Ермашкевич Н.С.[1], Калина А.И.[1]

[1] Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», Новосибирск, Россия

Осуществление муниципальных закупок в сфере образования: специфика, аудит, анализ проблем и оценка эффективности

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Ермашкевич Н.С., Калина А.И. Осуществление муниципальных закупок в сфере образования: специфика, аудит, анализ проблем и оценка эффективности // Креативная экономика. — 2020. — Том 14. — № 7. — С. 1413–1436. doi: 10.18334/ce.14.7.110678

АННОТАЦИЯ:

Данная статья посвящена муниципальным закупкам в сфере образования. В статье дается обоснование роли, которую государственный (муниципальный) заказ играет в экономике страны, влияя на ее общее состояние и определяя тенденции развития. Также статья отражает основные этапы осуществления закупочной деятельности, где выявлены цели, задачи, участники, сроки, особенности каждого этапа. В статье определены основные особенности закупочной деятельности в сфере образования и дана оценка результатов и эффективности осуществления муниципального заказа. Отражены наиболее актуальные на сегодняшний день проблемы и риски, возникающие при осуществлении муниципальных закупок. По результатам анализа всех этапов закупочной деятельности и особенностей в области образования были предложены пути минимизации рисков и решения проблем.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальные закупки, образование, обеспечение муниципальных нужд, государственная политика

ОБ АВТОРАХ

Ермашкевич Наталья Сергеевна, доцент кафедры инноваций и предпринимательства, кандидат экономических наук (nata.s.erm@gmail.com)

Калина Анастасия Игоревна, студент (kai0007@mail.ru)

creativeconomy.ru

Издательство КРЕАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА

Ermashkevich N.S.[1], **Kalina A.I.**[1]

[1] Novosibirsk State University of Economics and Management, Russia

ISSN 1994-6929

Implementation of municipal procurement in the field of education: specificity, audit, problem analysis and performance evaluation

CITE AS:

Ermashkevich N.S., Kalina A.I. (2020) Osuschestvlenie munitsipalnyh zakupok v sfere obrazovaniya: spetsifika, audit, analiz problem i otsenka effektivnosti [Implementation of municipal procurement in the field of education: specificity, audit, problem analysis and performance evaluation]. *Kreativnaya ekonomika. 14.* (7). — 1413-1436. doi: 10.18334/ce.14.7.110678

ABSTRACT:

This article is devoted to municipal procurement in the field of education. The article substantiates the role that the state (municipal) order plays in the country's economy, influencing its general condition and determining development trends. The article also reflects the main stages of the implementation of procurement activities, where the goals, objectives, participants, dates, features of each stage are identified. The article defines the main features of procurement activities in the field of education and evaluates the results and effectiveness of the implementation of the municipal order. The article reflects the most pressing problems and risks arising during the implementation of municipal procurement. Based on the analysis of all stages of procurement activities and features in the field of education, ways to minimize risks and solve problems were proposed.

KEYWORDS: municipal procurement, education, provision of municipal needs, public policy

JEL Classification: H57, I28, I29

Received: 30.12.2019 / **Published:** 31.07.2020
© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Ermashkevich N.S. (nata.s.erm@gmail.com)

Введение

На сегодняшний день по праву одним из наиболее влиятельных рычагов воздействия государства на экономику можно считать систему закупок продукции, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Так,

согласно экспертному докладу «Система закупок в Российской Федерации», подготовленному в 2018 году Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», объем закупок для государственных и муниципальных нужд рос быстрее расходов бюджета, который составлял порядка 33 880,7 млрд рублей [11]. В то время как в 2019 году объем только госзакупок в РФ вырос на 15%, до 9,6 трлн рублей [13]. При этом объем закупок для государственных и муниципальных нужд, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, продолжает расти — в 2018 вырос на 21% и составил 8,6 трлн руб. (в разрезе суммы НМЦК размещенных извещений, в то время как объем закупок, осуществляемых в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ, наоборот, сокращается — 16,9 трлн руб. против 24 трлн руб. в 2017 году (на 29%). Что говорит о наличии двух разнонаправленных трендов в этой сфере, обусловленных условиями осуществления самого процесса.

Общее состояние и тенденции развития системы государственных (муниципальных) закупок

Всего в РФ в 2019 году было размещено 2,9 млн извещений о проведении закупок на общую сумму в 9,6 трлн рублей, в 2018 — 3,2 млн извещений на 8,3 трлн рублей [13]. В сравнении с предыдущими периодами закупок за период 2016–2017 гг. можно наблюдать тенденцию к увеличению суммы контрактов. Так, в конце 2019 года было заключено 3,4 млн контрактов на 7,7 трлн рублей, в 2018 году — 3,6 млн контрактов на сумму 6,9 трлн рублей. В то время как в 2017 году было заключено порядка 3,52 млн контрактов на 6,31 трлн рублей, в то время как в 2016 году было заключено 3,42 млн контрактов на сумму 5,26 трлн руб.

Самым распространенным способом осуществления закупок является электронный аукцион, на долю которого приходится 59,64% и 58,2% в 2016–2017 гг. соответственно, в условиях самоизоляции процент продолжил расти. Наименьшая доля приходится на запрос предложений — около одного процента. Средняя цена одной объявленной закупки в 2017 году — 2,24 млн рублей, что на 8,2% выше, чем в 2016. Общий объем экономии бюджета в 2019 году составил 361 млрд рублей, что превышает значения 2018 года (348 млрд рублей), но уступает размеру экономии бюджета, полученному в 2017 году, — 398,6 млрд рублей, и в 2016 году, соответственно, — 386,4 млрд руб. В отличие от предыдущих периодов размер относительной экономии по заключенным контрактам в 2018–2019 гг. снизился до 5,3% (на 1,2 п.п.).

Система государственных (муниципальных) закупок является эффективным инструментом для развития инноваций и технологий, увеличения доли

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

малого и среднего предпринимательства, развития конкуренции. Система закупок также способствует решению социально-экономических проблем в разных различных сферах национальной экономики. Закупочная деятельность позволяет государству рационально осуществлять приобретение товаров, работ и услуг — поставщик получает заказ, который обеспечивает получение прибыли и установление прочных контрактных связей с заказчиком (ами); заказчик же получает качественную услугу в соответствии со своими требованиями по приемлемой цене, тем самым достигается экономия бюджетных средств, что, несомненно, является одним из преимуществ этой формы взаимодействия с хозяйствующими субъектами для государства. Объектами закупки являлись пищевые продукты, специализированное оборудование, мебель, канцелярские принадлежности, услуги водоснабжения и электроснабжения, услуги ремонта и строительства зданий и т.д. Закупочная деятельность имеет широкий спектр действия и затрагивает такие сферы, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство; сфера научных исследований; сфера информационных технологий и т.д.

В целом можно отметить, что закупочная деятельность занимает весомую долю в затратной части бюджетов любого уровня. При этом количество заказчиков, осуществивших закупки, разнится в зависимости от уровня, наибольшее количество заказчиков, по данным за I кв. 2018–2019 гг., приходится на муниципальный уровень, что оставляет порядка 68,75%, региональный — 21,13% и федеральный — 10,12% соответственно [5]. Что дает основание полагать, что именно муниципальные заказы обеспечивают экономические связи между хозяйствующими субъектами и заказчиком (органами государственного, муниципального управления, бюджетными и казенными учреждениями и т.д.), оказывая влияние на формирование цены и спроса, подстегивая экономическую активность национальных производителей, способствуя развитию конкуренции.

Закупочная деятельность в сфере образования и муниципальный заказ

Особого внимания в этой связи заслуживает структура расходов бюджета муниципальных образований. В силу возложенных на муниципалитеты функций и полномочий структура расходов представляется схожей, поэтому рассмотрим данный вопрос на примере муниципального образования — г. Новосибирска. Статьи расходов городского бюджета по годам приведены в таблице 1.

Таблица 1

Расходы бюджета города Новосибирска на 2019–2021 гг., млн руб.

Виды расходов	2019 год	2020 год	2021 год
Общегосударственные вопросы	3 123,30	3 285,20	3 147,40
Национальная экономика	5 800,40	5 447,80	5 143,30
Образование	25 292,50	25 613,20	25 398,10
ЖКХ	2 349,70	2 989,10	3 408,50
Социальная политика	3 295,60	3 155,70	3 216,50
Культура, кинематография	1 132,00	1 125,20	1 123,00
Физическая культура и спорт	1 949,60	1 904,70	1 912,30
Средства массовой информации	94,2	94,2	93,2
Обслуживание муниципального долга	1 702,70	1 702,70	1 702,70
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	173	173	173
Охрана окружающей среды	34,9	31,9	7,0

Источник: [6].

На основании данных, приведенных в таблице 1, можно заключить, что наибольшая доля расходов бюджета приходится на такие сферы, как образование, национальная экономика и общегосударственные вопросы. При этом затраты на образование составляют порядка 56% расходов всего бюджета муниципального образования, что говорит о приоритетности данного направления среди основных задач (функций) муниципального образования.

Закупочная деятельность в сфере образования обеспечивает не только материальное удовлетворение потребностей тех или иных субъектов, но и обладает ярко выраженной социальной направленностью, обеспечивая предоставление услуг в области образования гражданам, проживающим на территории муниципального образования, на принципах безопасности, комфорта, открытости и др. Что в полной мере соответствует статье 43 Конституции РФ, провозглашающей гарантию общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования.

Закупки в сфере образования играют важную роль при осуществлении государственных образовательных программ, поэтому им уделяется особое внимание. Так, государственная программа «Развитие образования» зани-

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

мает 2-е место в топ-10 государственных программ РФ по стоимости заключенных контрактов — объем контрактов только за I кв. 2019 года составляет 49 677 679 981 руб. Особенностью сферы образования является ее социальная направленность, четкая ориентация на уровень образования, обеспечение безопасности и комфортного обучения детей. «Сфера образования, имея широкий спектр инновационных начинаний, требует глубокой проработки подходов к организации управления закупками в целях более эффективного расходования бюджетных средств» [9, с. 68] (*Rafiev, 2018, p. 68*).

Большую роль играет профессионализм заказчика, перед которым стоит задача эффективного расходования бюджетных средств и соответствие услуг установленным стандартам образования. Немаловажную роль играет выбор исполнителя. Например, выбор поставщика без проведения конкурентных процедур может проводиться в случае, если закупаются печатные или электронные издания для пополнения библиотечного фонда образовательного учреждения. Безконкурентный выбор поставщика может проводиться в случаях организации концерта, выставки, спортивного соревнования, закупки коммунальных услуг, преподавательских услуг, посещения зоопарка, театра, цирка, музея и др.

Выбор поставщика на конкурентной основе, а именно электронный аукцион, может проводиться в случаях закупки изделий из бумаги, электронного оборудования, пищевых продуктов и др. Пищевые продукты могут также закупаться с помощью конкурса. Это касается образовательных учреждений для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. В целом выбор поставщика будет зависеть от суммы контракта и перечня предоставляемых товаров или услуг.

Особенность закупочной деятельности также состоит в статусе образовательного учреждения. Так, например, бюджетное и казенное образовательное учреждение осуществляет закупки в соответствии с законом № 44-ФЗ, автономные — опираются на закон № 223-ФЗ (рис. 1), что в случае последних означает неотъемлемость осуществления закупочной деятельности в целях удовлетворения собственных потребностей.

Согласно закону № 223-ФЗ, заказчик обладает рядом обязанностей. Заказчик обязан разработать и утвердить такой документ, как положение о закупке, где должно быть прописано, как именно организация будет осуществлять закупки, способы определения поставщика, способы проведения процедур закупки и т.д. В дальнейшем организация также должна следовать этому закону — размещать проект закупок, протоколы и иную документацию на общероссийском официальном сайте.



Рисунок 1. Особенность осуществления закупочной деятельности в зависимости от статуса образовательного учреждения

Источник: составлено авторами.



Рисунок 2. Этапы осуществления закупок

Источник: составлено авторами.

Муниципальные закупки в сфере образования, как и в других сферах, проходят 7 этапов (рис. 2).

Краткая характеристика, а также особенности осуществления этапов приведены в таблице 2.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

creativeconomy.ru

Таблица 2

Характеристика этапов осуществления закупок в области образования

Этап	Инструмент	Характеристика		Срок	Особенности
Планирование закупок	Планирование закупок связано с формированием плана-графика	План закупок, формируемый ранее государственным (муниципальным) заказчиком в соответствии со ст. 17 закона № 44-ФЗ, отменен в связи с утратой силы статьи. Единственными плановыми документами, формируемыми и утверждаемыми в соответствии с законом, являются планы-графики, форма формирования которых утверждается Правительством РФ		План-график закупок составляется на очередной финансовый год и плановый период, содержит информацию о сроках, объемах закупки, информацию об обязательном общественном обсуждении, наименование объекта закупки и т.д. График подлежит редактированию в случае необходимости и при наступлении следующих случаев: изменения цены или порядка оплаты контракта, а также по результатам общественного обсуждения (ч. 13 ст. 21 Закона)	Согласно статье 16 закона № 44-ФЗ (после внесения изменений в закон от 1 июля 2019 года), «внесение изменений в план-график не позднее чем за один день может осуществляться при следующих обстоятельствах: 1) до размещения намерения по закупке в единой информационной системе извещения (ЕИС); 2) до направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом; 3) в случае заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) [1, ст. 16, п. 9]
Выбор поставщика	Выбор поставщика осуществляется на основании данных, размещенных в единой информационной системе закупок и на электронных площадках	Выбор поставщика проводится на основании его соответствия установленным критериям, для чего создается комиссия по осуществлению закупок		При электронном аукционе максимальные сроки выбора поставщика – 7 дней. При конкурсе срок осуществления выбора не должен превышать 20 дней. При запросе предложений выбор осуществляется в течение одного-трех дней, как и при запросе котировок	При заказе у единственного поставщика сумма контракта должна составлять не более 100 тыс. руб., при запросе котировок заказ не превышает сумму 500 тыс. руб. При заказе свыше 500 тыс. руб. заказчики обязаны проводить аукционы или конкурсы
Заключение контрактов	Подписание контракта сопряжено с техническим заданием, где описывается товар, работа или услуга (основное назначение, характеристика, параметры, количество и объем, гарантийные требования, сроки поставки, выполнения работ или оказания услуг, требования к качеству и т.д.)	Заключение контракта является обязательным этапом при осуществлении закупок. В контракт включаются сведения о наименовании и реквизитах победителя, цена и предмет контракта, его условия, ответственность сторон и т.д.		При конкурсе контракт должен быть подписан не позднее 20 дней после выбора победителя. При электронном аукционе срок составляет от 5 до 10 дней. При запросе котировок контракт заключается в течение 20 дней, как и при запросе предложений. Срок подписания контракта с единственным поставщиком составляет 8 дней	В ЕИС размещается проект контракта, который должен быть подписан участниками закупки. Если это установлено, поставщик к контракту должен приложить документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта. Сроки подписания контракта зависят от способа выбора поставщика. При нарушении сроков устанавливаются штрафы, что влечет неблагоприятные последствия как для поставщика, так и для заказчика
Исполнение контрактов	К необходимым документам можно отнести: информацию об оплате контракта, о начислении штрафов, (товарная накладная, счет на оплату, счет-фактура и т.д.). Также необходимы документы о приемке товара (товарные накладные, акты выполненных работ, акты оказанных услуг, акты приемочных комиссий, акты приема-передачи и т.д.), наименование, дата и номер платежного поручения, включающего информацию о сумме контракта, и т.д.	Исполнение контрактов представляют собой действия, направленные на реализацию целей осуществляемой закупки. Данный этап включает: приемку заказчиком товара, работы или услуги; оплату исполненных обязательств		Сроки выполнения контракта устанавливаются в соответствии техническим заданием, установленным в договоре	К особенностям исполнения контрактов относят проведение экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги; формирование приемочной комиссии для приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги; подготовка и размещение в единой информационной системе отчета об исполнении контракта и др. [1, ст. ст. 94]

ISSN 1994-6929

creativeconomy.ru

Этап	Инструмент	Характеристика		Срок	Особенности
Мониторинг	Мониторинг осуществляется на основе информации, содержащейся в ЕИС. Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета [1, ст. 97]	Мониторинг представляет систему наблюдений в сфере закупок (сбор, обобщение, оценка информации об осуществлении закупок), когда оценивается степень достижения целей закупок [1, ст. 97]		Результаты мониторинга закупок ежеквартально оформляются в виде аналитического отчета	Мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок [1, ст. 97]
Аудит	«Итогом аудита в сфере закупок должна стать оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок» [4]	Аудит представляет собой государственный финансовый надзор, осуществляемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований [1, ст. 98]. При аудите проводится оценка результатов закупок, оценка законности, целесообразности, обоснованности, эффективности и результативности осуществления закупок		Сроки проведения аудита определяются ежегодными графиками. Органы должны уведомить проверяемую организацию о проверке не менее чем за три рабочих дня	Основными источниками информации для аудита в сфере закупок являются общедоступные документы (данные) из единой информационной системы в сфере закупок; региональных и муниципальных информационных систем, сборники и базы данных государственной статистической отчетности, сведения с электронных площадок и официальных сайтов государственных (муниципальных) органов, заказчиков и производителей (поставщиков) [4]
Контроль	Итогом контроля должна стать оценка правомерности действий участников закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом обоснованности. На данном этапе осуществляется контроль за соблюдением законодательства РФ	«Контроль осуществляется в отношении заказчиков, комиссий, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок и т.д. Контроль осуществляется в отношении соответствия условий контрактов, направляемых поставщикам, с условиями, содержащимися в протоколах; в отношении соответствия информации об объеме финансового обеспечения; в отношении соответствия выполненного заказа целям осуществления закупки и т.д.» [1, ст. 99]		Проверки в сфере закупок проводятся не чаще чем раз в полгода	Контроль в сфере закупок делится на ведомственный, общественный и внутренний. Ведомственный контроль проводится уполномоченными органами власти. Общественный контроль могут проводить граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц. Внутренний контроль проводится непосредственно заказчиком и поставщиком

Источник: составлено авторами.

ISSN 1994-6929

Остановимся более подробно на процедуре, связанной с оценкой эффективности осуществления закупочной деятельности, а именно аудите.

Аудит закупок в сфере образования включает 3 этапа:

1) подготовительный,
2) основной,
3) заключительный.

Рассмотрим содержание выделенных этапов:

Этап 1 — изучается предмет и объект контроля, происходит сбор данных, на основании которых подготавливается программа аудита.

Этап 2 — проводится проверка, анализ и оценка законности, эффективности, целесообразности расходов на закупки, проверяется наличие обоснованных государственных нужд, необходимых для осуществления целей государственных программ, своевременность расходов и сроков закупки и т.д. При оценке эффективности закупок оценивается экономия бюджетных средств.

Этап 3 — по итогам аудита составляется акт результатов проверки, служащий основой для подготовки отчета, выводов и рекомендаций [4]. Устанавливаются причины выявленных отклонений, недостатков и нарушений, подготавливаются рекомендации для их устранения.

Проведем оценку эффективности осуществления закупочной деятельности в сфере образования на примере муниципального образования — города Новосибирска. Как показало проведенное исследование, в 2017 году контрольно-счетной палатой г. Новосибирска были выявлены нарушения, заключающиеся в неэффективном использовании бюджетных средств. Нецелевое использование бюджетных средств было осуществлено «Детским садом № 2 комбинированного вида» на сумму 12,2 тыс. руб. В отношении контрактного управляющего было возбуждено дело об административном правонарушении.

В 2019 году приоритетным направлением деятельности контрольно-счетной палатой г. Новосибирска была выбрана оценка эффективности использования бюджетных средств и материальных ресурсов, направляемых на капитальные вложения (строительство, реконструкция) в целях создания дополнительных мест в средних общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях, результатом которой явилось положительное заключение о достаточно эффективном использовании бюджетных средств и отсутствии фактов нецелевого использования.

В то же время контрольно-счетной палатой установлены нарушения и недостатки в отрасли образования в целом в следующих областях:

1) в нарушение Закона № 44-ФЗ в частях:

- ограничения объема закупки у единственного поставщика на 3 060,7 тыс. рублей;
- заключения контрактов (муниципальных) неконкурентным способом проведения закупки посредством дробления заказа на закупки до 400 тыс. рублей на 1848,1 тыс. рублей;
- завышения стоимости работ посредством манипулирования наценками и завышения объема работ (на сумму 261 тыс. рублей);

2) в нарушение Бюджетного кодекса РФ (на сумму 3 149,4 тыс. рублей) в части:

- неэффективно использованных бюджетных средств на приобретение оборудования и мебели;
- по содержанию неиспользуемого объекта (здания старой школы);

3) установлены дефекты выполненных строительных работ.

В результате предприняты адекватные меры по каждому из выявленных случаев нарушения:

- выставлена досудебная претензия подрядчику (по факту завышения стоимости работ) — возмещено 261 тыс. рублей в бюджет;
- имущество на сумму 887,5 тыс. рублей передано в оперативное управление, осуществлена частичная передача мебели другим образовательным учреждениям;
- выявленные дефекты устранены в полном объеме.

Аудит и оценка муниципального заказа в сфере образования г. Новосибирска

В качестве примера остановимся более подробно на разборе реального кейса в области осуществления муниципальных закупок в сфере образования г. Новосибирска за 2016–2017 гг. Для этой цели более подробно рассмотрим процесс закупочной деятельности муниципального образования согласно вышеобозначенным этапам за 2016–2017 гг. и сопоставим с результатами.

Этап 1 — планирование. Согласно законодательству, планы-графики закупок должны быть утверждены в течение 10 рабочих дней и сформированы не позднее 1 ноября текущего года. План закупок на очередной финансовый год и плановый период разрабатываются путем изменения параметров плана текущего года и первого года планового периода и добавления к ним параметров второго года планового периода.

Этап 2 — выбор поставщика. К поставщикам, участвующим в закупочной деятельности, предъявлялись такие требования, как отсутствие ситуации бан-

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

кротства или ликвидации; отсутствие недоимки по налогам и сборам перед бюджетом; наличие руководителя, главного бухгалтера; отсутствие административных правонарушений; отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов и т.д. Участники, согласно требованию закона, выбирались, опираясь на принцы равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации, отсутствия ограничений допуска к участию закупки путем установления неизменяемых требований к участникам и т.д. Для соблюдения этих принципов не проводилось ограничение круга участников закупки. В целом в 2016 году количество участников составляло 4 201 организации, в 2017 — 5 184 организации. Среди поставщиков можно отдельно выявить тех, кто принимал наиболее активное участие в закупках (табл. 3).

Таблица 3

Поставщики, активно участвующие в закупочной деятельности

Поставщик	Предоставляемая услуга	% от общего количества закупок
АО «Новосибирскэнергосбыт»	Электроэнергия	9,23
ООО «Кармента»	Пищевые продукты	3,38
Новосибирский филиал ПАО «Ростелеком»	Услуги интернета	3,80
ООО «Экология Новосибирск»	Утилизация отходов	3,28
ООО «Продукты Сибири»	Пищевые продукты	2,65

Источник: составлено авторами.

Большинство представленных исполнителей контракта являлись единственными поставщиками, способными оказать качественные услуги по сложным видам деятельности. ООО «Кармента» и ООО «Продукты Сибири» являются наиболее активными участниками и победителями торгов в связи с тем, что за свою историю не было случаев, когда пищевые продукты не соответствовали СанПиН, при этом заказчики в срок осуществляли необходимую услугу.

Следует отдельно отметить такую специфику сферы деятельности, как соблюдение требований к качеству. Согласно требованиям, поставщик должен предоставить качественную услугу. Так, например, продукты питания не должны содержать искусственных красителей, ароматизаторов, стабилизаторов, должны содержать высокую пищевую ценность, обладать высокой биологической ценностью, иметь невысокую долю жирности и т.д.

Этап 3 — заключение контрактов. Объем финансирования сферы образования г. Новосибирска представлен в таблице 4.

Таблица 4

Финансовое обеспечение сферы образования 2016–2019 гг., млрд руб.

Год	Объем финансирования
2016	21,15
2017	22,13
2018	24,92
2019	28,9

Источник: составлено авторами.

Отметим тот факт, что из общего объема финансирования порядка 3,81 млрд руб. и 3,1 млрд руб. в 2016–2017 гг. соответственно было потрачено на муниципальные закупки в сфере образования.

В 2016–2017[1] гг. в г. Новосибирске в области образования было заключено 42 419 и 40 809 контракта соответственно. Объектом закупок обычно являлись продукты питания (32%), услуги ремонта зданий (11%), услуги по водоснабжению и электроснабжению (36%). Диаграмма, представленная на рисунке 3, отражает сумму заключенных контрактов в 2016–2017 гг. по основным видам торгов. Как в 2016 г., так и в 2017 г. основным способом определения поставщика являлись закупки у единственного поставщика (70,2 и 64,4% в 2016–2017 гг. соответственно).

Преимущество такого способа заключается в том, что поставщик является монополистом в своем виде деятельности и может предоставить качественную услугу, а риски сведены к минимуму. К недостаткам способа можно отнести ограничение цены контракта (не более 100 тыс. руб.) и высокий риск дополнительных проверок со стороны контрольных органов.

Параллельно с проведением конкурентных закупок заключались контракты малого объема, т.е. сумма которых не превышает 100 тыс. руб. или 400 тыс. руб. (рис. 4).

Всего в 2016 году было заключено 35 343 таких контракта, а в 2017 году — 32 599 контракта. Этот вид закупок является самым простым и удобным. Можно наблюдать, что в 2017 году произошло их уменьшение (на 44,97%).

[1] В связи с задержкой публикации данных официальной статистики данные за 2018 год отсутствуют.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

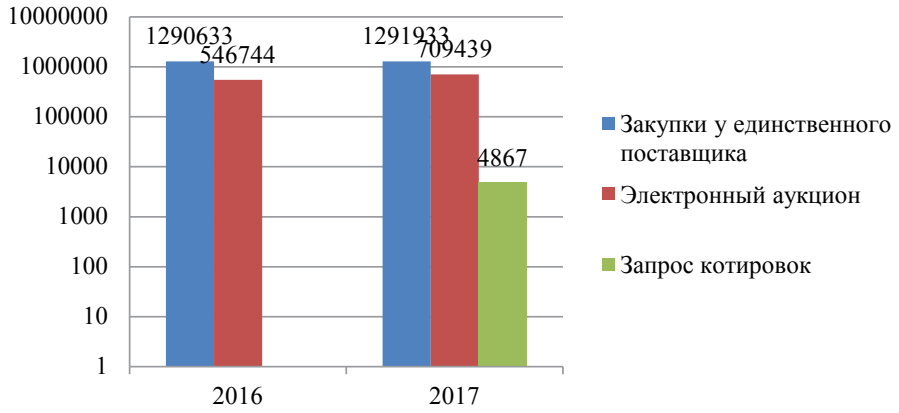


Рисунок 3. Общая стоимость заключенных контрактов в 2016–2017 гг., тыс. руб.
Источник: составлено авторами.

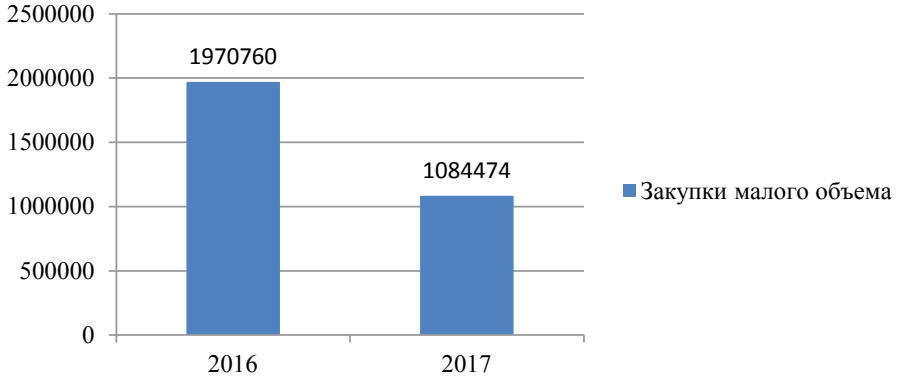


Рисунок 4. Контракты малого объема, 2016–2017 гг., тыс. руб.
Источник: составлено авторами.

Этапы 4–6 — исполнение контрактов, мониторинг, аудит. Неотъемлемой частью закупок является их обеспечение. Обеспечение исполнения контракта — денежное обязательство, которое предоставляет победитель закупки при заключении контракта для покрытия возможного ущерба заказчика, если поставщик некачественно исполнит или не исполнит свои обязательства. Сумма обеспечения находится в пределах от 5% до 30% от начальной максимальной цены (НМЦ). Если поставщик не исполнил условия контракта, то он попадает в реестр недобросовестных поставщиков.

В 2016 году в реестр недобросовестных поставщиков входило 373 организации. Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков в 44% случаев явилось уклонение от заключения контракта; в 48,7% случаев контракт расторгнут в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта; в 7,3% случаев — контракт расторгнут по решению суда [10].

В 2017 в реестр входило 263 организаций, т.е. на 30% меньше, чем в 2016. Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков в 71,7% случаев контракт расторгнут в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта; в 25,4% случаев — явилось уклонение от заключения контракта; в 2,9% случаев — контракт расторгнут по решению суда [10].

Также устанавливаются штрафы как заказчику, так и исполнителю за неисполнение своих обязательств. Всего в 2016 году было выявлено 26 нарушений при осуществлении закупок, сумма штрафов при этом составила 1,3 млн руб. В 2017 году наблюдалась положительная тенденция — количество нарушений составило 19, а сумма штрафов — 0,9 млн руб.

Этап 7 — контроль (оценка эффективности). Как было отмечено ранее, эффективность закупочной деятельности определяется экономией бюджета. Так, в 2016 г. экономия составила 73 919 тыс. руб. (1,94%), а в 2017 году этот показатель находился на уровне 72 612 тыс. руб. (4,5%).

В 2016 году деятельность в сфере закупок оказалась умеренно эффективной (т.е. показатель комплексной эффективности находился в пределах 6–8%). Эффективность закупок определяется контрольно-счетной палатой на основании показателей экономии бюджета, соблюдения законодательства, доли конкурентных закупок, обоснованности начальной максимальной цены (НМЦ) и т.д.

Этап 8 — мероприятия по устранению выявленных нарушений и рекомендации. Для устранения проблем департаментом образования были проведены совещания с руководителями подведомственных учреждений; отправлены информационные письма; проведены курсы повышения квалификации; проведены разъяснения трактовки закона № 44-ФЗ; в некоторых организациях введена ставка контрактного управляющего; возбуждены дела об административных правонарушениях и т.д.

Для устранения нарушений при осуществлении закупочной деятельности возможно: проводить совещания с руководителями подведомственных учреждений, проводить обучающие семинары, что, например, позволит подведомственным учреждениям регулярно получать информацию об изменениях и нововведениях в законодательстве. В целях устранения излишних расходов бюджета вследствие отсутствия своевременного технического надзора воз-

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

можно принять меры по организации своевременного технического надзора за выполнением работ и недопущению фактов необоснованного авансирования работ и завышения объемов выполненных работ [2]. В целом основными направлениями устранения рисков являются контроль за использованием муниципального имущества, контроль за эффективным использованием бюджетных средств и материальных ресурсов, направляемых на создание дополнительных мест за счет строительства и реконструкции зданий муниципальной собственности в системе образования [2].

Таким образом, в Новосибирске закупки осуществляются департаментом образования и подведомственными ему учреждениями. В качестве объекта закупки выступают продукты питания, услуги по электроснабжению, услуги по организации отдыха детей и т.д. Согласно отчету контрольно-счетной палаты г. Новосибирска, закупочная деятельность была признана умеренно эффективной, также были выявлены нарушения и приняты меры по их устранению. В 2019 году нареканий к деятельности в сфере муниципальных закупок, осуществленной департаментом образования и подведомственными ему учреждениями, выявлено не было.

Проблемы закупочной деятельности сферы образования города Новосибирска и пути их решения

Как показало проведенное исследование, закупочная деятельность тем не менее имеет ряд проблем, которые были выявлены на основании изучения этапов осуществления закупок, отчетов контрольно-счетной палаты и мнений экспертов (сотрудников отдела по организации закупок при мэрии г. Новосибирска):

1) наличие различных требований к поставщикам. Законодательно не установлены конкретные требования к участникам закупки, поэтому заказчик вправе самостоятельно устанавливать свои требования;
2) широкий круг контрольных органов, что затрудняет формирование единых требований к проведению и соблюдению закупочной деятельности. К таковым относятся: территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Новосибирской области; Управление Федеральной антимонопольной службы по НСО; Департамент образования мэрии г. Новосибирска; Управление Федерального казначейства по Новосибирской области и т.д.;
3) затягивание времени закупочных процедур. Так, например, срок проведения конкурса может достигать 90 дней, в то время как электронный аукцион может быть осуществлен за 23 дня;

4) большое количество документов, необходимых для проведения закупочных процедур. К таковым можно отнести: планы-графики закупок, документы о создании комиссии, документы, регламентирующие процедуры планирования, обоснования и осуществления закупок, документы, регламентирующие контроль в сфере закупок, протоколы определения поставщиков, результаты проверок, информацию о ходе закупок и т.д.
5) постоянные изменения закона № 44-ФЗ и отсутствие оперативной информации об изменениях законодательства. Так, например, последние изменения вступили в силу с 1 июля 2020 года, перед этим изменения приходились на 1 апреля 2020 года;
6) сложность определения начальной цены контракта из-за недостатка статистической информации и недостоверных данных о цене у поставщиков. Чтобы установить цену, заказчику необходимо обращаться к данным сети Интернет, запрашивать цены в ЕИС или же у потенциальных поставщиков. В связи с этим информация, полученная из разных источников, может некорректно отображать цену конкретно товара в настоящий период времени;
7) недостаток квалифицированных кадров. Работники контрактной службы должны владеть знаниями закона № 44-ФЗ и постоянно проходить курсы повышения квалификации. Зачастую курсы носят лишь формальный характер и не дают той глубины знаний, которая необходима.

Исходя из представленных выше проблем можно отметить основные выявленные риски осуществления закупок в сфере образования (табл. 5).

Обозначим ключевые направления минимизации выявленных рисков по каждой группе.

«Виновник — заказчик». Для устранения проблем и снижения рисков ненадлежащего исполнения контракта со стороны заказчика устанавливаются штрафы. Так, размер штрафов для заказчика находится в пределах от 1000 до 100000 рублей и зависит от цены контракта. Например, если заказчик неправильно выберет способ определения поставщика, то размер штрафа составит 50 тыс. руб. Недостаток квалифицированных кадров среди заказчиков может быть устранен путем квалифицированного подбора руководителей и специалистов с учетом их знаний, навыков, умений, а также опыта работы в сфере закупок. Возможно проводить периодические курсы повышения квалификации, что позволит контрактным управляющим постоянно быть в курсе последних изменений законодательства в сфере закупок, что позволит избежать ошибок при выборе поставщика, заключении контракта и т.д.

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

Таблица 5

Риски осуществления закупок в сфере образования

Риск	Описание	Виновник возникновения риска и ответственность сторон		
		Заказчик	Поставщик	Внешняя среда (в т.ч. вышестоящие органы власти)
Затягивание процессов закупки	Избыточное количество документов, требующих подписания различными специалистами, длительность согласования этапов проведения закупок, необходимость отслеживания каждого этапа и т.д. приводят к затягиванию сроков закупочной деятельности			✓
Изменения законодательства	Частое изменение законодательных актов в сфере закупок не позволяет оперативно изменять ход проведения процедур, что ведет к новым нарушениям и задержке сроков исполнения контрактов			✓
Неполнота информационного обеспечения	Многие нарушения в сфере закупок связаны с тем, что заказчики или поставщики действуют на основании информации, утратившей силу или претерпевшей корректировку. Данная ситуация связана с несвоевременным уведомлением субъектов закупки об изменениях некоторых данных			✓
Ненадлежащее исполнение контракта	Риск включает такие нарушения, как несоответствие товара параметрам, указанным в контракте, срыв сроков, отказ от исполнения контракта, просрочка платежей и т.д.	✓	✓	
Отсутствие поставщика	Данный риск является минимальным. Он возможен в том случае, если потенциальные поставщики не осведомлены о проводимых закупках или не заинтересованы работой, связанной с государством			✓

Риск	Описание	Виновник возникновения риска и ответственность сторон		
		Заказчик	Поставщик	Внешняя среда (в т.ч. вышестоящие органы власти)
Сложность определения цены	Заказчику предоставлена возможность самостоятельно установить цену контракта на основании данных, содержащихся в различных информационных источниках. Эти источники основываются на различных подходах, что не позволяет полноценно оценить товар, работу или услугу			✓
Отсутствие квалифицированного персонала	Зачастую персонал образовательных учреждений не имеет глубоких знаний относительно осуществления закупок, что является причиной многих нарушений в закупочной деятельности	✓		
Коррупционный риск	Закупки предполагают проведение конкурентных процедур. Однако в некоторых случаях возможен сговор между поставщиком и заказчиком в целях победы конкретного участника и, как следствие, получения своих выгод	✓	✓	

Источник: составлено авторами.

«Виновник — поставщик». Для устранения риска ненадлежащего исполнения контракта со стороны поставщика устанавливается штрафы, которые рассчитываются как процент от суммы контракта. Если поставщик не исполнил условия контракта, то он попадает в реестр недобросовестных поставщиков, а денежные средства, которые являлись суммой обеспечения исполнения контракта, перечисляются на счет заказчика.

Для устранения коррупционного риска законодательно установлен запрет на членство в комиссиях лиц, которые лично заинтересованы в результатах выбора поставщика либо которые способны оказать влияние на участников закупки. Поставщикам, которые не стали победителями закупок, пре-

creativeconomy.ru

ISSN 1994-6929

доставлена возможность в судебном порядке признать недействительными результаты закупок, если ими были выявлены нарушения. Также законодательно запрещено, чтобы заказчик и поставщик имели родственные связи. Для открытости действий каждой стороны данные размещаются в ЕИС, что направлено на открытость и прозрачность всех этапов закупочной деятельности. За коррупционные действия установлена уголовная ответственность.

«Виновник — внешняя среда». Для решения проблемы неполноты информационного обеспечения в сфере закупок и постоянного изменения законодательства может быть рекомендовано создание территориального органа власти, занимающегося закупками. Предметом его деятельности могло бы быть управление муниципальными закупками; определение товаров, работ и услуг с учетом специфики территории; консультирование по вопросам законодательства; разрешение споров; разработка территориальных нормативно-правовых актов в сфере закупок и т.д.

Для решения проблем определения цены возможно создание базы данных, основанной на складывающихся отечественных и мировых ценах, установление границ возможного повышения и снижения цены. Данные меры позволят оперативно получать информацию о ценах на данный момент времени, обходя процедуру отправки многочисленных запросов к поставщикам или в ЕИС. Сегодня заказчик может получить более трех ценовых предложений на тот или иной товар, что не отражает его истинной стоимости. Представленная система позволит установить цену, которая в полной мере отражает качество товара, работы или услуги.

Решить риск затягивания процедур закупок позволит глубокое знание закона № 44-ФЗ, а именно правил и сроков проведения каждой процедуры. В ежегодных докладах Высшей школы экономики «О системе закупок в Российской Федерации» рекомендуется совершенствование контрактной системы. Уполномоченные органы могут систематически собирать данные о причинах затягивания процессов закупок и на основании анализа совершенствовать законодательную базу. На основании проблем каждого поставщика или заказчика возможно прийти к единым срокам осуществления той или иной процедуры.

Риск отсутствия поставщика является минимальным. Для этого государство проводит политику, направленную на защиту конкуренции, на поддержку малого и среднего предпринимательства и т.д. Ограничений по количеству участников или организационно-правовой форме нет. Для повышения популярности участия бизнеса в закупках возможно проведение систематических конференций по вопросам проведения закупок.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод, что закупочная деятельность в сфере образования играет важную роль в жизни общества. Она обеспечивает качественное, доступное и безопасное предоставление образования. Закупочная деятельность имеет широкий круг процедур, ряд особенностей, контрольных органов, необходимых для достижения эффективности, результативности, целесообразности и законности деятельности. Одновременно можно отметить, что в целом осуществление закупочной деятельности, осуществляемой муниципальными образованиями, на данный момент сопряжено с большим количеством рисков, которые приводят к возникновению проблем у всех участников этого процесса. Административные инструменты, применяемые для их решения, не всегда дают желаемые результаты, однако совершенствование законодательства и своевременный мониторинг и контроль способствуют постепенному нивелированию рисков и устранению выявленных проблем. В Новосибирске закупки осуществляются департаментом образования и подведомственными ему учреждениями. В качестве объекта закупки выступают продукты питания, услуги по электроснабжению, услуги по организации отдыха детей и т.д. Согласно отчету контрольно-счетной палаты г. Новосибирска, закупочная деятельность была признана умеренно эффективной, также были выявлены нарушения и приняты меры по их устранению. ■

creativeconomy.ru

ИСТОЧНИКИ:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Www.consultant.ru. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 16.07.2020).
2. Решение совета депутатов от 20.03.2017 № 768 «Об отчете о деятельности контрольно-счетной палаты города Новосибирска за 2016 год». Pandia.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://pandia.ru/text/80/578/38211.php (дата обращения: 16.07.2020).
3. Решение совета депутатов от 28.03.2018 № 586 «Об отчете о деятельности контрольно-счетной палаты города Новосибирска за 2017 год». Www.ksp.novo-sibirsk.ru. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ksp.novo-sibirsk.ru/reports.html?id=23 (дата обращения: 16.07.2020).
4. Стандарт внешнего государственного контроля от 25.12.2015 № 400/2 «Осуществление аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг». Ksp.nso.ru. [Электронный ресурс]. URL: http://ksp.nso.ru/sites/ksp.nso.ru/wodby_files/files/imce/standart_215.5_audit_zakupok.pdf (дата обращения: 16.07.2020).

ISSN 1994-6929

5. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам I квартала 2019 года. Www.minfin.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/05/main/1_kvartal_2019.pdf (дата обращения: 16.07.2020).
6. Городской совет города Новосибирска. Gorsovetnsk.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://gorsovetnsk.ru/budgetgoroda/budget/rashody/ (дата обращения: 16.07.2020).
7. Контрольно-счетная палата города Новосибирска. Www.ksp.novo-sibirsk.ru. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ksp.novo-sibirsk.ru/reports.html?id=23 (дата обращения: 16.07.2020).
8. Ларинина Т.И. Специфика осуществления государственных и муниципальных закупок в сфере образования // Наука, техника и образование. — 2015. — № 6. — p. 64-65. — url: https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-osuschestvleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-zakupok-v-sfere-obrazovaniya.
9. Рафиев Р.Б. Особенности осуществления закупок в сфере образования // Молодой ученый. — 2018. — № 19. — с. 68-70. — url: https://moluch.ru/archive/205/50291/.
10. Управление федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области. Novosibirsk.fas.gov.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://novosibirsk.fas.gov.ru/ (дата обращения: 16.07.2020).
11. Экспертный доклад система закупок в России 2018. Fcs.hse.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf (дата обращения: 16.07.2020).
12. Zakupki.Контур. Zakupki.kontur.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://zakupki.kontur.ru/ (дата обращения: 16.07.2020).
13. Официальный сайт «Интерфакс». Interfax.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://prozakupki.interfax.ru/articles/1589 (дата обращения: 16.07.2020).

REFERENCES:

Larinina T.I. (2015). *Spetsifika osuschestvleniya gosudarstvennyh i munitsipalnyh zakupok v sfere obrazovaniya Science, Technology and Education.* (6). 64-65.

Rafiev R.B. (2018). *Osobennosti osushchestvleniya zakupok v sfere obrazovaniya* [Peculiarities of procurements in the sphere of education]. *The young scientist.* (19). 68-70. (in Russian).