки для заказчика.

В пяти субъектах Российской Федерации (Ростовская область, Удмуртская Республика, Чукотский автономный округ, Магаданская область, Камчатский край) отмечаются проблемы экономического и финансового характера, вызывающие трудности при проведении закупок и исполнении контрактов. Например, в Чукотском автономном округе существует проблема физического отсутствия поставщиков, подрядчиков в географически удаленных регионах.

Одним из приоритетных мероприятий, способным уменьшить негативный эффект существующих проблем, на наш взгляд, является введение нормирования затрат в сфере государственных закупок, осуществляемых для государственных нужд региональных органов исполнительной власти и государственных учреждений. Следует отметить, что практическую эффективность данной меры пока достаточно сложно оценить ввиду того, что применение многими регионами института нормирования на данном этапе заключается в разработке и принятии соответствующих нормативных актов, а осуществление закупок по таким правилам будет осуществляться позднее.

В составе реализуемых мероприятий 22 субъекта Федерации проводят пересмотр подходов к авансированию государственных контрактов, рассматривая под этим установление обеспечения исполнения контракта не ниже суммы авансовых платежей; определение ограничений по выплате авансовых платежей; запрет на авансирование при осуществлении закупок на выполнение работ по текущему и капитальному ремонту, реконструкции и

строительству за счет субсидий, предоставленных из регионального бюджета.

В частности, в Алтайском крае установлен запрет на выплату авансовых платежей по контрактам на подрядные работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов краевой и муниципальной собственности и на приобретение имущества. По остальным государственным контрактам доля авансовых платежей не может превышать 30% суммы контракта и быть более 30% бюджетных ассигнований, доведенных на соответствующий финансовый год. В Республике Карелия авансирование применяется только в исключительных случаях для финансирования первоочередных расходов.

Средняя доля авансовых платежей в общем объеме платежей по государственному контракту составила 7,2% по выборке из 31 субъекта Российской Федерации, по данным 2016 г. При этом наибольшая доля приходится на Чувашскую Республику и составляет 29,5%.

Для многих регионов важным направлением деятельности является оценка и минимизация рисков, связанных с неисполнением контрагентами (поставщиками, исполнителями, подрядчиками) обязательств по государственным контрактам. Следовательно, необходимо установить максимально возможный размер обеспечения заявки и контракта, а также ввести в государственные контракты пункты о штрафных санкциях. При этом заказчики не только устанавливают «предупредительные» условия об ответственности за нарушение положений контракта, но и активно отказываются от практики авансирования по отдельным категориям контрактов, создают требования к обеспечению договорных обязательств, более тщательно проводят приемку и экспертизу результатов исполнения контракта. Безусловно, наиболее применяемым мероприятием, согласно предоставленным материалам от данных регионов, является отказ от авансирования контракта. Однако наряду с этим заказчики все большее внимание уделяют исполнительской дисциплине и взаимодействию с контрагентом

по контракту в целях недопущения срыва закупки.

В 19 субъектах Российской Федерации реализуют меры по совершенствованию системы оценки, мониторинга и контроля закупок. Эти меры включают в себя разработку показателей эффективности реализации контрактной системы в регионе, формирование рейтингов бюджетной эффективности закупочной деятельности в разрезе главных распорядителей бюджетных средств и государственных заказчиков, а также мониторинг исполнения контрактов. Отметим, что некоторые субъекты по-прежнему переносят фокус данной деятельности на вопросы достигнутой экономии, что свидетельствует об искаженном понимании действительных целей новой системы закупок. Одна из наиболее структурированных систем оценки, мониторинга и контроля закупок создана в Москве.

Инструментом сокращения неэффективных расходов является используемая в Москве система контроля обоснованности бюджетных издержек на всех этапах государственного заказа. Так, в Москве действует Порядок формирования НМЦК и гражданско-правовых договоров при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджета. В соответствии с названным Порядком государственные заказчики до размещения извещения о проведении торгов получают заключение независимой экспертной организации о проверке достоверности определения НМЦК.

Необходимо дальнейшее оказание методологической и консультационной поддержки, повышение квалификации сотрудников сферы закупок. Следует отметить, что в некоторых регионах под методологической и консультационной поддержкой понимаются исключительно обучающие мероприятия и тематические семинары. В то же время в таких субъектах Российской Федерации, как Ставропольский край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и ряде других осуществляется

методическое сопровождение деятельности заказчиков в виде разработки рекомендуемых (типовых) проектов документов по закупкам и консультирования заказчиков по возникающим вопросам.

Следует повышать открытость, прозрачность закупочной деятельности и снижать коррупционные риски. Большая часть субъектов Российской Федерации в качестве реализации такой меры приводит деятельность специальных комиссий или иных совещательных органов при региональных органах исполнительной власти, уполномоченных обсуждать технические параметры закупки и проверять соблюдение законодательства о закупках в ходе их проведения. При этом должны быть реализованы меры по установлению дополнительных случаев обязательного общественного обсуждения крупных закупок.

В целях оптимизации бюджетных расходов на государственные закупки еще до начала внедрения института нормирования в Новосибирской области созданы межведомственные рабочие группы по закупкам Новосибирской области (для согласования обращений заказчиков о закупках с НМЦК от 10 млн до 100 млн руб.) и по крупным закупкам Новосибирской области (для согласования обращений заказчиков о закупках с начальной максимальной ценой контракта от 100 млн руб. и выше). Кроме того, в каждом органе исполнительной власти созданы ведомственные рабочие группы, которые рассматривают мелкие закупки (от 500 тыс. руб. до 10 млн руб.). Деятельность указанных рабочих групп позволяет экономить средства областного бюджета Новосибирской области: за два года их работы экономия бюджетных средств составила порядка 1,5 млрд руб.

Для повышения эффективности, результативности и экономности использования средств бюджета Челябинской области, усиления контроля за обоснованностью бюджетных расходов распоряжением правительства Челябинской области от 08.10.2014 № 601-рп создана межведомственная рабочая группа по

рассмотрению потребности в осуществлении крупных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области. В ее полномочия входит анализ вопросов, касающихся потребности в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области в случае, если главный распорядитель средств областного бюджета или подведомственное ему государственное учреждение планирует осуществить закупку товаров, работ, услуг с НМЦК либо ценой контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), от 10 млн до 500 млн руб. Исключением являются закупки товаров, работ, услуг, по которым правительством Челябинской области приняты решения о заключении государственных контрактов, предметами которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения или оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, за счет средств областного бюджета.

В 10 субъектах Российской Федерации (Астраханская область, Костромская область, Краснодарский край, Красноярский край, Липецкая область, Пензенская область, Республика Бурятия, Республика Коми, Ставропольский край, Республика Мордовия) отмечается позитивный эффект от внедрения механизмов сопровождения государственных контрактов в финансовых органах. Так, в Липецкой области осуществляется учет не только показателей бюджетной росписи, лимитов бюджетных обязательств и произведенных кассовых выплат, но и принятых бюджетных обязательств по заключенным договорам и контрактам. Порядок учета принятых и оплаченных бюджетных обязательств по заключенным контрактам устанавливается Управлением финансов области.

Все процедуры управления контрактами (исполнение, расторжение, изменение) также находят отражение в программных комплексах на основании представляемых измененных сведений о государственном контракте,

дополнительных соглашений к контракту и документов, послуживших основанием для его расторжения или изменения.

В части внесения изменений в законодательство Российской Федерации о закупках необходима корректировка законодательства о контрактной системе и соответствующих подзаконных актов. Условно данные предложения можно разделить на несколько групп.

В части совершенствования процедур планирования предлагается:

- регламентировать интеграцию процедур планирования закупок и бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг;
- разработать рекомендации об определении регионального органа исполнительной власти, ответственного за разработку нормативных правовых документов, регламентирующих вопросы нормирования в сфере закупок;
- установить перечень инновационной продукции, поскольку согласно ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ при планировании и осуществлении закупок заказчики должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, и соответствующая информация подлежит отражению в планах-графиках и документации о закупке, а также в отчете. Во избежание путаницы при планировании и осуществлении закупки инновационного объекта целесообразно установить для заказчиков определенной номенклатуры на такие закупаемые объекты.

В части совершенствования регулирования этапа осуществления закупки целесообразным представляется:

- отменить ч. 9–12 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ, поскольку информация, содержащаяся в данной статье, отражается в реестре контрактов согласно ст. 103 Федерального закона № 44-ФЗ;

– предоставить возможность заказчикам осуществлять закупки жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов по предельным отпускным ценам производителей с учетом логистической составляющей;

– установить исчерпывающий перечень документов, представляемых организациями инвалидов при подаче заявки на участие в закупках;

– установить обязанность учитывать в совокупном годовом объеме закупок, осуществленных у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, контракты, заключенные с единственным поставщиком из числа данных субъектов в случае признания процедуры определения поставщика, объявленной для данной категории участников закупки, несостоявшейся;

– ввести права, а не обязанности заказчика устанавливать обеспечение исполнения контракта в отношении «малых закупок», НМЦК которых не превышает 500 тыс. руб.;

– дать государственным (муниципальным) организациям здравоохранения наряду с государственными (муниципальными) образовательными организациями и учреждениями культуры права осуществлять закупки до 400 тыс. руб. у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

– заменить обязанности заказчика на его право по продлению сроков исполнения контракта при проведении повторного конкурса;

– установить требование о предоставлении дополнительных документов, содержащих конкретные сведения о поставляемых товарах, работах, услугах (марку, модель, фирменное наименование поставляемого товара либо средств, используемых исполнителем при оказании услуг или выполнении работ);

– отменить требования о направлении заказчиком по результатам несостоявшегося

конкурса проекта контракта поставщику (подрядчику, исполнителю) до получения положительного решения контрольного органа в сфере закупок о согласовании осуществления закупки у единственного поставщика;

- дополнить закон нормами, предусматривающими возможность заключения контракта с участниками закупок, занявшими второе место (при их согласии), в случае расторжения государственного контракта с победителем торгов в связи с неисполнением им обязательств по контракту;
- устранить запрет, в соответствии с которым предметом одного контракта (одного лота) не могут быть лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями при условии, что НМЦК (цена лота) превышает предельное значение, установленное Правительством Российской Федерации.

В части совершенствования регулирования этапа исполнения государственных и муниципальных контрактов необходимо:

- дополнить Федеральный закон № 44-ФЗ в части исключения из перечня контрактов, по которым необходимо составлять отчеты по результатам отдельного этапа исполнения контракта, размещаемые в единой информационной системе, контрактами на аренду помещений, на оказание услуг по передаче электрической энергии, по передаче тепловой энергии, по водоснабжению и водоотведению, общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;
- предоставить право изменять суммы штрафов, указанных в контракте, за ненадлежащее исполнение своих обязательств, в случае изменения цены контракта;
- устранить из документооборота дублирующие отчеты, подлежащие размещению на сайте государственных закупок, в частности

размещение информации об исполнении контракта и отчета об исполнении контракта;

- регламентировать право финансового органа субъекта Российской Федерации и органов муниципальных образований по сопровождению государственных (муниципальных) контрактов, а также случаи и порядок такого сопровождения.

В части совершенствования института ответственности в контрактной системе мы предлагаем:

- установить ответственность участников закупок за предоставление в составе заявок заведомо недостоверных сведений о товарах, работах, услугах, а также подачу заведомо необоснованных жалоб;
- закрепить принцип соразмерности допущенных нарушений и наказания;
- повысить ответственность должностного лица за необоснованное либо формально обоснованное расходование бюджетных средств (закупки по принципу «чтобы не отозвали финансирование»).

В части совершенствования финансирования государственных и муниципальных контрактов предлагается установить правило, что авансовые платежи по государственным контрактам применяются только в исключительных случаях, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В части совершенствования исполнения контрольных функций целесообразно:

- уточнить обязанности заказчика по контролю за исполнением условий государственных контрактов, для чего в Федеральном законе № 44-ФЗ закрепить обязанность заказчика по обращению в суд за взысканием сумм неустоек, пени и штрафов за нарушение контрагентом обязательств;
- утвердить на федеральном уровне порядок проведения контрольных мероприятий;

– предусмотреть уплату государственной пошлины при обращении с жалобой в контролирующие органы.

Кроме того, необходимо:

– предусмотреть возможность заключения долгосрочных государственных контрактов при государственных закупках лекарственных препаратов, медицинских изделий, продуктов питания и др. (в том числе иностранного происхождения) при условии локализации их производства на территории Российской Федерации;

– установить особенности регулирования закупок жилых помещений для упрощения порядка их проведения при сохранении прозрачности закупки;

– разработать единые (модельные) проекты нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным на регулирование регионального и муниципального уровней, а также типовые формы контрактов;

– разработать рекомендации по разграничению общестроительных работ и работ по реставрации на объектах культурного наследия в целях недопущения применения заказчиками при выполнении общестроительных работ расценок на строительные работы с учетом поправочных коэффициентов на реставрацию (например, когда заказчики применяют эти коэффициенты на уборку мусора);

– внести изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ в части закрепления требования о формировании НМЦК на выполнение работ по текущему ремонту объектов капитального строительства, реконструкции или капитальному ремонту объектов капитального строительства только путем применения проектно-сметного метода. Кроме того, установить обязанности для подрядчика выполнять работы по стоимости, определяемой в соответствии с нормативными документами по определению сметной стоимости, а также внести изменения в Градостроительный кодекс в части закрепления порядка формирования и уточнения стоимости

выполнения работ по строительству, реконструкции или капитальному ремонту объектов капитального строительства с использованием конкретных индексов-дефляторов.

В заключение необходимо заметить, что заказчики все чаще говорят о переносе акцентов исключительно с вопросов экономии бюджетных средств на момент достижения эффективности конечного результата закупки через обеспечение качества товаров (результатов работ, услуг). Лучшим решением здесь становится гибкое управление исполнением контракта в части реагирования заказчика на представляемый результат в сторону своевременного устранения недостатков (либо изменения или даже расторжения контракта). В связи с этим субъекты Российской Федерации идут по пути предоставления заказчику больших возможностей при заключении и исполнении контракта.

Зарегулированность отдельных процедур закупки вынуждает заказчика приспособлять имеющуюся штатную численность работников для решения возникающих задач. Помимо проблемы профессионализма кадров, необходимость выполнения формальных процедур порождает неверное представление о необоснованности (ненужности) осуществления отдельных действий (планирование закупки, составление отчетов и т.д.), что вызывает противодействие правилам и требованиям системы закупок.

Регионы решают данный вопрос как посредством проведения централизации закупок, так и путем применения различных инструментов квалификации и осуществления методической помощи заказчикам. В части предложений основные идеи заключаются в определенной унификации правил закупок, а также упрощении этих правил по определенным категориям закупок («малые закупки») и заказчиков.

Значительная часть замечаний по проблемам в сфере закупок связана с неоднозначным применением норм Федерального закона

№ 44-ФЗ, регулирующих одни и те же вопросы при проведении различных типов процедур, а также с пробелами в регулировании отдельных действий при заключении и исполнении контрактов. В пределах предоставленных возможностей регионы осуществляют дополнительное регулирование по неясным или спорным вопросам, вызывающим затруднения (принимают документы по типовым контрактам и типовым условиям контрактов, методические рекомендации по формированию НМЦК и т.д.), однако не все затруднения могут быть урегулированы таким образом. В связи с этим основные меры заключаются в необходимости однозначного разъяснения неясных положений федерального законодательства о закупках и устранении существующих противоречий, а также в согласовании позиций регулирующих

органов по основным вопросам в сфере закупок (этап исполнения контракта, право сторон контракта на его изменение, исчисление сроков и т.д.).

Отсутствие нормирования государственных закупок и единообразия применения норм законодательства о контрактной системе делает процесс государственных закупок непрозрачным. Для решения указанных проблем должны быть приняты соответствующие меры как на федеральном, так и на региональном уровнях. К основным мерам, принимаемым субъектами Российской Федерации, относится введение нормирования затрат, оценка и минимизация рисков, связанных с неисполнением контракта, модернизация и интеграция автоматизированных информационных систем управления закупками.

**Список литературы**

1. Назаров М.В. Роль и место государственных заказчиков в стратегическом управлении государственными закупками Российской Федерации // *Актуальные проблемы экономики и управления*. 2014. № 1. С. 78–79.
2. Князьнеделин Р.А., Смуров А.М. Проблемы организации эффективной системы управления государственными и корпоративными закупками // *Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом*. 2016. № 6. С. 37–42.
3. Мерзлякова С.Д. Организация и управление государственными закупками в системе здравоохранения // *Факторы успеха*. 2016. № 1. С. 39–43.
4. Аваш Ф.М. Проблемы эффективности управленческой деятельности: проблематика оптимизации управления государственными закупками // *Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы*. 2016. № 2. С. 57–61.
5. Чулков А.С. Особенности внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации // *Экономика устойчивого развития*. 2011. № 5. С. 96–99.
6. Подречнев В.И. Основные проблемы управления государственными закупками: механизмы оптимизации // *Духовная ситуация времени. Россия XXI век*. 2016. № 1. С. 30–33.
7. Чулков А.С. «Бюджет для граждан» как метод повышения прозрачности бюджетной системы // *Финансы*. 2015. № 7. С. 18–22.
8. Ширяева Л.В. Управление государственными закупками в рамках контрактной системы в интересах МЧС России // *Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций*. 2015. Т. 2. № 1. С. 324–326.
9. Амбарян Ц.О. Разработка системы поддержки управления государственными закупками с использованием концептуального моделирования // *XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс*. 2015. Т. 3. № 6. С. 281–286.
10. Шумков И.В. Анализ действующей надзорной практики и контроля за государственными закупками в Российской Федерации // *XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс*. 2015. Т. 1. № 6. С. 362–368.
11. Медведева Н.Г. Проблемы правового обеспечения сферы управления государственными и муниципальными закупками // *Инновационная наука*. 2015. Т. 3. № 5. С. 115–119.
12. Сигатова Н.А. Формирование контрактной системы в РФ: новые подходы к государственным и муниципальным закупкам // *Экономика и предпринимательство*. 2015. № 5-2. С. 139–143.
13. Еремин В.В. Проблемы действующей в России системы управления государственными закупками // *Молодой ученый*. 2014. № 20. С. 474–475.
14. Назаров М.В. К вопросу о формировании институциональной модели управления государственными закупками // *Актуальные проблемы экономики и управления*. 2014. № 3. С. 92–95.
15. Бурлаков Н.А. Совершенствование регионального механизма информационного обеспечения процесса управления государственными закупками // *Креативная экономика*. 2014. № 8. С. 72–79.

16. *Карташова С.А.* Государственные заказы и закупки как организационный механизм управления целевыми программами // *Новая наука: Проблемы и перспективы*. 2017. № 1-2. С. 226–228.
17. *Пономарева О.* Государственные закупки как сфера расширения внешнеэкономического взаимодействия России с экономиками Азиатско-Тихоокеанского региона // *Экономическое развитие России*. 2017. Т. 24. № 1. С. 31–39.
18. *Гапонова С.Н., Суязова Г.А.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // *Экономика. Инновации. Управление качеством*. 2014. № 4. С. 61.
19. *Гоц Е.В.* Пути эффективного расходования государственных средств при проведении государственных закупок // *Экономика и право. XXI век*. 2014. № 4. С. 27–34.
20. *Антипов С.О., Королева Е.В.* Государственные закупки для нужд учреждений здравоохранения в условиях перехода к федеральной контрактной системе // *Бухучет в здравоохранении*. 2014. № 3. С. 47–57.

### **Информация о конфликте интересов**

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**PUBLIC AND MUNICIPAL PROCUREMENT IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES AND SOLUTIONS FOR HIGHER EFFICIENCY****Aleksandr S. CHULKOV**Kuban State University, Krasnodar, Krasnodar Krai, Russian Federation  
achulkov@mail.ru**Article history:**Received 21 March 2017  
Received in revised form  
4 April 2017  
Accepted 18 April 2017  
Available online  
15 May 2017**JEL classification:** H50, H57,  
R51, R58  
<https://doi.org/10.24891/fc.23.18.1046>**Keywords:** regional finance,  
public procurement, State-  
financed institutions**Abstract****Importance** The article deals with issues of increasing the efficiency of public procurement in the constituent entities of the Russian Federation.**Objectives** The research formulates practical proposals on how to improve the public procurement funding mechanism. I put a special focus on difficulty in setting up and justifying the initial value of the contract, regulating the performance of public and municipal contracts and refining the regulatory and legislative framework used for purposes of public procurement.**Methods** I analyzed key issues relating to the quality of procurement in regions of the Russian Federation and proposed my own approach to grouping the issues. Furthermore, the grouping method helps identify principal solutions to the existing matters and raising the efficiency of public procurement.**Results** There should be a set of measures in place for setting and using rates of financial costs for more effective and practical enhancement of public and municipal procurement in the constituent entities of the Russian Federation.**Conclusions and Relevance** Further enhancement of public procurement will definitely have a positive effect on socio-economic development in the constituent entities of the Russian Federation, being especially important assuming that the efficiency of fiscal spending should be improved. The analysis may prove useful for further implementation of a toolkit for improving the efficiency of fiscal spending at the public and municipal levels.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

**References**

1. Nazarov M.V. [The role and place of public procurement authorities in strategic management of public procurement in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i upravleniya = Actual Issues of Economics and Management*, 2014, no. 1, pp. 78–79. (In Russ.)
2. Knyaz'nedelin R.A., Smurov A.M. [Issues of organizing the effective system of public and the corporate procurement system]. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom = Issues of Economics and Management in the Oil and Gas Complex*, 2016, no. 6, pp. 37–42. (In Russ.)
3. Merzlyakova S.D. [Organizing and managing the public procurement process in healthcare]. *Factory uspekha = Factors of Success*, 2016, no. 1, pp. 39–43. (In Russ.)
4. Avash F.M. [Efficiency issues of management: the problem of public procurement management optimization]. *Rossiiskaya nauka i obrazovanie segodnya: problemy i perspektivy = Russian Science and Education Today: Problems and Prospects*, 2016, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.)
5. Chulkov A.S. [Specifics of implementing the practice of budgeting by objective in the constituent entities and municipalities of the Russian Federation]. *Ekonomika ustoichivogo razvitiya = Economics of Sustainable Development*, 2011, no. 5, pp. 96–99. (In Russ.)
6. Podrechnov V.I. [Key issues of public procurement management: optimization mechanisms]. *Dukhovnaya situatsiya vremeni. Rossiya XXI vek = Spiritual Situation of the Time. Russia: The 21st Century*, 2016, no. 1, pp. 30–33. (In Russ.)

7. Chulkov A.S. [The budget for people as a method to make the budgetary system more transparent]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 7, pp. 18–22. (In Russ.)
8. Shiryaeva L.V. [Public procurement management as part of the contractual system for purposes of the EMERCOM of Russia]. *Problemy obespecheniya bezopasnosti pri likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsii = Security Issues and Rectifying Consequences of Emergency Situations*, 2015, vol. 2, iss. 1, pp. 324–326. (In Russ.)
9. Ambaryan Ts.O. [Developing the mechanism for supporting the public procurement management through conceptual modeling]. *XXI vek: itogi proshlogo i problemy nastoyashchego plyus = The 21st Century: The Outcome of the Past and Problems of the Present Plus*, 2015, vol. 3, iss. 6, pp. 281–286. (In Russ.)
10. Shumkov I.V. [Analyzing the existing oversight policies and control over public procurement in the Russian Federation]. *XXI vek: itogi proshlogo i problemy nastoyashchego plyus = The 21st Century: The Outcome of the Past and Problems of the Present Plus*, 2015, vol. 1, iss. 6, pp. 362–368. (In Russ.)
11. Medvedeva N.G. [Issues of the legislative framework for management of public and municipal procurement]. *Innovatsionnaya nauka = Innovative Science*, 2015, vol. 3, iss. 5, pp. 115–119. (In Russ.)
12. Sigatova N.A. [The formation of the contractual system in the Russian Federation: New Approaches to Public and Municipal Procurement]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 5-2, pp. 139–143. (In Russ.)
13. Eremin V.V. [Issues relating to the current public procurement management of Russia]. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*, 2014, no. 20, pp. 474–475. (In Russ.)
14. Nazarov M.V. [On the formation of the institutional model for public procurement management]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i upravleniya = Actual Issues of Economics and Management*, 2014, no. 3, pp. 92–95. (In Russ.)
15. Burlakov N.A. [Improvement of the regional mechanism for information support to public procurement management]. *Kreativnaya ekonomika = Creative Economy*, 2014, no. 8, pp. 72–79. (In Russ.)
16. Kartashova S.A. [State orders and public procurement as an organizational mechanism for managing special-purpose programs]. *Novaya nauka: Problemy i perspektivy = New Science: Problems and Prospects*, 2017, no. 1-2, pp. 226–228. (In Russ.)
17. Ponomareva O. [Public procurement as an area for expanding foreign trade cooperation of Russia with Asia-Pacific economies]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*, 2017, no. 1, pp. 31–39. (In Russ.)
18. Gaponova S.N., Suyazova G.A. [Public procurement and the innovative economy formation]. *Ekonomika. Innovatsii. Upravlenie kachestvom = Economy. Innovation. Quality Management*, 2014, no. 4, p. 61. (In Russ.)
19. Gots E.V. [How to spend governmental funds effectively as part of public procurement]. *Ekonomika i pravo. XXI vek = Economics and Law. XXI Century*, 2014, no. 4, pp. 27–34. (In Russ.)
20. Antipov S.O., Koroleva E.V. [Public procurement for needs of health facilities during the transition to the federal system of contracts]. *Bukhuchet v zdavookhranenii = Accounting in Healthcare*, 2014, no. 3, pp. 47–57. (In Russ.)

### **Conflict-of-interest notification**

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.