

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Зандер
подпись
« ____ » _____ 2018 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Совершенствование системы государственных закупок для нужд
подразделений и частей МЧС России

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
38.04.04.01 Управление общественным сектором

Научный руководитель	_____ канд. экон. наук, доцент подпись, дата	<u>Т. А. Смирнова</u>
Выпускник	_____ подпись, дата	<u>С.В. Балалаев</u>
Рецензент	_____ подпись, дата	<u>Т.Н. Некрасова</u>

Красноярск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 Теоретико - методологические аспекты организации государственных закупок.....	6
1.1 Государственный заказ, как элемент государственного регулирования в Российской Федерации	6
1.2 Нормативно - правовая основа, осуществляющая государственные закупки	9
1.3 Опыт других стран в области государственных закупок	22
2 Состояние и проблемы развития МЧС России	31
2.1 Анализ финансового обеспечения подразделений и частей МЧС России	31
2.2 Проблемы и недостатки государственных закупок для нужд подразделений и частей МЧС России.....	38
2.3 Анализ состояния и использования авиационной техники в МЧС России.....	52
3 Направления совершенствования системы государственных закупок для нужд подразделений и частей МЧС России.....	56
3.1 Оценка возможности применения смешанной модели при организации государственных закупок.....	56
3.2 Система поддержки эксплуатации авиационной техники, ориентированная на конечный результат.	67
3.3 Реализация долгосрочного контракта жизненного цикла авиационной техники	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	80
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	84
ПРИЛОЖЕНИЕ А	91

ВВЕДЕНИЕ

Государственные закупки – это часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета. Такие закупки осуществляются государством для нужд собственного потребления и в целях обеспечения потребления населением и резервирования

Действующее законодательство РФ регламентирует ход проведения государственных закупок, они проводятся в виде тендеров. Главными критериями для проведения госзакупок можно назвать справедливость и равенство по отношению к участникам торгов. Каждый из поставщиков, принимающий участие в конкурсе, имеет такие же права, как и остальные, доступ к информации и участие не ограничены. Прямой обязанностью государственного заказчика является предоставление информации в СМИ обо всех проводимых мероприятиях, связанных с госзакупками, а ход проведения торгов освещается на сайте государственных закупок. На сайте хранятся данные о тех тендерах, которые уже завершены, которые проходят в настоящее время и о тех, которые планируются в будущем. Такой сайт есть у каждого региона, а чтобы поиск для поставщиков был наиболее простым и понятным – эти сайты универсальны по своей структуре. Необходимо, чтобы информация, размещенная на сайте, была открытой и актуальной, поэтому заказчики обязаны вносить своевременные обновления. Обязательными к публикации на сайте являются данные, содержащие списки участников торгов, итоги конкурса и информацию о победителе. Прозрачность обеспечивается указанием в итогах конкурса цены, заключенного с победителем торгов контракта, и расчет сэкономленных средств [15].

Цена на товары и услуги должна быть минимальной. Открытость в ходе размещения государственных заказов на специализированном сайте позволяет оптимизировать расходы. Все государственные закупки ведутся с предоставлением строгой отчетности, где, в том числе, обосновываются

критерии, по которым заказчик выбрал поставщика. Сферу государственных закупок контролирует Федеральная Антимонопольная Служба.

В настоящее время, размещение государственного заказа возможно несколькими способами: конкурсы, электронные торги, запрос котировок или закупки у единственного поставщика.

Набирают популярность торги в электронной форме, так как их реализация проста, а затраты минимальны. Поставщики получают через сайт госзакупок зашифрованные наименования, чтобы сохранять анонимность.

Не смотря на общие принципы и положения ныне действующей в нашей стране системы государственных закупок, которые на первый взгляд кажутся достаточно продуманными и рациональными, она не лишена недостатков. Есть ряд проблем, которые необходимо решить, для ее оптимизации. Например, проблема некомпетентности заказчиков. Далеко не все представители госучреждений берут на себя труд изучить рынок, специфику заказываемой продукции и цены на нее. В результате зачастую условия конкурсов больше подходят посредникам, а не прямым поставщикам, которые могли бы предложить свои товары по гораздо меньшей цене. Некомпетентность заказчика может проявляться и в расчете стоимости тендера. Существует проблема, связанная с присутствием на рынке недобросовестных поставщиков. Некоторые компании в погоне за желанным госконтрактом снижают сумму контракта ниже себестоимости. В итоге они конечно выигрывают конкурс, но смогут ли они выполнить свои обязательства перед заказчиком? Зачастую обязательства в таких случаях если и выполняются, то в значительной мере страдает качество таких товаров, работ, услуг. Проблема коррупции, и другие. Именно этими проблемами и обусловлена актуальность данной исследовательской работы.

Целью работы является исследование особенностей проведения госзакупок, производимых для нужд авиационных подразделений Министерства Чрезвычайных Ситуаций Российской Федерации, выявление

возникающих в ходе этого процесса проблем и поиск эффективных путей улучшения качества выполняемых поставщиками заказов.

Основные задачи, исследуемые и решаемые на пути к достижению поставленной цели:

- проанализировать опыт других стран в организации государственных закупок;
- исследовать нормативно-правовую базу, регулирующую процесс размещения госзаказов;
- выявить проблемы и предложить рекомендации по совершенствованию законодательства о размещении заказов;
- выявить особенности госзакупок, производимых для нужд подразделений Министерства Чрезвычайных Ситуаций Российской Федерации;
- найти пути решения существующих проблем, и разработать план по совершенствованию госзакупок для нужд авиационных подразделений МЧС России.

Объект исследования - деятельность МЧС России по организации государственных закупок для нужд подразделений и частей МЧС России.

Предмет исследования - особенности государственных закупок в системе МЧС России.

Методы исследования основаны на применении системного анализа. Научная новизна работы заключается в сборе, анализе и обработке информации по влиянию системы государственных закупок в системе авиации МЧС на их качество, а также предложению новых критериев и методов по его улучшению.

Практическая значимость работы состоит в том, что полученные в ней результаты позволяют: проанализировать существующие проблемы государственных закупок в системе авиации МЧС, модернизировать государственные закупки и предложить новые критерии по повышению эффективности целевого использования бюджетных средств.

1 Теоретико-методологические аспекты организации государственных закупок

1.1 Государственный заказ, как элемент государственного регулирования в Российской Федерации

Товары, работы и услуги, закупаемые за счет собственных средств Российской Федерации, а также средств внебюджетных фондов, с целью удовлетворения нужд государства, обеспечения функционирования и исполнения возложенных на его субъекты и муниципальные образования полномочий – называются государственным заказом.

Понятие о системе государственных закупок, их назначение, идеология и механизмы размещения в различные промежутки времени в истории во многом различаются. Значительные перемены в положении и роли госзаказа случились во времена становления рыночной экономики.

В системе экономики, ориентированной на общественные нужды, госзаказ является значительным и действенным средством ведения политики государства в разрешении таких первостепенных задач как: создание и поддержание единого экономического пространства, формирование рынков и поддержка конкурентной среды, помощь регионам и населению, формирование некоторых элементов рынка и секторов экономики.

Сформированный механизм осуществления государственных закупок способствует плодотворному и объективному применению при проведении госзаказа возможностей индивидуального предпринимательства, обществ людей с ограниченными возможностями, компаний в небольших населенных пунктах и т.д., что способствует обеспечению стабильного экономического роста, оперативному и уравновешенному разрешению важнейших задач социально-экономического развития [53].

С ростом тенденций ориентированности экономики на население, в частности во времена кризиса, ценность системы госзакупок во много раз возрастает.

Продуктивность государственных экономик складывается, в большей степени, не только отношением частей государственной и частной типов собственности, но также и степенью противоборства между хозяйствующими субъектами, в том числе и конкуренцией за получение государственного заказа.

С этой установкой, созданная государством конкуренция в области государственных закупок нацеливается на обеспечение таких факторов роста как:

- единство возможностей в получении государственного заказа и избежание уравнивания, порождающего иждивенчество;

- повышение роли частного бизнеса и частной собственности для государства, как ресурсов, привлекающих общественность и отдельных людей, улучшающих качество трудовых ресурсов, то есть предпосылок ко всему тому, без чего не может существовать активно прогрессирующая и благополучная экономика (иными словами, в нынешних условиях если нет честной конкуренции, то нет и полноценного государства);

- совокупность норм частной собственности с осуществляемыми государством понятиями коллективизма в разрешении проблем социально - экономического роста.

Наработки ведущих экономистов сообщают, что в Российской Федерации скорость роста ВВП и повышение числа инвестиций имеют обратную зависимость[42].

Государственные закупки - это существенное средство промышленной и социальной политики государства. На этот счет подчеркивается стимулирующее положение государственного заказа в выпуске конкурентоспособных товаров, содействие отечественным производителям, формированиям, лицам с ограниченными возможностями и другим, кому поддержка государства необходима.

Зачастую уполномоченные лица различных органов власти сталкиваются с проблемой того, кто будет производить работы либо обеспечивать организацию товарами для государственных нужд. Именно тем, каким образом

будет произведено размещение госзаказа, зачастую обусловлено состояние конкурентной среды на различных товарных рынках. Так, например, в случае если Министерство Чрезвычайных Ситуаций Российской Федерации из года в год заказывает товары или услуги у одного и того же поставщика, то он оказывается в наиболее выгодном положении, чем другие поставщики такого же товара. То есть, такой поставщик, имея каждый раз косвенную «поддержку государства», имеет все больше шансов развивать свой бизнес. Таким образом, возникла потребность в механизме, который мог бы, как открыть доступ хозяйствующих субъектов в область госзакупок, так и создать почву для повышения честной конкуренции в этой сфере экономики призванную уменьшить расходы бюджетных средств, развить рыночные отношения и искоренить коррупцию[54].

Коррупция в области госзакупок выражается в сопричастности заказчиков к разнообразным сговорам, получении взяток и «откатов», что ведет к существенным переплатам за поставляемые товары и услуги или к снижению качества товаров, работ и услуг.

Международным опытом позволило создать такой механизм - осуществление конкурсного отбора поставщиков для обеспечения государственных нужд. Такой механизм разрабатывался и становился в Российской Федерации в течении всей ее современной истории. Сейчас на рынке госзакупок тратятся колоссальные денежные средства из бюджета. Во время произношения речи на форуме-выставке «Госзаказ-2012» министр экономического развития Э. Набиуллина отметила, что каждый год на государственные закупки тратится около 12 трлн. рублей. С ее слов, спрос государственного сектора составляет 20 процентов от всего спроса внутри России. На данный момент по оценке ФАС России, ныне действующая система управления государственными закупками имеет множество нерешенных проблем, в которые также входят наличие разрыва между стадиями планирования закупок, размещения заказов и исполнения контрактов.

Институт государственного заказа выступает как походящее по действительному содержанию нормы, регулирующие правоотношения, связанные:

- с определением государственных потребностей в товарах, работах, услугах (государственные нужды);
- с формированием заказов на поставку товаров;
- с размещением государственных заказов;
- с исполнением и заключением государственных контрактов на основе размещенных заказов [63].

Существование особых правил о поставке товаров для государственных нужд объясняется несколькими причинами:

- 1) чрезвычайная заинтересованность государства в обеспечении собственных интересов как участника гражданского оборота, приобретающего материальные блага. Блага в свою очередь необходимы для поддержания материально-ресурсной базы государства уже как участника публичных правоотношений.
- 2) потребность в рациональном использовании бюджетных средств;
- 3) необходимость исключения злоупотреблений при расходовании бюджетных средств [5].

1.2 Нормативно-правовая основа, осуществляющая государственные закупки

В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, услуг отдельными видами юридических лиц устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 настоящего Федерального закона и размещенного до начала года в единой

информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 настоящего Федерального закона, при осуществлении закупок .

Настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с:

1) куплей-продажей ценных бумаг, валютных ценностей, драгоценных металлов, а также заключением договоров, являющихся производными финансовыми инструментами (за исключением договоров, которые заключаются вне сферы биржевой торговли и исполнение обязательств по которым предусматривает поставки товаров) [29](п. 1 в ред. Федерального закона от 02.07.2013 N 160-ФЗ);

2) приобретением заказчиком биржевых товаров на товарной бирже в соответствии с законодательством о товарных биржах и биржевой торговле;

3) осуществлением заказчиком закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [8](п. 3 в ред. Федерального закона от 28.12.2013 N 396-ФЗ);

4) закупкой в области военно-технического сотрудничества;

5) закупкой товаров, работ, услуг в соответствии с международным договором Российской Федерации, если таким договором предусмотрен иной порядок определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) таких товаров, работ, услуг;

6) утратил силу с 1 января 2012 года. - Федеральный закон от 06.12.2011 N 401-ФЗ;

7) осуществлением заказчиком отбора аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 года N 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" [22];

8) заключением и исполнением договоров в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, являющихся

обязательными для участников рынка обращения электрической энергии и (или) мощности [21](п. 8 в ред. Федерального закона от 31.12.2017 N 505-ФЗ);

9) осуществлением кредитной организацией и государственной корпорацией "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" лизинговых операций и межбанковских операций, в том числе с иностранными банками [23](п. 9 введен Федеральным законом от 02.07.2013 N 160-ФЗ; в ред. Федерального закона от 29.12.2017 N 470-ФЗ);

10) определением, избранием и деятельностью представителя владельцев облигаций в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах [24](п. 10 введен Федеральным законом от 21.12.2013 N 379-ФЗ);

11) открытием головным исполнителем поставок продукции по государственному оборонному заказу, исполнителем, участвующим в поставках продукции по государственному оборонному заказу, в уполномоченном банке отдельного счета и заключением ими с уполномоченным банком договоров о банковском сопровождении сопровождаемой сделки в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе" [20](п. 11 введен Федеральным законом от 29.06.2015 N 159-ФЗ);

12) исполнением заказчиком заключенного с иностранным юридическим лицом договора, предметом которого являются поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг за пределами Российской Федерации [31](п. 12 введен Федеральным законом от 31.12.2017 N 505-ФЗ);

13) осуществлением заказчиком закупок товаров, работ, услуг у юридических лиц, которые признаются взаимозависимыми с ним лицами в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и перечень которых определен правовыми актами, предусмотренными частью 1 статьи 2 настоящего Федерального закона и регламентирующими правила закупок. В таких правовых актах указывается обоснование включения в указанный перечень каждого юридического лица в соответствии с положениями

Налогового кодекса Российской Федерации [28](п. 13 введен Федеральным законом от 31.12.2017 N 505-ФЗ);

14) закупкой товаров, работ, услуг юридическим лицом, зарегистрированным на территории иностранного государства, в целях осуществления своей деятельности на территории иностранного государства [32](п. 14 введен Федеральным законом от 31.12.2017 N 505-ФЗ).

Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 11.01.2018).

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона (далее - контракт) [4];

- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

Настоящий Федеральный закон не применяется к отношениям, связанным с:

- 1) оказанием услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;

- 2) закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 года N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и Федеральным законом от 20 апреля 1995 года N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов";

- 3) закупкой драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней соответствующих субъектов Российской Федерации, на территориях которых были добыты драгоценные металлы и драгоценные камни;

- 4) назначением адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-

процессуальным кодексом Российской Федерации либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации или в административном судопроизводстве в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации [58];

5) привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" [26];

6) закупкой товаров, работ, услуг участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями, в том числе при возложении на них полномочий иной избирательной комиссии, окружными избирательными комиссиями, избирательными комиссиями муниципальных образований (за исключением избирательных комиссий муниципальных образований, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации) во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах;

7) привлечением избирательными комиссиями, комиссиями референдума граждан к выполнению работ и оказанию услуг, связанных с обеспечением полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума в период подготовки и проведения выборов, референдума, по гражданско-правовым договорам, заключаемым с физическими лицами, в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" [25];

8) осуществлением строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов инфраструктуры, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, закупкой товаров, работ, услуг, связанных с изготовлением, учетом, выдачей, заменой, использованием и

поддержкой (обеспечением) функционирования персонифицированных карт зрителей чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, созданием и эксплуатацией необходимых информационных систем, созданием и функционированием средств связи и информационных технологий в соответствии с Федеральным законом от 7 июня 2013 года N 108-ФЗ "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [19];

9) закупкой товаров, работ, услуг Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, в том числе при возложении на них полномочий окружной избирательной комиссии, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.

После вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вся информация о закупках стала в обязательном порядке размещаться на едином официальном портале, вследствие чего государственные закупки стали более прозрачными [1].

Вместе с этим, «качественные» характеристики предмета закупки при оценке и отборе заявок стали еще менее значимыми. Главным критерием отбора поставщика в соответствии с законом является цена, а главным способом определения поставщика – электронный аукцион, в котором качество товара имеет второстепенное значение. В связи с этим проблема сохранения качества товаров, работ и услуг имеет на сегодняшний день особую актуальность.

Так, например, за первую половину 2016 года около 51% всех закупок были осуществлены с использованием процедуры электронного аукциона, в котором единственный критерий отбора – цена; и только около 17% закупок

были осуществлены с использованием процедуры открытого конкурса, в котором учитываются также не стоимостные критерии [66].

Стоит отметить, что и в открытом конкурсе Федеральный закон № 44-ФЗ и его подзаконные акты придали большее значение цене в Постановлении Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» значимость критерия «цена контракта» увеличилась с 35% до 70% (для товаров, за исключением отдельных видов) [23].

С одной стороны, Федеральный закон № 44-ФЗ существенно снижает коррупционные риски, так как процедура определения поставщика становится максимально простой и прозрачной. С другой стороны, все усилия участников закупок стали направлены на то, чтобы обеспечить минимальную цену, вплоть до того, что некоторые «победители» закупки в результате выполнения контракта остаются в убытке.

Снижается стоимость выполнения контракта не только за счет выявления у участников закупки резервов по снижению затрат, таких как, например, переход на более прогрессивные технологии, оптимизация штата сотрудников, но и за счет снижения качества товара, работы или услуги, так как невозможно гарантировать надлежащее качество закупки только за счет детализации технического задания.

Ярким примером, подчеркивающим важность проблемы ненадлежащего качества услуг, является трагедия 18 июня 2016 года: в детском оздоровительном лагере Карелии группа из 47 подростков в сопровождении четырех инструкторов отправилась на лодках в сплав по Сямозеру и попала в шторм. В результате того, что не была соблюдена элементарная техника безопасности, утонули 13 детей и один сотрудник лагеря. Помимо этого, в лагере не хватало спальных мест для детей. В рамках расследования стало известно, что отдых детей в Карелии был организован фирмой ООО «Парк-отель «Сямозеро», которое по результатам проведенного департаментом труда

и социальной защиты населения города Москвы тендера выиграло конкурс на проведение детского отдыха. Согласно Единой информационной системе в сфере закупок, с 2014 года «Парк-отель «Сямозеро» выиграл семь контрактов на сумму 108,7 млн. руб. Цена контракта в большинстве аукционов была лишь на 1% ниже стартовой. На этих торгах у компании практически не было конкурентов, и за три года компания ни разу не проиграла ни в одном конкурсе. Отсутствие должной конкуренции стало причиной того, что низкое качество услуги не сыграло никакой роли при отборе победителя закупки.

Для предотвращения подобных трагедий следует внести поправки в законодательство, которые коснутся правил организации государственных закупок по проведению детского отдыха, а также некоторых других сфер, где качество товаров, работ и услуг должно иметь первостепенное значение.

Для развития контрактной системы в верном направлении необходимо активно развивать контракты жизненного цикла: следует разработать типовой контракт жизненного цикла и активно его внедрять в практическую деятельность.

Перспективным направлением развития контрактной системы также является разработка стандартов и регламентов. Однако следует учесть, что каждый субъект Российской Федерации имеет свои климатические особенности, в связи с чем они не всегда могут быть приняты на Федеральном уровне.

Еще одно направление, в котором может развиваться контрактная система – это создание единой базы экспертов и экспертных сообществ, которых можно привлечь для обеспечения единообразных подходов приемки товаров, работ и услуг по качественным параметрам.

После вступления в силу нового законодательства государственные закупки остались гонкой за снижением цены. Для экономического процветания России нужно стремиться к «качественной», а не «ценовой» конкуренции, в том числе в сфере контрактной системы. Ряд предложенных изменений законодательства призван придать большее значение качественным

характеристикам предмета закупки, что позволит не только сэкономить бюджетные средства в долгосрочной перспективе, но и позволит избежать трагических последствий поставки некачественных товаров, работ и услуг.

Анализ отличительных особенностей Федерального закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ и Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Бюджетные учреждения вправе осуществлять закупки, руководствуясь как положениями закона о закупках 44-ФЗ от 05.04.2013 года, так и 223-ФЗ от 18.07.2011 года. В последнем случае необходимо соблюдение определенных условий, чтобы упростить процедуру. Также в Федеральном законе N 44-ФЗ прописаны ситуации, когда необходимо применение закона N 223-ФЗ [3].

По сравнению с законом о закупках N 44-ФЗ, Федеральный закон N 223-ФЗ имеет ряд преимуществ, позволяющих облегчить участие в государственных закупках. Выбор в пользу последнего нормативного акта бюджетное учреждение может сделать при соблюдении следующих условий:

- денежные средства для распоряжения получены в виде грантов от физических и юридических лиц, переданных на безвозмездной основе;
- бюджетное учреждение является исполнителем по контракту для привлечения субподрядчиков и поставщиков;
- денежные средства для распоряжения получены от юридических или физических лиц в иной, приносящей доход, деятельности.

При сравнении общих положений в Федеральных законах 44-ФЗ и 223-ФЗ можно выделить различия:

1) Перечень заказчиков по закону 223-ФЗ шире. Полный перечень приводится в п.2 ст.1 223-ФЗ. К способам закупок по Федеральному закону 44-ФЗ относятся: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, единственный поставщик (подрядчик, исполнитель), закрытые способы. В то время как по закону 223-ФЗ достаточно провести конкурс или аукцион, либо иной способ закупки, предусмотренный Положением о закупках [34];

2) Электронная цифровая подпись, согласно Федеральному закону N 223-ФЗ должна быть усиленной квалифицированной, а по закону о закупках N 44-ФЗ усиленная неквалифицированная;

3) По нормам Федерального закона N 44-ФЗ перечень электронных площадок для размещения заказа строго регламентирован. В ст. 112 закона о закупках N 44-ФЗ говорится о том, что проведение электронных аукционов осуществляется на ранее аккредитованных (прошедших отбор) площадках. По закону N 223-ФЗ проводить закупки можно через любые электронные площадки;

4) Комиссия для проведения закупки по Федеральному закону 44-ФЗ создается в обязательном порядке, за исключением случаев, когда закупка ведется у единственного поставщика. По закону 223-ФЗ комиссия обязательно создается при проведении конкурса, либо согласно Положению о закупке. В ситуациях, когда организация одновременно осуществляет закупки по нормам законов 44-ФЗ и 223-ФЗ, возможно создание одновременно двух комиссий.

В Федеральном законе N 44-ФЗ очень много нюансов, касающихся информационного обеспечения закупочного процесса, подготовки необходимой документации и сроков ее предоставления. В законе N 223-ФЗ эти нормы также прописаны, но требования к ним не такие высокие. Многие моменты предусматриваются Положением о проведении закупок, которого нет в законе N 44-ФЗ.

При планировании закупок в обоих нормативных актах необходим план (в 44-ФЗ план-график), который формируется сроком на 1 год и размещается в ЕИС. А дальше идут существенные различия:

- по федеральному закону N 44-ФЗ – на втором этапе планирования необходим план закупок на 3 года с размещением в ЕИС. Нормативные акты, регулирующие их размещение – Приказы Минэкономразвития и Казначейства № 761/20н от 27.12.2011 года и № 182/7н от 31.03.2015 года. Кроме того, определенные закупки, которые осуществляются согласно п. 4,5, 23, 26, 33, 42 ч. 1 ст. 93 нужно показывать укрупненно [14];

- по 223-ФЗ – если закупки попадают в категорию п.3 ст.4, то необходим отдельный план закупок на срок от 5 до 7 лет с регистрацией в ЕИС. Его формирование осуществляется согласно Постановлению Правительства №932 от 17.09.2012 года [30].

По федеральному закону N 44-ФЗ – количество дней, в течение которых необходимо опубликовать извещение о проведении закупки или ее изменении, зависит от способа определения поставщика (аукцион, запрос котировок, запрос предложений), либо установления единственного поставщика. Все критерии даны в соответствующих статьях закона. По закону N 223-ФЗ – при проведении открытого конкурса или аукциона извещение в единой информационной системе размещается в течение 20 дней до окончания приема заявок. В иных ситуациях необходимо руководствоваться Положением о проведении закупок. В случае внесения изменений в извещении в данном законе рассматривается ситуация, когда нововведения происходят по истечении 15 дней до даты окончания приема заявок. Срок подачи заявок просто продлевается.

Отмена извещения о проведении закупки в Федеральном законе 44-ФЗ регулируется ст. 36. В ней также, в зависимости от ранее выбранного способа определения поставщика (с помощью проведения открытого аукциона, запроса предложений) назначается срок до даты окончания приема заявок, в течение которого данное решение должно быть опубликовано. Если поставщик выбирается в ходе запроса предложений или единственного поставщика, то не проводить закупку не получится. По Федеральному закону 223-ФЗ случаи отмены проведения закупок регулируются Положением о проведении закупок, либо ст.448 ГК РФ.

В большинстве случаев согласно закону о закупках 44-ФЗ необходимо обеспечение заявки. Оно может быть выражено в деньгах или банковской гарантией. В Постановлении Правительства № 199 от 06.03.2015 года приведены условия, когда можно обойтись без обеспечения исполнения контракта. В остальных случаях, оно обязательно при проведении конкурса или

аукциона. Если поставщик выбирается посредством запроса котировок или предложений, или единственного поставщика, то заказчик вправе, но не обязан потребовать обеспечение заявки. По закону 223-ФЗ обеспечение заявки остается на усмотрение заказчика. Если право на него используется, то размер и вид обеспечения устанавливается положением о закупках.

Основным отличием норм закона 44-ФЗ от 223-ФЗ при описании предмета закупки и назначении максимальной цены контракта, является запрет ссылаться на конкретную торговую марку, фирменное наименование, производителя и т.д. При проведении работ или оказании услуг, если используется какой-то товар можно указать его товарный знак, но с возможностью использования эквивалента. Закон 223-ФЗ не запрещает ссылаться на конкретный товар. При расчете максимальной цены контракта по закону 44-ФЗ применяется один из пяти методов, установленных ст.22. По нормам 223-ФЗ заказчик в Положении о закупках приводит свой способ формирования расценок.

Федеральный закон N 44-ФЗ предоставляет ряд преимуществ поставщикам:

- учреждениям УИС и организациям инвалидов – в отношении предлагаемой ими цены контракта до 15%;
- субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям – в отношении предлагаемой ими цены контракта не менее 15%.

Федеральный закон 223-ФЗ предоставляет такие преимущества как:

- субъектам малого и среднего предпринимательства – не менее 18% от всего объема договоров;
- общий объем договоров закупок, поставщиками которых являются субъекты малого и среднего предпринимательства должен быть не менее 10% от всего всех закупок.

Нормы закона 44-ФЗ очень жесткие в отношении любых изменений условий и цены контракта. Они регулируются статье 34. Контракт должен

заключаться на условиях, прописанных в документации и извещении. Цена не меняется на протяжении действия исполнения договора, и может быть увеличена при определенных условиях. Закон 223-ФЗ позволяет менять любые условия контракта: объем товаров (работ или услуг), их цену, сроки поставки/исполнения [37].

Отчетность по исполнению контракта должна быть размещена в ЕИС:

- по закону о закупках 44-ФЗ – в течение 7 рабочих дней после исполнения контракта. Также необходимо разместить отчет до 1 апреля следующего года, если контракт был заключен и исполнен с субъектами малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям [27];

- по 223-ФЗ – не позднее 10 числа месяца, следующим за отчетным. Его форма и состав определяется п.19 ст.4 [33].

По результатам данного исследования составлена таблица, отражающая отличительные особенности между 44-ФЗ и 223-ФЗ, а также их преимущества и недостатки (приложение А).

1.3 Опыт других стран в области государственных закупок

Главной задачей для развития системы государственных закупок в России является создание единой электронной системы госзаказа. И если другие страны смогли реализовать эту идею, то российские специалисты только начали свой путь в этом направлении [44].

Страны Европейского союза создали единую систему наднационального законодательства. Ее главными целями являются:

- оптимизация закупок для государственных потребностей при минимизации расходов;
- обеспечение одинаковых условий конкуренции при заключении контракта на национальных рынках и в целом на рынке Европейского Союза;
- соблюдение требования гласности;

- поддержание и контроль осуществления честного и открытого бизнеса;
- поддержка малым и средним предприятиям в получении государственных заказов.

Основные ресурсы с содержанием данной информации, обеспечивающей процесс закупок и включающий в себя сведения о заключенных контрактах стран – членов ЕС, включает в себе сведения, касающиеся предложений о закупках. Данные сведения должны быть обязательно опубликованы в «Официальном журнале Европейского Союза». На данный момент официальной версией является электронная база данных «Ежедневный электронный тендер». Данная электронная база ежедневно пополняется 500–750 новыми объявлениями и также содержит некоторые сведения о заключенных контрактах [38].

На основе анализа мирового опыта применения различных закупочных процессов можно утверждать, что одной из самых эффективных форм организации крупных закупок товаров и услуг является проведение открытых конкурсов (тендеров).

В европейской закупочной практике была создана и уже успевшая показать себя система базовых принципов, которые включают в себя:

- прозрачность – открытость и доступность информации о закупках;
- подотчетность и соблюдение процедур;
- четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле;
- открытую и эффективную конкуренцию – недопущение дискриминации;
- справедливость – равные возможности для всех участников закупок.

Законодательства в большинстве странах используют данные принципы как основу, а сами принципы были закреплены рядом международных документов, в частности многосторонним соглашением о государственных закупках в пределах Всемирной торговой организации.

В европейских странах предметы государственных закупок принято подразделять на товары, работы и услуги. По классификации, предложенной ЮНСИТРАЛ (Комиссия ООН по праву международной торговли), к товарам обычно относят сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическую энергию, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких услуг не превышает цены самих товаров.

Каким-либо возможным видом работ принято считать любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или ремонтом зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки.

Услуги же взяли на себя роль любых предметов закупок помимо товаров и работ.

Законодательное регулирование различных категорий закупок обычно различается, причем в первую очередь это касается используемых тендерных процедур и способов определения победителей.

Кроме хорошо известных методов запроса котировок и закупки у единственного источника, некоторые страны используют также методы запроса предложений и конкурентных переговоров.

Запросы предложений получают как минимум три поставщика. Заказчик (закупающая организация) устанавливает критерии, с помощью которых оцениваются предложения, их относительное значение и порядок применения при оценке. Данные критерии связаны с относительной управленческой и технической компетентности поставщика, эффективности представленного им предложения с точки зрения решения, поставленной задачи, а также его цены, которые содержат расходы на эксплуатацию, обслуживание и ремонт [46].

Для местных поставщиков и подрядчиков некоторые страны Европейского Союза при государственных закупках предоставляют различного рода пошлины, обычно на уровне 5–10%. Однако может быть место

и для исключений: например, в Венгрии уровень преференций в течение определенного периода составлял 20%.

Бывают случаи, когда часть государственного заказа резервируется для определенных категорий поставщиков, в частности для малого бизнеса. С такой же целью иногда крупные лоты специально делят на более мелкие.

Кроме специальных ограничений доступа иностранных поставщиков к государственным заказам все чаще используются неизвестные способы, такие как таможенные пошлины и нетарифные ограничения (стандарты, сертификаты, лицензии и так далее), а то и прямой запрет. Сейчас эта практика частично сокращается, но полностью от ее использования, по-видимому, откажутся еще не скоро [62].

Среди стран Евросоюза интересным опытом по организации системы государственных закупок, по мнению российских экспертов, обладает Германия.

Так как Федеративная Республика Германия входит в состав ЕС, она обязана неуклонно исполнять все без исключения положения европейского законодательства о государственных закупках, в противном случае велик риск принятия дисциплинарных мер со стороны Европейской комиссии и последующих разбирательств в Европейском суде [64]. Тем не менее, Германии удалось легко подстроить свое законодательство в сфере размещения госзаказов к требованиям Евросоюза, поскольку создание конкурентной среды и недопустимость дискриминации позволяют разумно расходовать государственные финансы.

Действующая в Германии, система по контролю за процедурой государственных закупок отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику. Все организации, приравненные к государственным заказчикам в соответствии с дефиницией Евросоюза, попадают в сферу ее действий. Таким образом, к государственным заказчикам можно относить и целый ряд частных структур. Система контроля включает в себя две инстанции:

- 1) апелляционную – в форме независимого учреждения;

2) судебную – в форме судебного органа.

Процесс закупок для удовлетворения государственных потребностей в стране децентрализован. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также частные структуры, работающие в секторах жизнеобеспечения, при размещении заявок, руководствуются положениями существующего законодательства и под собственную ответственность. Здесь до сих пор существует отдельная система правил размещения государственных заказов: выше и ниже пороговых величин (в денежном измерении), предусмотренных в соответствующих директивах Европейского Союза.

Кроме того, в Германии смогла успешно реализовать деятельность общественной организации экспертов и ученых «Форум госзаказа», в рамках которой происходит обмен мнениями, формируется отношение к новым явлениям в сфере государственных закупок внутри страны и за рубежом. Сформулированная в рабочих органах форума, точка зрения специалистов и ученых, регулярно доводится до сведения правительства [40].

Нередкими бывают случаи, когда заказчики путем «творческого» толкования отдельных положений законодательства о государственных закупках пытаются уйти из его сферы действия, а значит, и от дополнительных обязательств. Тогда некоторые возможные подрядчики в свою очередь могут использовать приемы недобросовестной конкуренции вплоть до попыток подкупа представителей заказчика. Поэтому в государственных учреждениях практикуется назначение независимых лиц (в связи с невозможностью их уволить), ответственных за размещение государственных заказов. Контроль за работой этих чиновников ведется вышестоящими органами надзора и Счетной палатой [60].

В Соединенных Штатах Америки самый большой опыт информационного обеспечения государственных закупок. Первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в США в 1792 г. согласно ему, полномочия в области закупок на государственные нужды были даны министерствам финансов и обороны.

В общем, система государственных закупок на национальные нужды в США нецентрализованная, однако закупки непосредственно на государственные нужды напоминают систему Госснаба (Государственный комитет СССР по материально-техническому снабжению), существовавшую в советские времена.

В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в Соединённых Штатах Америки является Управлением общих услуг. На основе заявок министерств и ведомств Управление общих услуг организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры. Товары хранятся на складах Управления общих услуг и перепродаются заказчикам по оптовой цене с вычетом небольшого процента, необходимого для обеспечения жизнедеятельности Управления общих услуг [61].

Закупки для удовлетворения потребностей национальной обороны осуществляет министерство обороны Америки. Закупки специального назначения проводятся также некими другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики, Национальное управление по авионавтике и исследованию космического пространства и т.п.

Законодательную основу системы государственных закупок в Америке составляют Правила закупок для федеральных потребностей и Правила закупок для потребностей обороны. Эти документы регламентируют всю систему федеральных закупок и отличаются весьма детальной проработкой принципов и процедур.

Все законы, которые относятся к данной области, можно разделить на два направления. Первое – общенациональное законодательство. Оно определяет организацию процесса государственных закупок и устанавливает юридические нормы, которые относятся к конкретным видам закупок, отнесенных к осведомленности соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне. Второе – специальное законодательство, отвечающее за

процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов.

Система государственных закупок США включает около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплексы. Они ежегодно выставляют заказы на товары и услуги непосредственно через центральный федеральный орган управления, собственные ведомственные центры и 12 региональных центров федерального правительства, которые находятся в центральных городах страны.

Законодательство США также определяет деятельность органов, ответственных за создание и использование информационных ресурсов по государственным закупкам. Например, законодательно определены полномочия и функции органов, ответственных за сохранение информационного ресурса – сбор, обработку и распространение данных по закупкам, обеспечение и управление функционированием информационной базы системы данных закупок для федеральных потребностей и Федерального регистра контрактов. Центр данных по федеральным закупкам регулярно выпускает руководство по представлению этих данных, где содержится:

- полный перечень отчитывающихся, а также не отчитывающихся ведомств;
- необходимые руководства для узлов сбора данных в каждом ведомстве.

На сегодняшний день каждое федеральное ведомство США обязано формировать и поддерживать нововведение компьютерной базы данных, содержащей несекретные сведения по всем контрактам единичной стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять прошедших финансовых лет. Все ведомства обязаны направлять указанную информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок. Для обеспечения сведений по контрактам федеральные ведомства применяют стандартные формы документов и унифицированные форматы данных.

Информационная система федеральных закупок предоставляет учет сведений по 400–500 тыс. контрактов единичной стоимостью более 25 тыс.

долл. и 17 млн. контрактов минимальной единичной стоимостью, ежегодно содержащих федеральными ведомствами (на итоговую сумму порядка 200 млрд долл.). Центральная информационная система (ЦИС) федеральных закупок является основой консолидированной информации о государственных закупках.

Сведения, содержащиеся в ЦИС федеральных закупок, применяются в качестве основы для формирования периодических и специальных отчетов президенту, Конгрессу и бюджетному управлению Соединенных Штатов Америки, а также предоставляются федеральным ведомствам, деловым кругам и общественности.

По отношению этих сведений ЦИС ежегодно подготавливает и публикует отчет. На платной основе предоставляются отчеты, составленные по индивидуальным запросам любых потребителей. При надобности специалист ЦИС поспособствует клиенту в создании требуемой структуры отчета. Срок подготовки документа – пять-семь рабочих дней. Специальные отчеты, списки и рассылки предоставляются как в бумажном виде, так и на магнитном носителе [39]. При формировании специализированного запроса требуется указать такие данные:

- промежуток времени, по которому необходимо осуществлять исследования (финансовый год в Соединенных Штатах Америки считается с 1 октября по 30 сентября);
- информация, которую клиенту нужно получить в отчете (например, название исполнителя контракта, номер и тип контракта и т.д.);
- структура, по которой клиент хочет получить информацию (например, с размещением по годам, ведомствам, названиям исполнителей). Также отдельное указание необходимы при получении общей суммы в стоимостной форме.

В Америке были введены электронные торги при использовании федеральных закупок, целью которых стало не только автоматизация однообразных процессов взаимодействия закупочных органов с возможными

подрядчиками, но и уменьшения затрат на выполнение закупочных процедур и резкое уменьшение сроков проведения этих операций. Масштабы использования электронных торгов при ведении федеральных закупок в Америке в данный момент являются условно небольшими в сравнении с объемом их применения при осуществлении сделок между коммерческими фирмами. Электронные торги в основном применяются для закупок, неосложнённым процедурам по контрактам стоимостью до 100 тыс. долл. Это объясняется чересчур сложной регламентацией процедур федеральных закупок, которая полностью удовлетворяет условиям их проведения с помощью документов на бумажных носителях, но создает усложнения при проведении закупок с помощью электронных торгов.

Основная заслуга американской информационной системы федеральных закупок заключается в том, что она обеспечивает:

- высокую оперативность и точность предоставления Конгрессу, администрации президента, федеральным ведомствам и частному сектору данных о положении в области контрактов на закупки для государственных потребностей;

- позволяет получить сведения по федеральным закупкам в различных интересующих пользователя подразделениях: по годам, ведомствам и т.д.

Несмотря на это отмечаются следующие минусы системы:

- неполное предоставление данных отдельными федеральными ведомствами;

- недостаточная инициативность использования информационных ресурсов как со стороны правительственных структур, так и со стороны населения;

- недостаточная информационная совместимость между компонентами системы и др.

2 Состояние и проблемы развития МЧС России

2.1 Анализ финансового обеспечения подразделений и частей МЧС России

Министерство Российской Федерации представляет собой федеральное министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [36].

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему:

- территориальные органы – РЦ МЧС России и ГУ МЧС России по субъектам РФ;
- муниципальную противопожарную службу МЧС (ГПС);
- войска ГО;
- муниципальную инспекцию по маломерным судам (ГИМС) МЧС;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования;
- образовательные и научно-исследовательские учреждения;
- медицинские и санаторно-курортные и иные учреждения, и организации находящиеся в ведении МЧС России.

Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС формируется российский государственный корпус чрезвычайного реагирования [45].

Структура центрального аппарата МЧС России:

1. Министр;
2. Первый заместитель министра;
3. Заместители министра – 2;
4. Главный военный эксперт;
5. Главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору;

6. Аппарат советников (пресс-служба и внутренняя безопасность).

Департаменты:

1. оперативного управления;
2. предупреждения чрезвычайных ситуаций;
3. территориальной политики;
4. гражданской защиты;
5. тыла и вооружения;
6. развития инфраструктуры;
7. организационно-мобилизационный;
8. кадровой политики;
9. международной деятельности;
10. административно-правовой;
11. финансово-экономический.

Подробная структура центрального аппарата МЧС России представлена на рисунке 1.

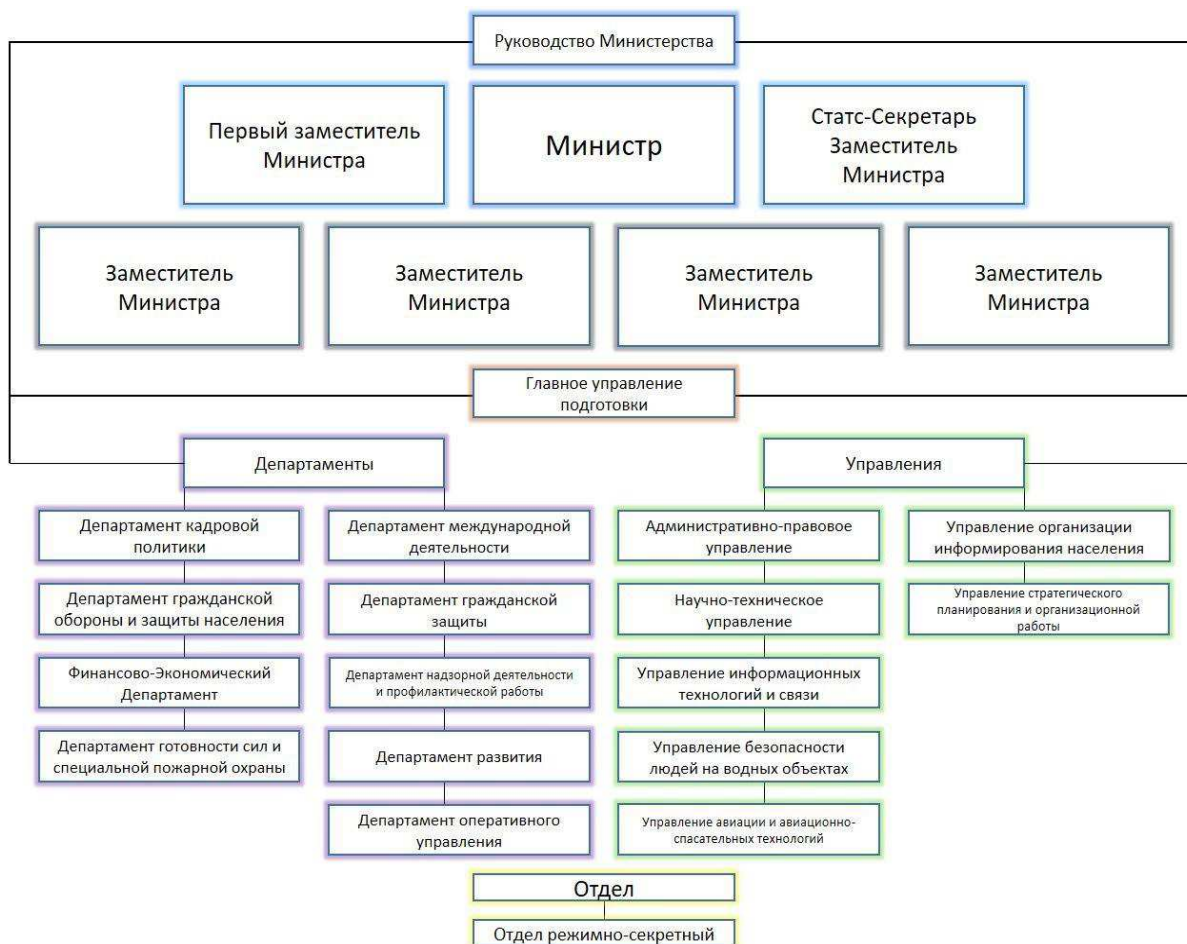


Рисунок 1 - Структура центрального аппарата МЧС России

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий ставит перед собой следующие задачи [7]:

- осуществление государственной политической деятельности в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности;
- осуществление мер по организации и ведению ГО, защите населения и территорий от ЧС и пожаров, а еще мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами страны [49];
- осуществление нормативного регулирования, особых, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

- осуществление управления в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, а также координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанной области;

- осуществление сбора и обработки информации в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, а также обмена этой информацией.

Отличным примером нерационального расходования бюджетных средств в системе авиации МЧС имеет возможность быть обозначен случаем, описанным на веб-сайте Живого Журнала, где МЧС РФ закупило 600 квадрокоптеров в полтора раза дороже рыночной стоимости. Всего получилось приобрести на сумму равную 105 млн рублей, то есть на один квадрокоптер МЧС придется потратить больше 175 тысяч рублей. Поставкой занималась компания «СпецТехАвиа» [67].

Воспользовавшись ресурсами "Яндекс-маркет", и проведя мониторинг цен, получаем, что средняя стоимость в рознице одного такого аппарата, варьируется в районе 125 тысяч рублей. Так же учтем дополнительное оборудование, которое стоит в пределах 20 тысяч, получаем среднюю цену в 145 тысяч рублей за 1 единицу товара в розничном магазине. При поставке партии значительного объема, в нашем случае 600 экземпляров, поставщик даст оптовую скидку, на практике это как минимум 15% от цены. Из этого следует, что переплата из муниципального бюджета варьируется в пределах 20 миллионов рублей.

Последующая партия беспилотников в числе 25 штук и стоимостью 750 тысяч рублей каждый, была поставлена фирмой "ТехСнабРесурс". Дополнительным оборудованием к представленной платформе является тепловизор, который вполне возможно приобрести в среднем за 300 тысяч рублей. Исходя из этого видим, что переплата в очередной раз составила достаточно внушительную сумму, в размере 290 с каждого летательного аппарата и это без учета оптовой скидки.

Согласно информации "СПАРК-Интерфакс", компания ООО "ТехСнабРесурс", зарегистрирована в квартире панельного девятиэтажного дома №9 по улице Гримау в Москве. При попытке связаться с владельцем и гендиректором на связь никто не вышел. Сайта компании так же найти не удалось.

Штат сотрудников составляет 5 человек, уставной капитал 12 тысяч рублей. Такого рода компании относят к микро-предприятиям. При обороте в 215 миллионов за прошлый год показывает убыток в 23 миллиона.

При попытке корреспондентов разобраться, на каком основании была установлена такая высокая цена, исполнительный директор "ТехСнабРесурса" высказался, что наценка "включает логистику и таможенные процедуры". При вопросе, дорабатывались ли коптеры под работу в российских условиях, ответа не последовало.

Первый заместитель начальника ГУ МЧС по Калужской области Владислав Блеснов, исполняющий прямые обязанности своего шефа Валерия Клименко, пока тот на больничном, на вопрос ценообразования ответить не смог или не захотел. Хотя обоснование начальной цены контракта готовило его ведомство. По расчетам, основанным на запросе информации у четырех поставщиков, средняя цена выходила и вовсе 212 тысяч за обыкновенный беспилотник и 1,3 миллиона за тот, который с тепловизором.

При закупке 2016 года вспомогательные средства были потрачены на модернизацию купленных дронов, потому что в своем базовом виде они не соответствуют требованиям МЧС. Работы выполняла калужская компания "Беспилотные системы" — она исправила электронику, утеплила батарейные отсеки, изготовила коробки для переноски и сумки под планшеты. По словам гендиректора "Беспилотных систем", сумма контракта составляла порядка 800 тысяч рублей.

Стоит обозначить, что по данным представленного случая нерационального использования бюджетных средств в системе авиации МЧС, государственный бюджет страны потерял порядка 103,7 мил.р. по подсчётам,

приведённым в таблице 1. Такая ситуация является недопустимой для такой стратегически важной организации как МЧС.

Таблица 1 – Анализ госконтрактов на поставку БЛА для нужд МЧС России

Поставщик	Количество	Цена по контракту	Средняя цена с учетом оптовой скидки и доп. оборудования	Переплата из гос. бюджета
«СпецТехАвиа»	600 шт.	175 т.р.	127 т.р.	28,8 млн.р.
«ТехСнабРесурс»	25 шт.	750 т.р.	457 т.р.	7,3 млн.р.
«СпецПромАвиа»	200 шт.	190 т.р.	112 т.р.	15,6 млн.р.
«УралОптТрейд»	650 шт.	202 т.р.	122 т.р.	52 млн.р.
Общая переплата из гос. бюджета по данным сделкам составила: 103,7 млн.р.				

В данном году модернизация закупленных квадрокоптеров выполняться не станет. Это имеет возможность повлечь за собой ряд проблем при их использовании.

Тут принципиально сделать акцент на то, что без доработки дроны не смогут работать при минусовых температурах. В государственном контракте на поставку значится интервал от -15 до 40. Но в свойствах дрона рабочей температурой можно считать интервал от 0 до 40. "Доминус десяти еще летает. Но при этом надо понимать, что на высоте холодный ветер. Батареи замерзают, и дрон просто «падает», - отметил один из поставщиков этой техники. В будущем закупки квадрокоптеров продолжатся.

Относительно недавно как система государственных закупок в Российской Федерации поменялась, в связи с вступлением в силу с 31 декабря 2017 года Федерального закона Российской Федерации от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Этот Федеральный закон значительно отредактировал механизмы государственных закупок [2].

Такие серьезные конфигурации не могли не затронуть контрактную систему Министерства Российской Федерации. Так, начиная с сего года, в области муниципальных закупок, в части касающейся и системы авиации МЧС,

выбран курс на перевод государственных закупок в электронную форму, а именно, предел денежных средств для организации заказов на закупку товаров, работ, услуг на приобретение продовольственного, вещевого обеспечения, горюче-смазочных материалов, проведение серьезного ремонта вооружения, военнотехнической и специальной техники станут выполняться в электронной форме [47]. В соответствии с федеральным законом № 44, для участия в аукционных закупках необходимо регистрация в единой информационной системе. Далее данные из единой информационной системы будут передаваться на электронные площадки, в следствие этого надобность производить аккредитацию на каждой из площадок пропадает, что упрощает проведение государственных закупок [13]. Но в свою очередь появляется ряд задач, связанных с отсутствием контроля над проведением этих закупок. Одна из них — это проблема «посредничество». Компания, выигравшая в торгах, продаёт свой контракт за более высокую цену другой компании, которые платят, чтобы не уйти с рынка из-за отсутствия спроса на их услуги, которые, во многих случаях, не соответствуют должному уровню качества. Таким образом посредники искусственно поднимают стоимость накупаемого товара, что негативно сказывается на экономическом обеспечении государства, а также на отдельных организациях и подразделениях МЧС России. В связи с этим для решения этой проблемы появляется необходимость разработать методику, в основе которой будет установлена проверка организации или компании, на дееспособность высококачественного выполнения взятых на себя обязательств [12].

Также в соответствии с 223-ФЗ: «Организация закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ» (с учетом новой редакции № 223-ФЗ, 2018 года), изменения затронут ключевым образом поправки, которого будут ориентированы на поддержание среднего и малого бизнеса. Кроме того, в соответствии с постановлением правительства с января 2018 года годовой объём закупок у субъектов малого предпринимательства, увеличен до 15% и

расширен перечень заказчиков, обязанных проводить такие закупки [52]. Принятые решения позволят расширить количество компаний, желающих участвовать в тендерах, в свою очередь которые, повысят эффективность муниципальных закупок. В предоставленном Федеральном законе, не смотря на положительные результаты внесения поправок, также имеются недостатки. Один из них – это проблема деофшоризации. Проблема заключается в том, что данный закон не учитывает запрета на работу с поставщиками, зарегистрированными в офшорных зонах, что дает им возможность уклоняться от сбора налогов на территории Российской Федерации. Для решения возникшей проблемы предлагаю установить запрет на участие в торгах поставщиков, зарегистрированных не на территории Российской Федерации, что позволит в разы увеличить эффективность финансового положения страны [16].

В заключении, стоит обозначить, что выбранный путь «Электронизации» эффективен с точки зрения денежного обеспечения государственных закупками в системе авиации МЧС, но все еще необходимо производить доработки с целью сокращения коррупционной составляющей в ней, а также совершенствования денежных отношений в ней.

2.2 Проблемы и недостатки государственных закупок для нужд подразделений и частей МЧС России

Каждый год в России происходит очень много чрезвычайных ситуаций техногенного, экологического, природного характера: мучаются, погибают люди, наносится большой материальный ущерб. В следствии этого важной государственной функцией считалось и считается защита населения и государственного достояния от результатов чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и других стихийных бедствий. Создание Госкомитета РФ а затем и МЧС РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий стало ключевым шагом в

делестроения в стране прогрессивной системы предупреждения и ликвидации ЧС.

МЧС России выступает в роли координатора и организующего центра. Оно считается федеральным органом исполнительной власти, производящим государственную политику и осуществляющим управление в установленной сфере деятельности, это общегосударственный орган по организации обеспечения безопасности населения и государства при различных ЧС. [51].

Обязанность, возложенная на МЧС РФ по защите населения и территорий от ЧС, требовала создания сильной авиационной структуры министерства, способной собственными силами и средствами решать задачи на основе Федерального закона «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» [55]. Впрочем, небольшой парк старой, изношенной авиационной техники не позволял быстро и с надлежащим качеством реагировать на возникающие ЧС, особенно в отдаленных регионах страны. В следствии этого с первых дней создания «чрезвычайной службы» РФ стало более чем понятно: чтобы в кратчайшие сроки приходить на помощь людям, терпящим бедствий в всевозможных районах государства и мира, нужна «чрезвычайная» авиация [56]. Так как ни одна задача по выполнению или же обеспечению в зоне чрезвычайной ситуации, как известно, практически не может быть благополучно решена без эффективного применения авиации.

Авиация МЧС РФ – это группировка воздушно-транспортных средств МЧС РФ, предназначенная для: оперативной доставки спасателей, специалистов и экспертов в зоны чрезвычайных ситуаций, перевозки гуманитарной помощи, эвакуации пострадавших, а также российских граждан из-за границы, мониторинговой работы, проведения поисковых, аварийно-спасательных и специальных работ (пожаротушение, десантирование, транспортировка воздушных судов, автомобильной и другой техники, доставка аэромобильного госпиталя МЧС РФ и полевого госпиталя всероссийского центра медицины катастроф «Защита» Минздравсоцразвития России, экстренная перевозка вертолетами тяжелобольных в госпитали) и решения

других задач [18]. Авиация МЧС РФ состоит из Управления авиации и авиационно-спасательных технологий, Федерального государственного унитарного авиационного предприятия МЧС России (АСК), пяти авиационно-спасательных центров, базируемых на аэродромах: Раменское (г. Жуковский Московской обл.), Платов (г. Ростов-на-Дону), Пулково (г. Санкт-Петербург), Емельяново (г. Красноярск), Хабаровск-Центральный (г. Хабаровск) и базы аэродромного и материально-технического обеспечения (БАТМО), а также отдельные авиационные звенья во многих городах муниципальных округов [17].

Проблема качества товаров, работ и услуг, закупаемых в рамках государственного заказа в систему авиации МЧС, всегда остается актуальной. Это вызвано следующими причинами:

1. На госзаказ выделяются значительные суммы из бюджетов всех уровней. Бюджет МЧС РФ в 2017 году составил более 165,8 млрд рублей, что почти на 2 млрд рублей меньше, чем в 2016 году. Это следует из приложения к законопроекту "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов", опубликованного на портале проектов нормативных правовых актов [6].

В 2016 году бюджет МЧС составил 167,6 млрд рублей. Согласно документу, расходы бюджета на МЧС будут уменьшены и в 2018 годах, и в 2019 годах. Так, в 2018 году он составит свыше 164,1 млрд рублей, в 2019 - более 163,5 млрд рублей [57].

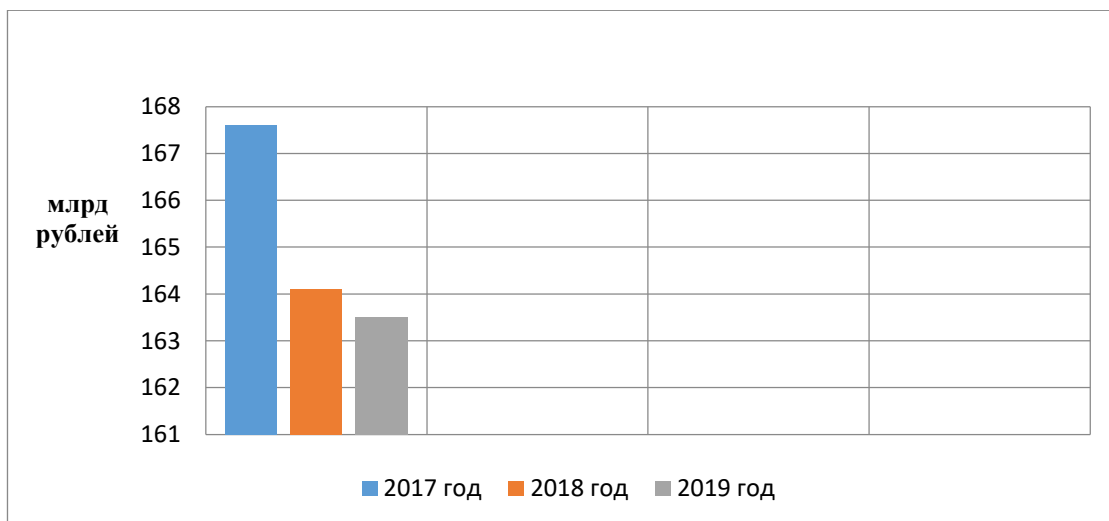


Рисунок 2 – Бюджет МЧС

Если провести анализ бюджета МЧС РФ за предыдущее годы, то можно заметить периодически появляющуюся тенденцию к уменьшению количества выделяемых для нужд министерства средств.

Таблица 2– План бюджета МЧС России по годам

Год	Бюджет	Тенденция
2012	167,3 млрд. руб.	+ 18,4
2013	160 млрд. руб.	- 7,3
2014	159 млрд. руб.	- 1
2015	163 млрд. руб.	+ 4
2016	167,6 млрд. руб.	+ 4,6
2017	165,8 млрд. руб.	- 1,8
2018	164,1 млрд. руб.	- 1,7
2019	163,5 млрд. руб.	- 0,6

Для наглядности, построим график по данным таблицы:

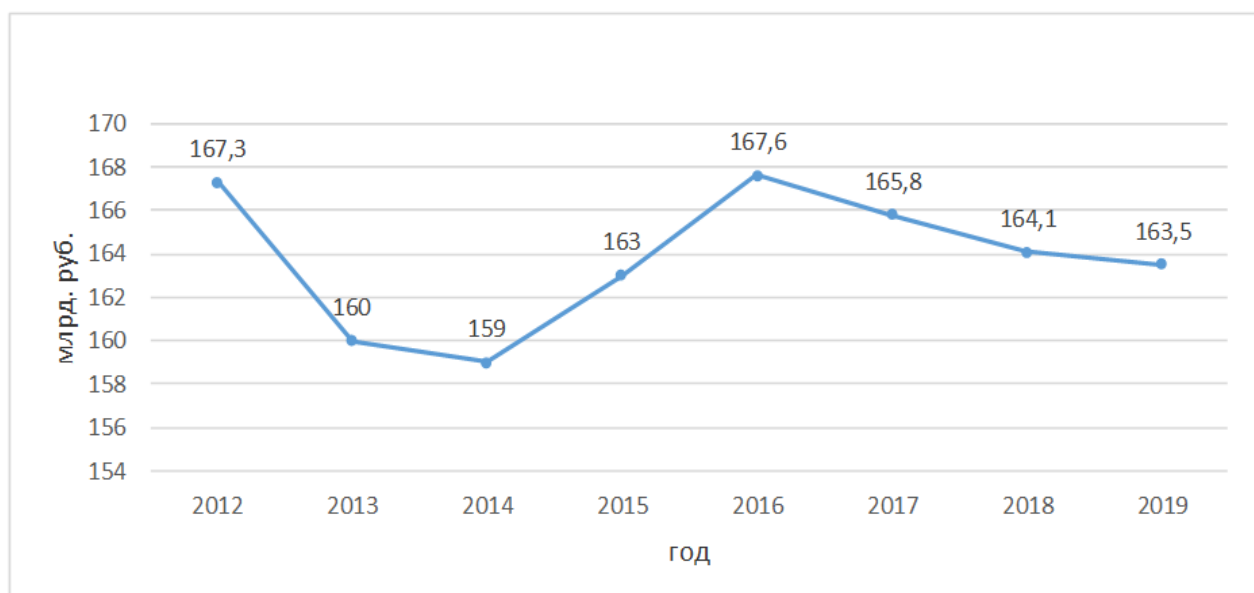


Рисунок 3 – Динамика бюджета МЧС России с 2012 года

Статьи затрат в ближайшие три года не ожидают никаких изменений.

Главные затраты в МЧС РФ относятся к национальной безопасности и правоохранительной деятельности - свыше 156,6 миллиардов в 2017 году, 155,5 млрд. рублей - в 2018 году и примерно 156 млрд. - в 2019 году.

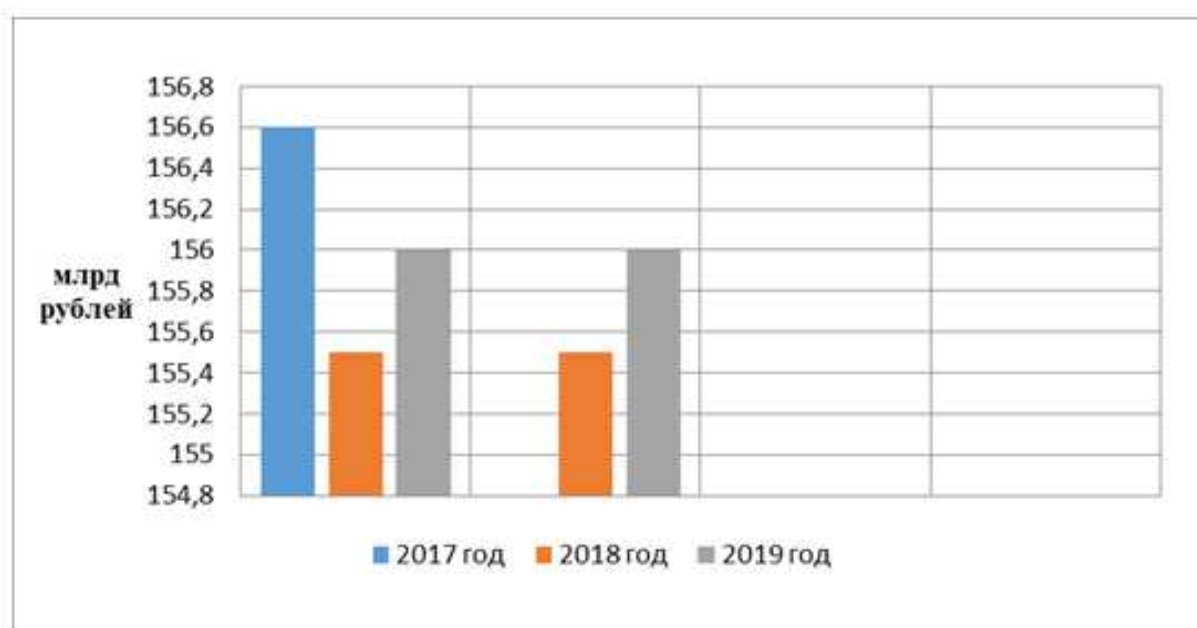


Рисунок 4 – Основные расходы МЧС России

На оборудования подразделений МЧС РФ передовыми образцами техники и оборудования в рамках гособоронзаказов 2017 году планируется потратить более 1,7 миллиарда рублей, уже в 2018 и 2019 годах эта сумма увеличится и будет равно 2,5 млрд рублей.

На обеспечение пожарной безопасности в 2017 году учитывается выше 118,6 млрд рублей, примерно же столько и в 2018 году, а в 2019 данная сумма превзойдет 119 млрд рублей.

На основе данных гистограмм о бюджете и расходах МЧС, можно сделать вывод: если бюджет МЧС будет уменьшаться, а их расходы останутся на том же уровне или начнут увеличиваться, то МЧС придется приобретать товар по худшему качеству, что может привести к катастрофическим последствиям. Поэтому необходимо уменьшение расходов. Например, таких как ремонт некачественной продукции.

Одна из важных ролей государственных закупок — стратегическая. Закупаемые в рамках государственного заказа, товары, услуги, работы рассчитаны для удовлетворения наиболее важных потребностей общества — в здоровье, в качестве жизни, безопасности за которую отвечает разного рода структуры включая и структуру авиации МЧС. Таким образом, благополучие граждан обуславливает, насколько качественным будет закупленный товар.

Недоработка законодательных и организационных механизмов влечет в сферу государственных закупок недобросовестные фирмы, которые в ходе торгов избавляются от продукции низкого качества, из-за которой МЧС России ежегодно несёт существенные материальные потери. Вместо того чтобы закупать новые товары и увеличивать их количество, подразделения авиации МЧС приходится покупать и восстанавливать старые из-за низкого качества купленных товаров ранее.

Анализ статистики авиационных событий, произошедших в Красноярском комплексном авиационно-спасательном центре МЧС России за 2010-2017 г., показал:

- в период с 2010 по 2013 год число часов, проводимых воздушными суднами организации в полете до наступления какого-либо неблагоприятного авиационного события, постепенно увеличивалось. Эти данные свидетельствуют о том, что надежность авиационной техники в течении 3 лет возрастала [41];

- с 2013 года налет часов на 1 авиационное событие существенно снизился. Именно в 2013 году был принят Федеральный закон о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (44-ФЗ). С тех пор у поставщиков некачественных товаров и услуг появилась возможность предлагать минимальную цену, выигрывать торги и заниматься государственными заказами[48];

- в 2016 году расширился парк воздушных судов министерства. Авиационная группировка МЧС в Сибири была усилена 6 новыми воздушными судами. Этот факт оказал положительное влияние на статистику отношения часов налета к авиационным событиям;

- после 2016 снова наблюдается тенденция к снижению часов налета на 1 авиационное событие.

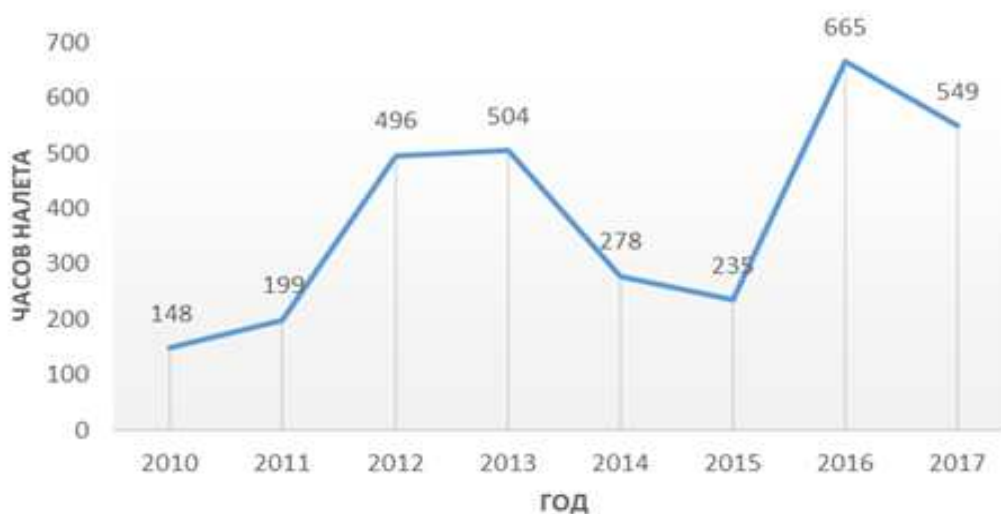


Рисунок 5 – Налет на одно авиационное событие

Результаты данного анализа позволяют сделать вывод, что принятый в 2013 году 44 Федеральный закон оказал отрицательное влияние на работу авиационного центра. Некачественные товары и услуги влекут за собой увеличение числа авиационных событий, таких как отказы авиационной техники, которые могут однажды привести к катастрофе [9].

Закупая товары высокого качества, подразделения будут иметь возможность сэкономить в последствии на ремонте.

Стоимость ремонта специальной техники рассчитывается на основе анализа прогнозируемых затрат ремонтного подразделения в предстоящем отчетном периоде. В основе расчета стоимости ремонта лежит расчет средней стоимости нормо-часа, оценка количества единиц времени, необходимых для выполнения работ, и затраты на приобретение необходимых материальных запасов.

Затраты на выполнение работ по ремонту включают налоги и сборы, начисляемые и уплачиваемые в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

К расходам ремонтного подразделения относятся издержки, непосредственно связанные с выполнением работ по ремонту, так и расходы, необходимые для обеспечения деятельности ремонтного подразделения в целом, но не потребляемые непосредственно в выполнении ремонтных работ.

К расходам, непосредственно связанным с выполнением работ по ремонту, относятся:

- затраты на сотрудников ремонтного подразделения, непосредственно участвующего в процессе выполнения работ по ремонту;
- материальные запасы, непосредственно потребляемые в процессе выполнения работ;
- издержки (амортизация), связанные с использованием основных фондов в процессе выполнения ремонта;
- и другие.

К расходам, необходимым для обеспечения деятельности ремонтного подразделения, но не относящихся непосредственно к выполнению работ по ремонту относятся:

- затраты на персонал ремонтного подразделения, не участвующий непосредственно в процессе выполнения работ по ремонту техники (административно - управленческий персонал, административно-хозяйственный персонал);

- хозяйственные расходы – расходные материалы и предметы снабжения (за исключением материальных запасов, необходимых для ремонта), оплата услуг связи, коммунальных услуг, текущего ремонта основных фондов и так далее (далее – затраты общехозяйственного назначения);

- расходы на уплату налогов, пошлины и иные обязательные платежи (за исключением начислений на фонд оплаты труда);

- издержки зданий и других основных фондов, непосредственно не связанных с выполнением работ по ремонту специальной техники;

- другие расходы

Затраты на ремонт можно избежать, закупая изначально качественные товары и услуги.

Лишь с начала 2017 г. в реестр недобросовестных поставщиков попали 1335 организаций. А реестр недобросовестных поставщиков, созданный еще в рамках действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных потребностей», содержит более 13 тыс. организаций [65].

В соответствии с положением, ГОСТ Р ИСО 9000-2001 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», качество — это совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности. Используя это определение, можно изложить главный признак некачественного товара — невозможность с помощью этого товара удовлетворить потребности отдельного лица, группы лиц или организации в полном объеме [35].

В первую очередь необходимо дать ответ на вопрос: «Каковы причины поставки некачественных товаров?» В данной пункте мы не будем анализировать коррупционные схемы, должностные преступления и другие действия, которые относятся скорее к умышленному деянию конкретного лица или группы лиц. Значительно больший интерес представляют ситуации, в которых некачественные товары попадают к заказчикам без злого намерения со стороны последних.

Если не брать во внимание недобросовестность заказчика или его отдельных сотрудников, то причин, по которым поставляют некачественный товар, может быть несколько.

Первая причина — разработка некорректного технического задания. Данная проблема часто встречается при разработке заданий на технически сложные товары. Сотрудники, работающие в контрактных службах, сталкиваются с огромным разнообразием закупаемой продукции. Невозможно быть экспертом во всем, а закупка самолётов и закупка мебели абсолютно несоизмеримы по сложности. Данную проблему можно решить разработкой типовых технических заданий для различных товарных групп, которые будут ориентиром для сотрудников заказчика и облегчат процесс подбора сложных товаров. Задача разработки типовых технических заданий и библиотеки типовых контрактов поставлена перед Минэкономразвития и должна быть решена к 2019 г.

Второй причиной поставки некачественной продукции могут являться ошибки при приемке товара. По своей сути приемка — последний барьер, не позволяющий некачественному товару попасть к заказчику. Любые вопросы по качеству, количеству, ассортименту поставляемого товара могут быть урегулированы в процессе приемки значительно быстрее. После того как акт приемки подписан, взаимодействовать с поставщиком значительно труднее, и доказывать свою правоту заказчику, в случае чего, придется в суде.

В отличие от старого закона, Закон № 44-ФЗ говорит о том, что осуществление приемки товаров, работ, услуг — не право, а

обязанность покупателя. Также в законе содержатся требования к процедуре приемки, созданию приемочной комиссии. Сформулировано положение об организации экспертизы товаров.

Третья причина, самая серьезная — это вмешательство в закупочный процесс контролирующих органов. Очень распространена ситуация, когда недобросовестные поставщики обращаются с жалобой в Федеральную антимонопольную службу (ФАС), выигрывают дело и получают право на заключение контракта. Схема выглядит следующим образом: поставщик, видя, что его товар по качеству не отвечает требованиям технического задания, обжалует это техническое задание в ФАС. Основанием для жалоб чаще всего называются «завышенные требования к объекту закупки». ФАС проводит расследование и выносит предписание заказчику снизить требования. Заказчик снижает требования либо использует требования, выставленные ФАС. Закупка производится. Последствия могут быть самые разнообразные: от просто бесполезной траты денег до прямого ущерба здоровью людей.

Первые две проблемы уже частично решаются. В законе № 44-ФЗ оговорены также некоторые дополнительные меры по защите прав заказчика: предусмотрены расширенный механизм обеспечения исполнения контракта, возможность расторжения контракта в одностороннем порядке при наступлении определенных условий, а также защита от недействительных банковских гарантий. Все эти меры должны помочь отсеять недобросовестных поставщиков и создать мотивацию к качественному выполнению обязательств поставщиков-победителей.

Разрешить проблему взаимодействия заказчиков, поставщиков и контролирующих органов гораздо труднее. Самая сложная задача — поиск баланса между необходимым контролем и вмешательством, которое наносит вред заказчику. Среди потенциальных мер, направленных на установление этого баланса, могут быть:

- разработка процедур обоснования технического задания (если заказчик может грамотно обосновать прописанные требования, задание не должно урезаться в угоду недобросовестным поставщикам);

- внесение изменений в законодательство, установление приоритета максимального качества, а не минимальной цены (пока основным инструментом закупок являются аукционы, где во главе угла стоит минимальная цена, качество будет оставаться на втором месте; доля аукционов в 2017 г. составила 88 % от всех закупочных процедур);

- разработка механизма экспертной оценки в рамках рассмотрения дел в ФАС (при оценке адекватности спорного технического задания для вынесения практически обоснованных решений необходимо привлекать экспертов из соответствующих профильных организаций).

Указанные меры не только помогут защитить права заказчика и сэкономить бюджетные средства и трудовые ресурсы подразделений МЧС, но и повысят прозрачность процедуры системы госзаказа и позволят поднять ее на новый уровень профессионализма, выведя за границу непрофессионалов, мошенников, недобросовестных поставщиков.

Внесение поправок в нормативно-правовые акты необходимо произвести с целью улучшения качества приобретаемых товаров, работ и услуг, путем модернизации методов государственных закупок для подразделений и частей Министерства Чрезвычайных Ситуаций Российской Федерации посредством перехода к более эффективной в данном случае смешанной модели размещения государственного заказа и внедрения системы оценки жизненного цикла товара с новыми критериями, позволяющими оказать существенное положительное влияние на безотказность и работоспособность авиационной техники подразделений.

Все предлагаемые в работе нововведения необходимы в связи с тем, что зачастую оперативность подготовки авиационной техники к работе и ее летная годность в целом являются основополагающими критериями для выполнения жизненно важных работ. Таких как ликвидация разрушительных последствий

стихийных бедствий, в результате которых может возникнуть угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и компонентов окружающей природной среды; осуществление управления, координации, контроля и реагирования в области гражданской обороны; защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Необходимо так же учесть, что помимо жизни людей, ожидающих и рассчитывающих на спасение при наступлении чрезвычайной ситуации, от специалистов Министерства Чрезвычайных Ситуаций, есть жизни самих служащих, осуществляющие данную деятельность. Из-за низкого качества работ, услуг и товаров, закупаемых в рамках осуществления государственного заказа, все эти жизни подвергаются существенному риску.

Для исключения таких рисков, необходимо поддержание авиационной техники в состоянии летной годности, обеспечение ее эффективного и оперативного использования по назначению, исключение отказов в полете, а также простоя авиационной техники, вызванного внеплановым ремонтом, требующемся из-за беспечно сэкономленных на поставках средствах. Именно поэтому так важно своевременно принять меры, направленные на повышение качества работ, услуг и товаров, закупаемых для нужд стратегически важных подразделений.

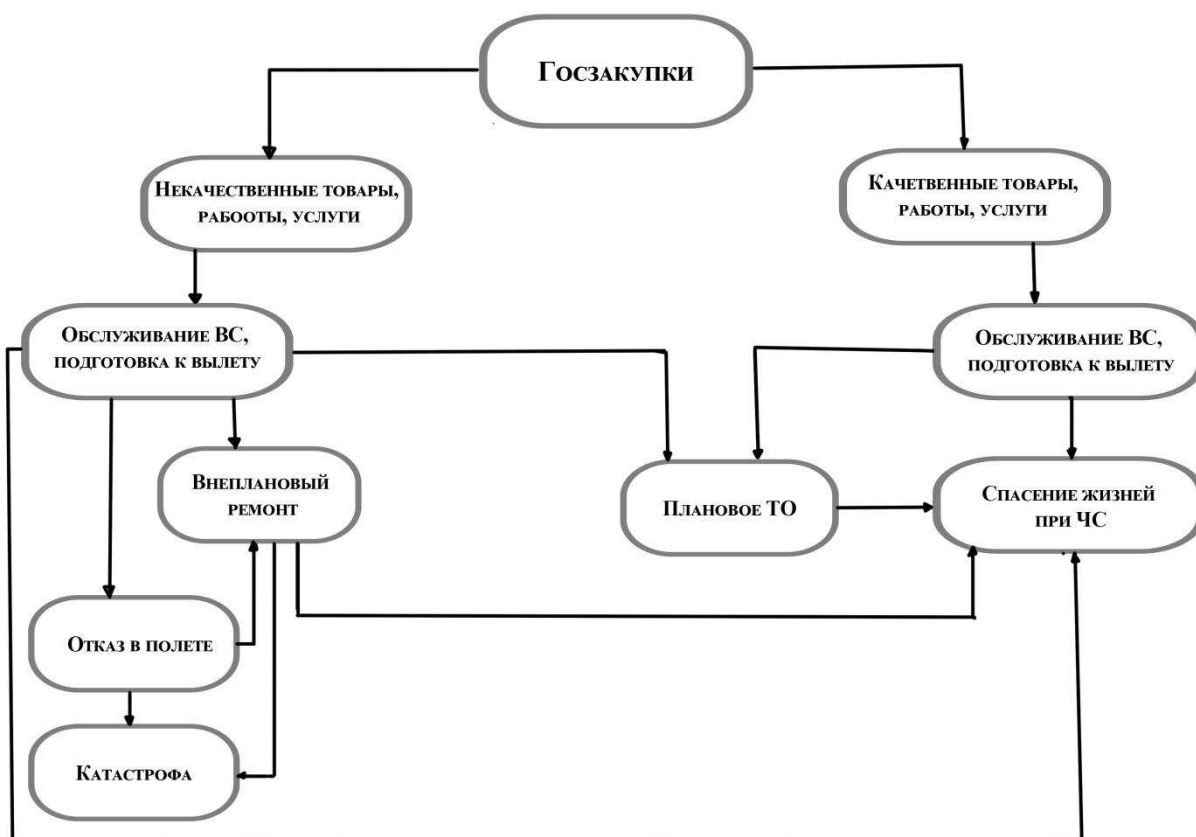


Рисунок 6 -Влияние качества госзакупок на исход ЧС

Из схемы видно, что при изначальной закупке качественных товаров, работ и услуг, ВС будет находиться в состоянии готовности на случай наступления чрезвычайной ситуации, сможет оперативно вылететь к месту событий и спасти человеческие жизни. Препятствием к исполнению его прямого назначения может стать только плановое техническое обслуживание, но на этот случай у Министерства Чрезвычайных Ситуаций Российской Федерации имеются резервные воздушные суда, они и будут направлены к месту чрезвычайной ситуации. В то время как в случаи закупки некачественных товаров работ и услуг развитие событий может быть самым разным. Возможно, что некачественная деталь сможет прослужить некоторое время и ВС будет выполнять свои функции. Однако, в самый не подходящий момент может случиться поломка и техника не сможет вылететь к месту событий.

2.3 Анализ состояния и использования авиационной техники в МЧС России

Авиапарк МЧС России, который состоит из летательных аппаратов приведенный в таблице 3, в последние годы пополнился тремя многоцелевыми самолетами-амфибиями Бе-200ЧС, способными вести поисково-спасательные работы на водных акваториях, забирать 12 т воды в режиме глиссирования, что существенно повышает эффективность их использования при пожаротушении. Поступившие в эксплуатацию турбовинтовые бипланы Ан-3 предназначены для решения региональных транспортных задач, подготовки парашютистов-спасателей, мониторинга, разведки, а также борьбы с лесными пожарами.

В 2017 году реагирующие подразделения МЧС России оснащались новыми видами пожарной техники и аварийно-спасательного оборудования. Всего поставлено более 15 тысяч единиц авиационной, пожарно-спасательной и другой специальной техники, оборудования, средств связи, плавсредств и роботехнических средств.

В 2017 году на дежурство в подразделения МЧС России поступили 3 самолета-амфибии Бе-200ЧС и 1 вертолет Ми-8. Кроме того, еще 6 таких же модернизированных самолетов-амфибий поступят в период до 2025 года.

Таблица 3 – Воздушные судна

Тип ЛА	Модель ЛА	Специализация ЛА
Самолет	Ил-76ТД	транспортно-десантный и пожарный самолет
	Бе-200ЧС	многоцелевой самолет-амфибия
	Ан-74П	универсальный транспортный самолет короткого взлета и посадки
	Ан-3	многоцелевой региональный самолет
	Як-42Д	воздушные командные пункты управления
	Ил-62М	

Вертолет	Ми-8	многоцелевой вертолет
	Ка-32	пожарно-спасательный вертолет
	Бо-105	легкий аварийно-спасательный вертолет
	Бк-117	
	Ми-26Т	тяжелый многоцелевой вертолет

В целях своевременного и качественного исполнения Планов оснащения реагирующих подразделений МЧС России современными техническими средствами и техникой в 2017 году в Министерстве созданы Комиссия по реализации государственного оборонного заказа и Комиссия по реализации закупок в системе МЧС России вне рамок государственного оборонного заказа, а также созданы приёмочные комиссии по приёмке продукции.

Среди новых видов пожарно-спасательной техники отечественного производства, поступающих на вооружение, следует отметить такие образцы как АЦ-3,2 с улучшенными тактико-техническими характеристиками, АЦ-1,0 на полноприводном шасси, позволяющие доставлять личный состав и огнетушащие вещества для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ в плотной городской застройке. Также поставляются АЦ с объёмом огнетушащих веществ 5,5-6,0 м. куб. на полноприводных шасси с повышенной проходимостью, предназначенные для доукомплектования реагирующих подразделений, дислоцирующихся в безводных и труднодоступных районах.

Таблица 4 – Состояние авиационной техники АСЦ на 1 октября 2018 года

Тип ЛА	Дата выпуска	Наработка С начала эксплуатации/ после последнего ремонта	Назначенный ресурс/ календарный срок службы (лет)	Остаток ресурса и срока службы	
				Межремонтный ресурс	Назначенный ресурс
Ан -74	20.01.19 95	8090/ 1683	10000 /24	1917ч. 4м.	1910ч. 6м.
БЕ-200	14.07.20 17	224/ –	7500/15	–	7276ч. 13л.9м.
БЕ-200	20.10.20 11	1671/ –	7500/15	–	5829ч. 8л.
БЕ-200	30.11.20 11	1686/ –	7500/15	–	5814ч. 8г.1м.
БЕ-200	20.12.20 17	114/ –	7500/15	–	7386ч. 14л.2м.
Ми-26	20.04.19 93	3270/1331	3440/27	169ч.	170ч. 2м.
Ми-8МБ	30.11.19 85	5800/ 1486	18000/40	514ч. 4г.1м.	12200ч. 7л.1м.
Ми-8 МТВ-2	30.06.19 94	5740/955	18000/40	1045ч. 12л.5м.	12260ч. 15л.8м.
Ми-8 МТВ-1	08.08.20 08	2942/944	18000/40	1056ч. 12л.5м.	15058ч. 29л.10м.
Ми-8 МТВ-1	30.12.19 93	5036/2245	18000/40	155ч. 6л.11м.	12964ч. 15л.2м.

Ми-8 МТВ-2	30.12.19 93	5105/1024	18000/40	976ч. 12л.10м.	12905ч. 15л.2м.
Ми-8 МТВ-1	24.09.20 13	2191/-	18000/40	309ч. 3г.11м.	15809ч. 23г.11м.
Ми-8 МТВ-1	24.04.20 09	2886/889	18000/40	1111ч. 12л.6м.	15114ч. 30л.6м.
Ми-8 МТВ-1	26.10.20 16	1084/-	18000/40	916ч. 7л.	16916ч. 38л.
Ми-8 МТВ-1	23.11.20 11	1917/-	18000/40	83ч. 2г.1м.	16083ч. 33г.1м.
Ми-8 МТВ-1	23.11.20 11	1749/-	18000/40	251ч. 2г.1м.	16251ч. 33г.1м.
Ми-8АМТ	29.11.20 16	589/-	18000/40	1411ч. 7л.1м.	17411ч. 38л.1м.

Из справки о состоянии авиационной техники авиационно-спасательного центра (таблица 4) видно, что на вооружении у подразделения МЧС есть как старые самолеты, срок службы которых подходит к концу, так и новые, требующие постоянного технического обслуживания и ремонта. МЧС России в своей деятельности руководствуется:

- Конституцией Российской Федерации;
- Федеральными законами;
- Нормативными актами Президента РФ и Правительства РФ;
- Приказами и директивами ВГК Вооруженными Силами РФ;
- Международными договорами;
- Положением о МЧС России.

3 Направления совершенствования системы государственных закупок для нужд подразделений и частей МЧС России

3.1 Оценка возможности применения смешанной модели при организации государственных закупок

Есть три более распространённые модели организации закупок. Любая, из которых определяет роль и место закупающего подразделения в единой иерархической лестнице организации – государственного заказчика.

Централизованная модель, или же модель объединённых закупок, при которой размещение заявок на закупку выполняется специализированной организацией или целостным структурным подразделением органа исполнительной власти – организатором закупок.

За координирующим закупки органом устанавливаются функции по формированию государственных контрактов и их разбивки на отдельные договора. Тогда получается так, что государственные заказчики играют пассивную роль, так как до них доводятся уже зарегистрированные государственные контракты и отдельные договора.

Централизованная схема закупок подразумевает под собой совмещение функций планирования, размещения, координации и контроля проведения закупок продукции для государственных потребностей в пределах компетенции органа исполнительной власти – единого государственного заказчика.

К достоинствам централизованной модели организации государственных закупок можно отнести:

- консолидацию спроса и достижение экономии от масштаба за счёт получения оптовых скидок, предотвращения дублирования деятельности подразделений, оптимизация проведения закупочной деятельности;

- относительно маленькой численностью персонала закупочного подразделения;

- возможность создания действенной системы контроля.

Недостатки централизованной модели:

- высокий степень регламентации и огромное количество бюрократических процедур;
- отсутствие приспособленности и оперативности, важные кратковременные издержки на реализацию закупок;
- использование высококвалифицированных специалистов для выполнения рутинных операций;
- удалённость от конечных пользователей;
- невозможность делегировать полномочия на места, в том числе и в объективно обоснованных случаях.

Централизованная модель выражает свою эффективность для организаций, в коих ведущая доля закупок составляют дорогостоящие и/или на техническом уровне трудные и наукоёмкие закупки, требующие высокого профессионализма или же контроля, а также для организаций с маленьким количеством региональных отделений, имеющих сложную номенклатуру и необходимости в закупках [11].



Рисунок 7 – Централизованная модель размещения госзаказа

Модель, при которой любой государственный заказчик автономно воплощает размещение заявок на закупку в рамках своей собственной специализации, носит термин децентрализованной модели. Государственные заказчики играют активную роль в формировании, первичном контроле на соответствие результатам закупок и разбивке зарегистрированных государственных контрактов на отдельные договора [10].

К положительным моментам децентрализованной модели организации государственных закупок можно отнести:

- гибкость и оперативность в принятии решений и проведении закупок;
- максимальную близость к конечным пользователям и вероятность учёта их потребностей;
- знание особенностей местных рынков и поставщиков;
- возможность экономии на транспортных затратах.

Недостатки децентрализованной модели:

- необходимость содержания экспертов по закупкам в каждом подразделении;
- дублирование функций закупающих подразделений;
- отсутствие координации закупок и большее количество затрат на осуществление закупок (в целом по структуре);
- отсутствие эффекта экономии от масштаба (в т.ч. больших оптовых скидок).

Более действенной децентрализованная модель станет для организаций, подразделения которых наделены немаловажными возможностями по расходованию бюджетных средств, а также для тех, в структуре которых подразделения значительно отличаются в потребностях и необходимости закупок.



Рисунок 8 – Децентрализованная модель размещения госзаказа

Смешанной моделью, именуется та модель, при которой возможности по размещению заказов на закупку распределены между государственными заказчиками и специализированной организацией.

К положительным моментам смешанной модели организации государственных закупок относят:

- возможность консолидации спроса при необходимости;
- эффективное применение ресурсов, в частности, путём сосредоточения экспертов для проведения наиболее сложных и важных закупок;
- гибкость;
- использование структурных преимуществ и накопленных в организации знаний и опыта;
- повышение квалификации персонала путём его перемещения между центральными и региональными отделениями;

Недостатки смешанной модели:

- возможный недостаток ясности, какие именно необходимые закупки должны осуществляться централизованно, а какие на уровне подразделения;
- необходимы соответствующие системы для координации деятельности, обеспечения управленческой прозрачности и повышения эффективности;

- дублирование работы, приводящее к понижению результативности.

Смешанная модель более эффективна для организаций со смешанными требованиями в закупках простой и сложной продукции и рынков закупок, а также отлично подходит для организаций с географически разбросанной структурой, имеющих региональные представительства.

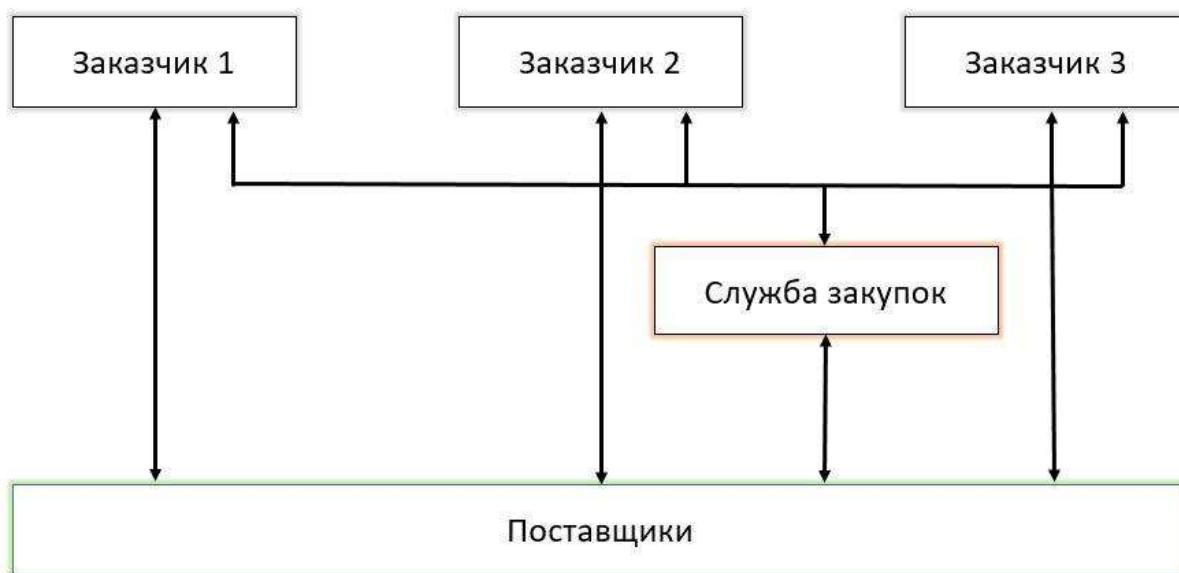


Рисунок 9 – Смешанная модель размещения госзаказа

На данный момент государственные заказы МЧС размещаются в центре обеспечения пунктов управлений. Данный тип закупок можно отнести к централизованной модели размещения госзаказов. Взаимодействие заказчика и поставщика продукции осуществляется только через специализированное подразделение или единое структурное подразделение органа исполнительной власти (организатор закупок).

Смешанная модель, объединяющая в себе достоинства двух других, является оптимальной для совершения государственных закупок МЧС России. Это связано с тем, что Министерство чрезвычайных ситуаций России является организацией с географически разбросанной структурой и имеющей потребность, как в простой, так и сложной продукции.

В целях повышения качества товаров и услуг, целесообразен переход от централизованной модели размещения госзаказа к смешанной. (Данная мера позволит специалистам подразделений самостоятельно размещать госзаказ на большинство своих потребностей, с учетом специфики местного рынка товаров и услуг). Но также нужно учитывать, чтобы централизованный пункт, помимо организации наиболее сложных и значимых закупок, осуществлял контроль качества и исполнения региональными отделениями возложенных на них полномочий.

Для обеспечения прозрачности процедур и усиления контроля над ними, по аналогии с зарубежными моделями, необходимо внедрение системы, обеспечивающей высокую оперативность и точность предоставления, администрации президента, федеральным ведомствам и частному сектору данных о положении в области контрактов на закупки для государственных нужд. А для того, чтобы иметь возможность оценки системы в долгосрочном периоде, необходима база (Таблица 5), позволяющая получить сведения по федеральным закупкам в различных интересующих пользователя разрезах: по годам, ведомствам, контрактам и т.д.

Таблица 5 – Критерии поиска по базе данных

При составлении специального запроса в базу, необходимо указать следующие критерии:	
Поиск по товарам, услугам, работам	Поиск по исполнителю
<ul style="list-style-type: none"> – Период – Наименование – Производитель – Цена – Сроки поставки, исполнения – Гарантийный срок 	<ul style="list-style-type: none"> – Период – Наименование поставщика или производителя – Уставной капитал – Количество выполненных работ, оказанных услуг – Квалификационные качества

Переход к смешанной модели так же подразумевает проведение обучения для служащих, в чьи обязанности в последствии войдет размещение государственных заказов на региональном уровне. В дальнейшем появится необходимость в периодическом проведении курсов повышения квалификации для данных специалистов. Обмен опытом между служащими региональных отделений государственных закупок позволит разрабатывать более эффективные технические задания и избегать недобросовестных поставщиков. Ответственные лица, осуществляющие государственные закупки, должны опираться на общий план, разработанный специально для региональных авиационных подразделений МЧС.

Этот план должен включать в себя:

1. Соответствие критериев технического задания законодательной базе РФ.
2. Указанные в техническом задании критерии должны еще на начальном этапе исключать из конкурса поставщиков, опыт работы с которыми в прошлом был негативным.
3. Техническое задание должно включать пункты, позволяющие заказчику провести контроль качества закупаемых товаров, работ и услуг до ввода в эксплуатацию.
4. При размещении госзаказа необходимо требовать от поставщика систему расширенных гарантий, включающих в себя, например, обслуживание предмета государственной закупки в течении всего жизненного цикла товара.
5. Указание штрафных санкций, накладываемых на поставщика в случаи преждевременного отказа закупаемого товара, либо некачественно выполненной услуги.
6. Минимальную цену, при условии выполнения всех пунктов технического задания.

В дальнейшем, когда региональные отделения начнут осуществлять часть государственных закупок для своих подразделений самостоятельно, станет возможным выявление групп товаров и услуг, приобретение которых

более эффективно при размещении заказа централизованно. Причем, анализируя результаты самостоятельных закупок подразделений, централизованный пункт сможет выявить наиболее надежных, предоставляющих качественные товары и услуги поставщиков. И производить в дальнейшем централизованные закупки именно у них. В процессе формирования смешанной модели государственных закупок в авиационных подразделениях МЧС к полномочиям централизованного пункта следует отнести:

1. Анализ авиационного парка МЧС. Именно централизованный пункт будет иметь наиболее полную информацию о том, какая авиационная техника имеется на вооружении МЧС и в каком регионе она базируется. Это позволит выявлять регионы, где существует повышенная потребность в дополнительных воздушных судах, связанная, в том числе с особенностями подведомственной подразделению местности (например, повышенная угроза лесных пожаров в регионе).

2. Закупка авиационной техники для подразделений МЧС. На основе анализа авиационного парка централизованный пункт будет производить закупку авиационной техники, и отправлять ее в те регионы, где она необходима.

3. Обучение специалистов из регионов. На базе централизованного пункта государственных закупок будет проходить обучение специалистов из регионов. Для повышения качества товаров, работ и услуг, закупаемых для нужд Министерства, в пункте переобучения будет идти непрерывный сбор и анализ информации о ходе государственных закупок в регионах. Региональные специалисты будут предоставлять информацию о недобросовестных поставщиках, некачественно выполняющих госзаказ; о том, какие неточности в техническом задании позволили поставщику выполнить заказ не в том виде, в каком это ожидалось заказчиком. Централизованный пункт переобучения специалистов на основе этих данных будет вносить поправки в общий план осуществления государственных закупок МЧС, которые позволят избежать

повторения негативного опыта в будущем. Специалисты по государственным закупкам из регионов будут проходить первоначальное обучение в централизованном пункте, раз в год проходить там курсы повышения квалификации, а между плановыми обучениями будут получать рекомендации, корректирующие деятельность в области осуществления государственных закупок.

4. Контроль за расходами региональных подразделения. С целью исключения коррупционной составляющей, а также монополизации поставщиков, централизованный пункт будет следить за государственными закупками, осуществляемыми регионами, получая строгую отчетность от них[43].

К полномочиям региональных отделений следует отнести:

1. Сбор и анализ данных о состоянии авиационной техники подразделения. Ведь в каком состоянии находится авиационная техника в регионе имеют представление именно специалисты данного отделения. Информацию о воздушных судах, срок эксплуатации которых подходит к концу, необходимо передавать в централизованный пункт, и уже он будет принимать меры по пополнению авиационного парка. Специалисты в регионах обладают знаниями о том, у каких воздушных судов подходят сроки планового технического обслуживания, какие запчасти и сопутствующие товары необходимы для выполнения работ и в каком количестве. Какие работы подразделение в состоянии выполнить своими силами, а за какими нужно обращаться к поставщикам. Потребности у различных подразделений могут существенно отличаться, потому что в каждом регионе свои собственные особенности (например, климатические).

2. Осуществление государственных закупок, направленных на поддержание летной годности авиационной техники подразделения. На основе собственных данных о состоянии воздушного парка, региональные специалисты будут составлять технические задания с соответствующими

потребностям подразделения требованиями, и осуществлять государственные закупки, направленные на поддержание ЛГ АТ самостоятельно.

3. Информирование централизованного пункта, как о положительном, так и об отрицательном опыте проведения государственных закупок в регионе и направление специалистов на обучение и курсы повышения квалификации.

4. Строгая отчетность о расходах и их обоснование перед контролирующими специалистами из централизованного пункта.

Разделение полномочий, при переходе к смешанной модели осуществления государственных закупок, сведено в таблицу 6.

Таблица 6 – Распределение полномочий между централизованным пунктом и региональными подразделениями

Централизованный пункт:	Региональные отделения:
Анализ авиационного парка Министерства	Сбор и анализ данных о состоянии авиационной техники в региональном подразделении
Закупка Авиационной техники для подразделений МЧС	Предоставление данных состояния АТ в централизованный пункт
Обучение региональных специалистов осуществлению госзакупок в соответствии с планом Министерства	Осуществление госзакупок, направленных на поддержание летной годности АТ подразделения в соответствии с общим планом госзакупок Министерства и особенностями региона
Сбор и анализ информации о недобросовестных поставщиках, предоставляемой регионами	Сбор и передача в централизованный пункт данных о недобросовестных поставщиках
Внесение изменений в общий план осуществления госзакупок МЧС, с учетом опыта региональных специалистов	Направление специалистов подразделения на обучение и курсы повышения квалификации в централизованный пункт
Проведение курсов повышения квалификации для служащих из регионов	Строгая отчетность о расходах и их обоснованности перед контролирующими специалистами из централизованного пункта

Контроль за расходами региональных подразделений	
--	--

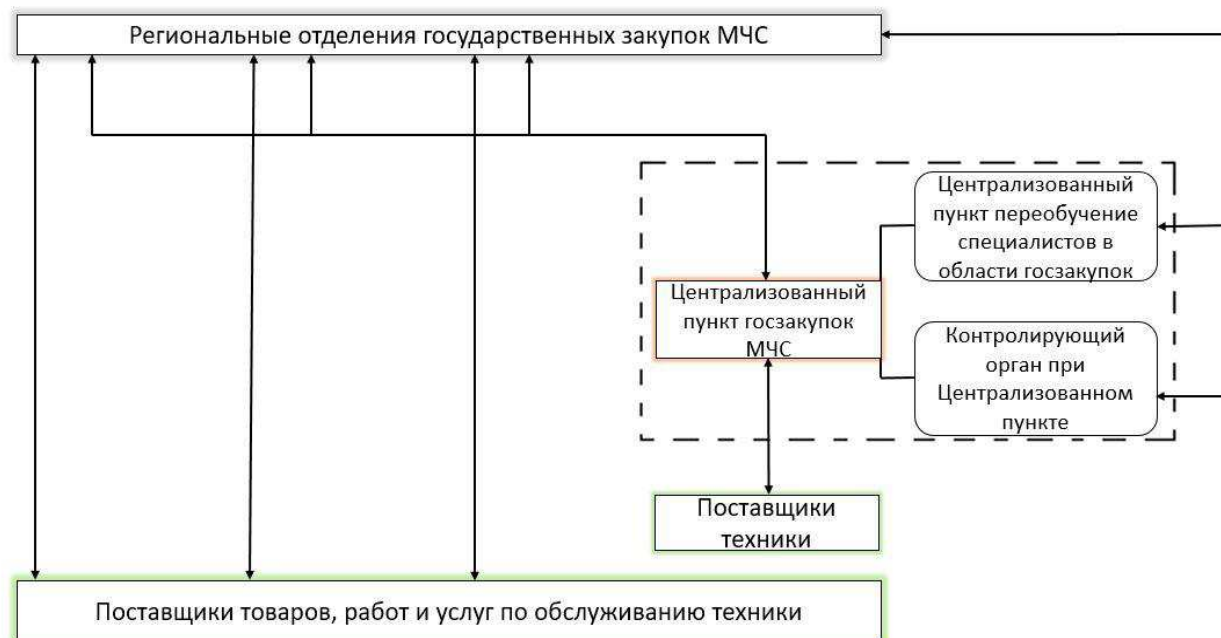


Рисунок 10– Схема формирования смешанной модели государственных закупок в авиационных подразделениях МЧС.

Контроль за процессом государственных закупок, является очень важным аспектом данной темы. Необходимо в первую очередь проверять организации или компании, на способность выполнения взятых на себя обязательств. В реестр недобросовестных поставщиков должны быть внесены не только компании, выполняющие свои обязанности по предоставлению товаров и услуг безответственно, но и посредники, передающие таким компаниям свои контракты. Особое внимание необходимо уделить соблюдению законодательства РФ при размещении госзаказов. Для исключения коррупционной составляющей, важно контролировать сотрудников, которые должны вести строгую отчетность[50].

Что касается выбранного пути «Электронизации», то он эффективен с точки зрения финансового обеспечения государственными закупками

авиационных подразделений МЧС, но необходимы доработки, в том числе с целью уменьшения коррупционной составляющей. Так, для того чтобы унифицировать закупки заказчиков по предметам договоров можно использовать внедрение внутреннего классификатора товаров, работ, услуг. Такой метод в свою очередь, позволит на основании сопоставимых данных сделать возможным осуществление контроля закупок при планировании.

Кроме того, необходима разработка процедур обоснования технического задания. Внесение изменений в законодательство, установление приоритета максимального качества, а не минимальной цены.

Типовая методика оценки заявок на участие в закупке позволит сократить объем технической работы, а также минимизировать технические ошибки. Помимо этого, необходимо предусмотреть возможность отслеживания договоров на всех стадиях: от заключения до приемки. Данный подход даст возможность создать полноценный механизм мониторинга исполнения договоров, что позволит минимизировать риск возможного незаконного их изменения, а также усилить контроль за действиями сторон. Заключение договоров в электронной форме без подписания «бумажного» экземпляра, даст возможность существенно сократить бумажный документооборот, упростить процесс согласования проектов договоров, и свести к минимуму количество технических ошибок, связанных с человеческим фактором. А установление жестких сроков заключения договоров по итогам закупок служит цели оптимизации процесса заключения договоров, увеличения открытости закупочных систем[59].

3.2 Система поддержки эксплуатации авиационной техники, ориентированная на конечный результат.

Система поддержки эксплуатации систем, ориентированная на конечный результат, показала себя эффективной при создании и обслуживании военной техники за рубежом – также в сфере государственных закупок на основе

контрактной системы (система поддержки эксплуатации продукта на протяжении жизненного цикла, ориентированная на конечный результат – PBL – PerformanceBasedLifecycleProductSupport).

Основной идеей предложения (концепции PBL) является уход от жесткого установленного ограничения ответственности между государственным или муниципальным заказчиком и исполнителем за все стадии жизненного цикла продукта (военной техники).

Суть предложения заключается во внедрении системы нормированных показателей, ориентированной на оптимизацию готовности продукта (военной техники), достижение заданных технологических характеристик и базирующейся на долговременных соглашениях на поставку, содержание и обслуживание техники. По сущности это стратегия приобретения конечного результата. Результат – эксплуатация и функционирование техники.

Ответственность за качество техники берет на себя производитель и обслуживает ее на протяжении всего жизненного цикла.

Важной особенностью является то, что государственный или муниципальный заказчик объявляет конкурс и размещает заказ у субъекта на пакет работ и услуг: от проектирования – до эксплуатации и полного обслуживания.

Предметом закупки является не конкретный продукт, а услуга по обеспечению функционирования техники. Исполнитель проекта платит частями и при этом частями возмещает свои инвестиционные затраты на оказание услуги.

Критериями оценки качества приобретаемого товара представлены в таблице 7.

Таблица 7 – Система нормированных показателей PBL-1 (для первого этапа жизненного цикла – приобретения авиационной техники)

Параметр	Характеристика	Значение параметра
1-й этап жизненного цикла – приобретение АТ		
Оценка по летно-техническим показателям		
Дальность полета	<p>Данный параметр характеризует расстояние, проходимое ВС в процессе набора высоты, горизонтального полета и снижения до полного израсходования топлива. Такая дальность называется технической. В действительности ВС не летают до полного израсходования топлива, поэтому практическая дальность полета меньше технической</p>	<p>Дальность полета зависит от запаса и километрового расхода топлива и составляет у дальних магистральных самолетов 10-12 тыс. км и более, у вертолетов 800 - 2000 км. Коэффициент дальности полета складывается из расстояний, пройденных самолетом при наборе высоты, горизонтальном полете и снижении</p> $L = L_{н.в} + L_{г.п} + L_{сн}$
Крейсерская скорость полета	<p>Скорость, на которой обычно выполняется полет по маршруту. Транспортные ВС не выполняют полеты на максимальных скоростях, так как работа на максимальных режимах двигателей ограничена по времени и ведет к повышенному расходу топлива</p>	<p>Крейсерские скорости самолетов с турбореактивными двигателями лежат в пределах 700 - 950 км/ч, с газотурбинными двигателями - 350 - 700 км/ч, вертолетов - 180 - 250 км/ч.</p> $V_{крс} = \sqrt{\frac{2G}{C_y * \rho * S}}$ <p>где: G(кг) – вес воздушного судна, C_y – коэффициент подъемной силы, ρ (кг*м⁻³) – плотность воздуха, S (м²) – площадь поверхности крыла</p>

<p>Грузоподъемность</p>	<p>Способность нести груз сверх веса конструкции. В первую очередь, учитывается вес самого самолета, на втором месте – вес топлива, которое потребуется для обеспечения перелета к месту доставки груза. Превышение грузоподъемности категорически запрещается. Любое нарушение в плане перегруза самолета, влечет за собой нарушение правил авиационной безопасности. Выполнение перелетов в таком случае полностью запрещается. Необходимо довести вес груза до нормы, чтобы полностью обеспечить соответствие требованиям и основному показателю грузоподъемности самолета</p>	<p>Максимальная грузоподъемность вертолета достигает 105000 кг, а у самолета до 442 тонн. Коэффициент грузоподъемности рассчитывается как полезная нагрузка: $m_{п.н.} = m_{п.н.} / m_0$ где: $m_{п.н.}$(кг) – заданная техническим заданием масса полетной нагрузки m_0 (кг) – взлетная масса воздушного судна</p>
<p>Продолжительность полета</p>	<p>Расстояние, проходимое ВС в процессе набора высоты, горизонтального полета и снижения до полного израсходования топлива. Такая дальность называется технической. В действительности ВС не летают до полного израсходования топлива, поэтому практическая дальность полета меньше технической</p>	<p>Дальность полета зависит от запаса и километрового расхода топлива и составляет у дальних магистральных самолетов 10-12 тыс. км и более, у вертолетов 1000 - 2000 км. Расчет коэффициента продолжительности полета складывается из: времени работы двигателей на земле (запуска, выруливание, заруливание),</p>

		времени взлета и
Окончание таблицы 7		
		набора заданной высоты, времени горизонтального полета, снижения, захода на посадку и посадки $T = T_{\text{земл.}} + T_{\text{набора}} + T_{\text{г.п.}} + T_{\text{сниж}} + T_{\text{за(час)}}$

Данные параметры (таблица 8) выполняют оценку соответствия покупаемой авиационной техники в эксплуатацию МЧС по общему показателю летно-технических характеристик. Авиационная техника должна отвечать определяемым принципам, предусмотренным и реализованным в его конструкции и летных качествах.

Таблица 8 – Система нормированных показателей PBL-2 (для второго этапа жизненного цикла – эксплуатация и обслуживание в гарантийный период)

Критерии оценки	Расчетные показатели, их содержание, расчет или оценка
2-й этап жизненного цикла – эксплуатация и обслуживание в гарантийный период	
1. Надежность ВС в течение всего срока службы	Сочетание свойств по показателям
	Безотказность (T_n) $T_n = t_s / n_n$ где: t_s - суммарный налет парка самолетов данного типа за рассматриваемый календарный период эксплуатации (например, год); n_n - суммарное количество отказов систем этих самолетов за тот же календарный период эксплуатации, вызвавших невыполнение полетного задания
	Ремонтпригодность (K_r) $K_r = t / r (\text{чел. час/час})$ где: t/r относительное время пребывания самолетов в состоянии готовности к полету и в полете

	Долговечность (T_n, T_j, T_{mp}) Ресурсы агрегатов и самолета выражаются в часах налета, количеством полетов или посадок и обозначаются соответственно t_n, t_j, t_{mp} . (час). Наряду с ресурсами долговечность самолета измеряется соответствующими сроками службы - календарной продолжительностью эксплуатации в годах
	Сохраняемость ($T_{сох}$) Срок сохраняемости - $T_{сох}$ (год)
2.Обеспечение авиационно-техническими изделиями	Поставка запасных частей и комплектующих в кратчайшие сроки

Определяющим критерием непрерывного и безопасного использования является надежность. Надежность – это свойство АТ сохранять во времени в установленных пределах все параметры, обеспечивающие выполнение требуемых функций в заданных условиях эксплуатации, ремонта, хранения и транспортирования.

Целями эксплуатации и обслуживания воздушных судов являются:

- обеспечение безотказной работы, т.е. вероятность того, что в пределах заданной наработки не возникнет ни одного отказа;
- сделать возможным предупреждение и обнаружение причин возникновения отказов, повреждений и поддержанию и восстановлению работоспособного состояния путем проведения технического обслуживания и ремонтов;
- сохранять работоспособное состояние до наступления предельного состояния при установленной системе технического обслуживания и ремонта.

При использовании представленной концепции РВЛ для оценивания приобретаемого товара, определяемым фактором станет критерий качества, а не

цена. Будет обеспечено бесперебойное функционирование авиационной техники.

Критерии, предоставленные в данном пункте, послужат для оценки качества приобретаемых товаров и услуг, позволяя осуществлять выполнение авиационной техники своих функций при заданных характеристиках на долгосрочные соглашения по содержанию и обслуживанию авиационной техники с четкими разделением полномочий и ответственности сторонами контракта.

3.3 Реализация долгосрочного контракта жизненного цикла авиационной техники

Главной проблемой действующей системы государственных закупок является преобладание цены над качеством. Зачастую низкая цена влечет за собой и низкое качество приобретаемого товара, в частности это детали авиационной техники так необходимые в авиационном подразделении МЧС. Поэтому представителям данного министерства РФ приходится либо приобретать замену данной детали, либо нанимать специалистов для устранения неисправности, и выходит так, что сумма, затраченная на приобретение и дальнейшее устранение проблемы, выходит по такой же цене или даже большей, чем если бы товар брался изначально по высокой цене, но зато в качестве сомнений бы не было, и можно было бы избежать ненужных затрат в дальнейшем. Помимо этого, некачественные товары и услуги в таком стратегически важном подразделении могут привести к трагическим последствиям.

Из-за системы государственных закупок, действующей на сегодняшний день, подвергаются опасности воздушные суда, люди, находящиеся на их борту, а также те люди, которые ждут помощи от МЧС, но однажды не смогут получить ее из-за отказов авиационной техники.

Цена по-прежнему играет определяющую роль. Часто торги выигрывает тот, кто предложил наименьшую цену, хотя она не должна быть главным критерием при отборе поставщика - низкая цена нередко является синонимом низкого качества. Необходимо смещать акцент в сторону качества продукции, а чтобы не допустить его снижения, нужно усилить контроль.

Поэтому должен быть достигнут принцип “valueformoney”, который подразумевает закупку товаров, работ или услуг точно требуемого качества и наличие уверенности в том, что лицо, с которым был заключен контракт, осуществит поставку товара, выполнение работ или услуг именно того качества и с теми характеристиками, которые необходимы заказчику (данный критерий не обязательно подразумевает под эффективностью заключение контракта по наименьшей цене).

Для того, чтобы усовершенствовать систему государственных закупок, производимых для нужд министерства, необходимости изменения в принцип составления технического задания для стратегически важных подразделений.

Основное назначение технического задания — четко определить и зафиксировать требования к объекту закупки. При этом закон устанавливает, что наименование закупки указывается в соответствии с каталогом товаров, работ, услуг (ч. 4 ст. 23). Каталог утвержден Постановлением Правительства от 08.02.2017 № 145. При наличии описания закупаемой продукции в КТРУ заказчик обязан: описывать объект закупки так, как это предусмотрено КТРУ; включить в описание письменное обоснование (если описание отличается от того, которое предусмотрено в КТРУ). Утвержденными ПП от 05.06.2015 № 555 Правилами предусмотрена обязанность заказчика указывать наименование предмета закупки в процессе обоснования. Формулировку требований заказчик составляет на основе правил описания объекта закупки (ст. 33).

Выделим некоторые обязательные условия: указание на эквивалент; обоснованность регламентами или иными нормативными документами; наличие спецификаций, планов, чертежей, эскизов, изображений (при

необходимости); новое состояние товара (если нет иной потребности у заказчика); требования в отношении гарантийного срока, предоставлении гарантии.

Товары, закупаемые для нужд авиационных подразделений МЧС, а именно авиационная техника и ее комплектующие, зачастую требуют периодического технического обслуживания в течении всего времени их использования. Исходя из этого, с целью повышения качества товаров, целесообразно устанавливать требования, связанные с жизненным циклом товара, а не с его гарантийным сроком.

Жизненный цикл – совокупность этапов создания(приобретения), эксплуатации и утилизации продукции, установленная Заказчиком (желаемая, требуемая) или предложенная Участником (возможная, допустимая).

Методика жизненного цикла продукции может применяться в случаях, когда последующие после закупки продукции затраты на ее эксплуатацию и/или утилизацию существенно влияют на оценку выгоды продукции.

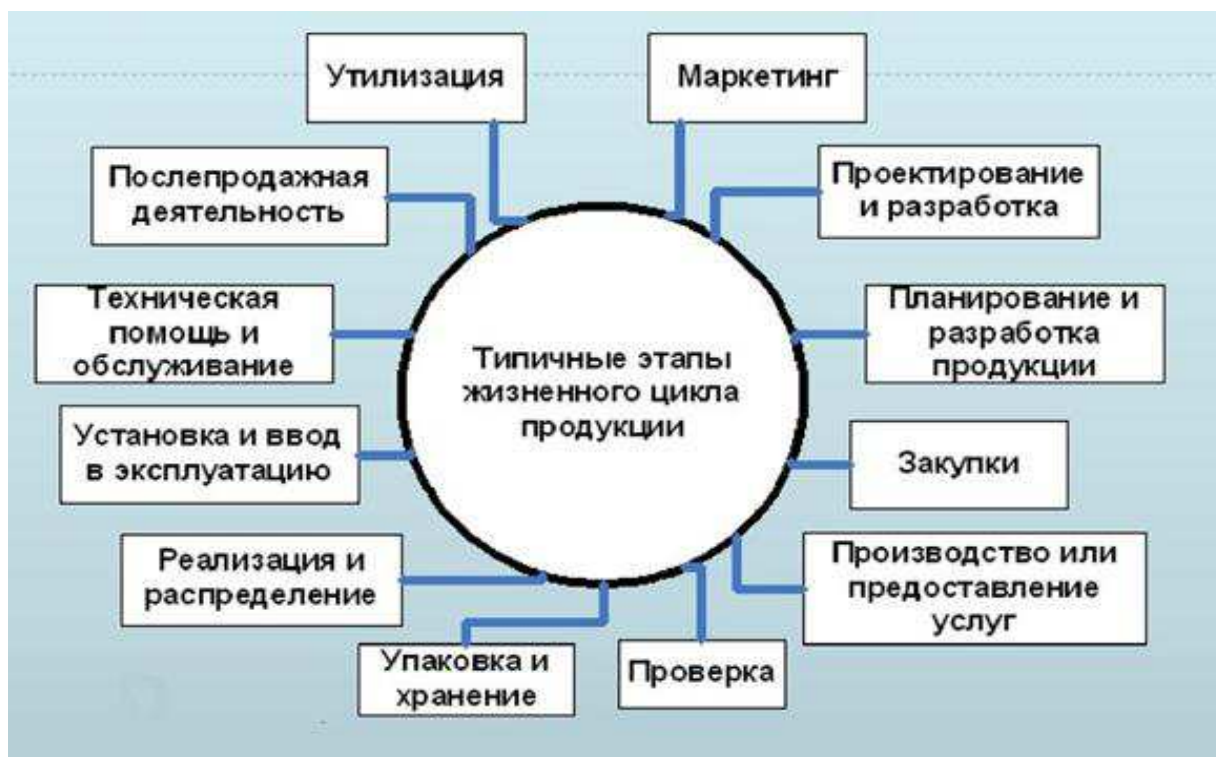


Рисунок 11– Жизненный цикл продукции

При разработке технического задания для осуществления государственных закупок авиационными подразделениями МЧС, должна быть указана необходимость выполнения поставщиком работ по поддержанию исправной работы товара в течении всего жизненного цикла продукции.

Непосредственно после заключения контракта и осуществления госзакупки, необходим этап «проверки» товара, это связано с тем, что на начальном этапе ввода эксплуатацию интенсивность отказов как правило велика.

Интенсивность отказов – вероятность отказа изделия в единицу времени после данного момента времени при условии, что отказ до этого момента не возник.

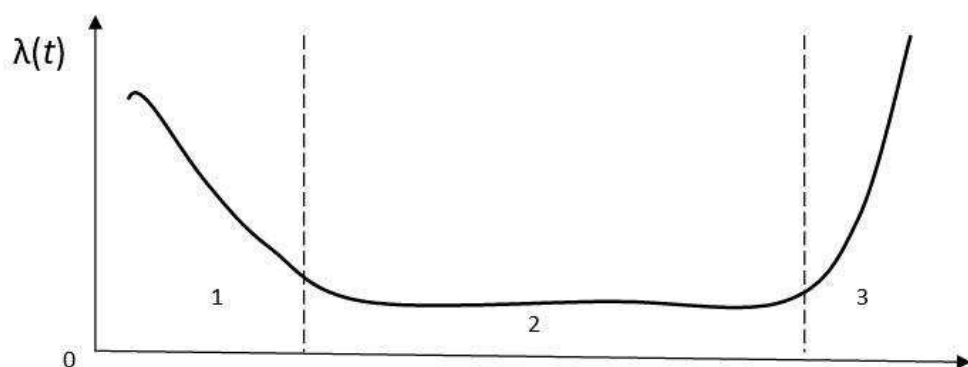


Рисунок 12– Типичная кривая изменения интенсивности отказов от времени

Кривая имеет три характерных участка – период приработки (участок 1), нормальной эксплуатации (участок 2) и интенсивного изнашивания (участок 3).

Как следует из графика, период нормальной эксплуатации характерен тем, что интенсивность отказов в это время сохраняет почти постоянное значение. Знание интенсивности отказов как функции времени позволяет использовать ее для решения практических задач. В частности, если известна длительность периода приработки аппаратуры, то можно принять

соответствующие меры, чтобы этот период был выработан во время испытаний аппаратуры.

Зная начало наступления периода интенсивного изнашивания оборудования, можно избежать эксплуатации оборудования с низким уровнем надежности путем своевременного ремонта или замены.

Таким образом, если в период приработки изделие выходит из строя, то, по условиям контракта, учитывающего жизненный цикл продукции, поставщик будет обязан заменить товар на новый безвозмездно, и повторить этап «проверка».

Далее изделие вводится в эксплуатацию и на протяжении всего срока службы продукции поставщик, в соответствии с требованиями технического задания и в последствии контракта, осуществляет техническое обслуживание и ремонт.

По истечению календарного срока службы изделия, либо по достижению им предельно установленных часов налета, поставщик берет на себя обязательства по утилизации, на этом действие контракта завершается.



Рисунок 13– Цикл организации госзакупок с учетом жизненного цикла продукции

Если говорить о цене такого контракта, то здесь необходима оценка стоимости жизненного цикла – это процесс экономического анализа с целью определения суммарной стоимости приобретения, владения и утилизации продукта.

Основными принципами оценки стоимости жизненного цикла продукции являются:

1. Справедливая оценка затрат заказчика на применение/использование закупаемой продукции, отражающая реальные расходы Заказчика на протяжении всего жизненного цикла закупаемой продукции;

2. Целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение продукции;

3. Сокращение издержек Заказчика.

Для наглядного примера рассчитаем стоимость жизненного цикла самолета БЕ-200, который активно используется подразделениями МЧС в период тушения лесных пожаров, экстренной помощи в чрезвычайных ситуациях, поиска и спасения на воде, санитарных и грузовых перевозок.

Формула для расчета жизненного цикла:

$$LCC = A + B + \sum_{i=1}^N k_i C_i + \sum_{i=1}^N k_i D_i + \sum_{i=1}^N k_i E_i + \sum_{i=1}^N k_i F_i + \sum_{i=1}^N k_i G_i + H \quad (1)$$

где, N – Количество периодов, в сумме равных общей длительности жизненного цикла продукции. Где период и длительность могут быть фиксированы Заказчиком (например, период – «год» и длительность – «20 лет»), так и предлагаться Участниками;

A – Затраты на приобретение продукции (товар, работа, услуга) /прав (на владение/ на использование/ на распоряжение, на весь жизненный цикл), (руб.);

B – Затраты на доставку продукции до места применения (эксплуатации и/или хранения), (руб.);

C – Затраты на хранение (постоянное или до начала эксплуатации), (руб.);

D – Затраты на организационную подготовку к эксплуатации, (руб.);

E – Затраты на эксплуатацию, (руб.);

F – Затраты на сервис, (руб.);

G – Затраты на оперативный/плановый сервис, (руб.);

H – Затраты на утилизацию,(руб.);

$$k_i = (1/(1+I)^i), \quad (2)$$

где I – ставка дисконтирования за период, %;

i – период реализации проекта (год).

Для наглядного примера расчёта жизненного цикла самолёта БЕ-200 составим таблицу с его характеристиками.

Таблица 9 – Характеристика факторов для расчёта ЖЦ самолёта БЕ-200

Наименование фактора	Обозначение	Единицы измерения	Значение
Срок службы	N	лет	15
Стоимость самолета	A	тыс.руб.	1 300 660,8
Затраты на доставку до подразделения МЧС	B	руб.	467 000
Затраты на хранение за 1 год	C	руб.	150 000
Затраты на подготовительные работы для ввода в эксплуатацию за 1 год	D	руб.	343 000
Средства для осуществления и обеспечения эксплуатации за 1 год	E	тыс.руб.	623 000
Стоимость сервисных услуг за 1 год	F	тыс.руб.	311 500
Стоимость оперативного/планового технического обслуживание за 1 год	G	тыс.руб.	124 600
Затраты на утилизацию	H	тыс.руб.	6 503,3
Ставка дисконтирования за период	I	%	14

Для расчета коэффициента дисконтирования с учетом ставки дисконтирования произведем расчеты по формуле (2):

$$k_i = (1/(1+0,14)^{15}) = 0,14$$

Расчет *LCC* самолета БЕ-200 выполняют с использованием таблицы 9 и формулы (1).

$$\begin{aligned} LCC = & 1\ 300\ 660\ 800 + 467\ 000 + (150\ 000 * 0,14 * 15) + (343\ 000 * 0,14 * 15) + \\ & + (623\ 000\ 000 * 0,14 * 15) + (311\ 500\ 000 * 0,14 * 15) + (124\ 600\ 000 * \\ & * 0,14 * 15) + 6\ 503\ 304 = 2\ 278\ 776\ 758 \text{ руб.} \end{aligned}$$

Таким образом расчет жизненного цикла самолета БЕ-200 за период эксплуатации равный 15 годам на основании формулы (1) определил цену в 2 278 776 758 руб. Это сумма включает в себя исключительно те затраты, без которых эксплуатация самолета невозможна. При расчете жизненного цикла учтены все необходимые для его исправной работы товары и услуги специалистов по обслуживанию самолета, направленные на поддержание его летной годности, с учетом того, что все они проведены профессионально и качественно. Данный расчет показывает, что у авиационного подразделения МЧС, при осуществлении госзаказа по предложенной методике, нет нужды тратить бюджетные средства на дополнительные закупки, связанные с непредвиденными отказами некачественных товаров. Расчет не включает в себя и стоимость услуг специалистов, которых пришлось бы нанимать для исправления некачественных работ, сделанных недобросовестными поставщиками. Заплатив эту сумму один раз, Министерство может рассчитывать, что в течении 15 лет самолет Бе-200 будет готов в любой момент вылететь на помощь туда, где она необходима.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прошло уже несколько лет, как система государственных закупок в Российской Федерации изменилась, в связи с вступлением в силу с 1 января 2014 года Федерального закона Российской Федерации от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Этот Федеральный закон существенно отредактировал, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» механизмы государственных закупок.

Такие серьезные изменения не могли не затронуть Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В связи с этим появилось много проблем в авиации МЧС, связанных с системой государственных закупок, которые требуют решений.

Например, проблема некомпетентности заказчиков, она связана с тем, что не все представители госучреждений изучают рынок, специфику заказываемой продукции и цены на нее. В результате зачастую условия конкурсов больше подходят посредникам, а не прямым поставщикам, которые могли бы предложить свои товары по гораздо меньшей цене. Кроме этой, существует также проблема конкуренции с недобросовестными исполнителями. Некоторые компании в погоне за государственным контрактом снижают сумму контракта ниже себестоимости. Конечно, такой ход помогает им выиграть, но зачастую они не способны выполнить условия контракта перед заказчиком, а если обязательства и выполняются, то тогда, скорее всего, пострадает качество товара, работ или же услуг. И это только самые малые проблемы.

В результате исследования проведен анализ существующей системы государственных закупок в области авиации МЧС России, выявлены наиболее уязвимые аспекты их влияния на качество предоставляемых товаров, работ и услуг, посредством анализа законов, регулирующих госзакупки и моделей

размещения госзаказа. Рассмотрены положительные и отрицательные стороны единой информационной системы, исследованы методики финансового обеспечения. Всё это позволило разработать новые методы государственных закупок и предложить меры направленные на повышение качества закупок и оптимизацию закупочной деятельности.

Полученные в результате исследования данные и решения позволяют: проанализировать существующие проблемы государственных закупок в системе авиации МЧС, модернизировать госзакупки и предложить новые критерии по повышению эффективности целевого использования бюджетных средств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ

БАТМО – Базы аэродромного и материально-технического обеспечения

ВГК – Верховный главнокомандующий

ВТО – Всемирная торговая организация

ГАСУ – Государственная автоматизированная система «Управление»

ГИМС – Государственная инспекция по маломерным судам

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГО – Гражданская оборона

ГПС – Государственная противопожарная служба

ЕИС – Единая информационная система

ЕРП – Единый реестр проверок

ЛПСБ – Ликвидация последствий стихийных бедствий

МЧС – Министерство чрезвычайных ситуаций

ОКДП – Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг.

ООН – Организация объединённых наций

СМЭВ – Система межведомственного электронного взаимодействия

ст. - статья или статьи;

УИС – Уголовно-исполнительная система

УОУ – управление общих услуг

утв. - утвержденный;

ФАС – Федеральная антимонопольная служба

ФГУАП – Федеральное государственное унитарное авиационное предприятие

ФЗ - Федеральный закон;

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон Российской Федерации от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] <http://www.gov-zakupki.ru/zakon/44-fz-id126> (Дата обращения: 22.03.2018)
2. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] https://otc.ru/academy/articles/10012-018_veb (Дата обращения: 22.03.2018)
3. Обзор значимых поправок начала 2018 года в законодательство в сфере закупок по Федеральным законам 44-ФЗ и 223-ФЗ. [Электронный ресурс] <https://help-tend.ru/stati/2052-10-znachimykh-izmenenij-zakonodatelstva-o-zakupkakh-v-2018-godu> (Дата обращения: 22.03.2018)
4. Изменения в регулировании закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ в 2017-2019 годах [Электронный ресурс] <https://zakon.ru/Conference/Conference/5297/> (Дата обращения: 22.03.2018)
5. Гайдаровский форум 2018 «Россия и мир: цели и ценности» [Электронный ресурс] URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-01/23-01-2017-gf-pres-demidova.pdf> (Дата обращения: 22.03.2018)
6. Бюджет МЧС России в 2017 году может сократиться почти на 2 млрд рублей [Электронный ресурс] <http://tass.ru/ekonomika/3700069> (Дата обращения: 19.03.2018)
7. Приказ МЧС России от 28 марта 2014 г. №150 «О контрактной службе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [Электронный ресурс] <http://base.garant.ru/71137696/> (Дата обращения: 19.03.2018)
8. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2018) [Электронный ресурс]

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/17c58c1903f7b6212924ba9ce701489655e9a8e0/ (Дата обращения: 19.03.2018)

9. Анализ система размещения государственного заказа (на примере деятельности ФГКУ «центр обеспечения пунктов управлений МЧС России) [Электронный ресурс] <https://studfiles.net/preview/3589862/> (Дата обращения: 19.03.2018)

10. Модели размещения государственного заказа [Электронный ресурс] <https://studfiles.net/preview/3589863/page:2/> (Дата обращения: 19.03.2018)

11. Централизованные закупки [Электронный ресурс] <https://tender-rus.ru/vopros-otvet/tender-stati/centralizovannyye-zakupki> (Дата обращения: 19.03.2018)

12. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС, zakupki.gov.ru) [Электронный ресурс] <http://www.roskazna.ru/gis/oos/> (дата обращения: 23.03.2018).

13. Главный портал [Электронный ресурс] <http://www.roskazna.ru/gis/oos/> (дата обращения: 23.03.2018).

14. Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 № 36 "О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок" [Электронный ресурс] <http://zakupki-inform.ru/44-fz/normativno-pravovye-akty-po-44-fz/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-23-01-2015-36.html> (дата обращения: 23.03.2018).

15. Форум на сайте «Госзакупки» [Электронный ресурс] <http://forum.gov-zakupki.ru/topic7024.html> (дата обращения: 23.03.2018).

16. Сговоры на торгах при осуществлении государственных закупок [Электронный ресурс] <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4960> (дата обращения: 23.03.2018).

17. Федеральные авиационные правила производства полетов государственной авиации. – М.: Воениздат, 2005. 336 с.
18. Федеральный закон от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации».
19. Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации».
20. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
21. Федеральный закон от 17.08. 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».
22. Федеральный закон от 27.12. 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
23. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
24. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314.
25. Указ Президента Российской Федерации от 05.09.2005 г. № 1049 «О Федеральной авионавигационной службе».
26. Указ Президента Российской Федерации от 11.09.2009 г. № 1033 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации».
27. Информационный бюллетень межфракционного депутатского объединения «Авиация и космонавтика России» № 5 (2005 г).
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации».
29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07. 2004 г. № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта».

30. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта».

31. Постановление правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

32. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 01.07.2009 г. № 105 «Об утверждении схем размещения территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федеральной аэронавигационной службы, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального агентства железнодорожного транспорта».

33. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 22.12.2008 г. № 217 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта исполнения государственных функций по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению государственного реестра аэропортов Российской Федерации».

34. Приказ Минтранса России от 21.06.06 г. № 70 «О признании утратившим силу приказа Министерства транспорта российской федерации от 17 мая 2001 г. № 88».

35. ГОСТ 30335-95 / ГОСТ Р 506-46-94 «Услуги населению. Термины и определения».

36. Организационно-методические указания по подготовке территориальных органов, спасательных воинских формирований, военизированных горноспасательных частей, образовательных учреждений и организаций МЧС России в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2014-2016 годы. -М. 2013.

37. Приказ МЧС России от 22.04.2013 №276 «Об утверждении перечня регламентирующих документов по организации планирования и управления деятельностью в системе МЧС России.
38. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.
39. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975.
40. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3.
41. Антюхов, В.И. Системный анализ и принятие решений / В.И. Антюхов [и др.]; под ред. В.С. Артамонова - СПб.: СПбУ ГПС МЧС России, 2009. - 389 с.
42. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций □ 2-е изд., дополн. – М.: Омега-Л, 2004.
43. Гришковец А.А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. N 7.
44. Балацкий Е.В. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом, 2007. – 198 с.
45. Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960.
46. Карданская, Н.Л. Принятие управленческих решений / Н.Л. Карданская. - М.: Юни-ти, 1999. - 407 с.
47. Качанов, С. А. Информационные технологии предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Учебное пособие / С.А. Качанов, И.М. Тетерин, Н.Г. Топольский. М.: Академия государственной противопожарной
48. Коткин П.Н. Техногенная безопасность как объект правового и криминалистического исследования / Монография – ООО «Перспект» - 2016.

49. Красноярский авиационно-спасательный центр МЧС России [Электронный ресурс]. <http://siberian.mchs.ru/folder/174145> (дата обращения 10.05.2017).

50. Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951.

51. Малыгин, И.Г. Комплексная модель информационного обеспечения автоматизированного управления силами и средствами МЧС России / И.Г. Малыгин, А.В. Щетка // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Выпуск №3 (2014).

52. Малыгин, И.Г. Методика оптимизации информационных потоков в АСУ силами и средствами МЧС России / И.Г. Малыгин, А.В. Щетка // Попов, П.А. Основные направления развития автоматизированной информационно-управляющей системы Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / П.А. Попов. М.: Ведомственные корпоративные сети и системы, 2002, № 2, с. 150—160.

53. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6.

54. Олейник О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. N 11.

55. О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 2016 г. № 386 // Собрание законодательства РФ, 2016, №31, Ст.4987.

56. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций: учебное пособие для органов управления РСЧС / под общ.ред. Ю.Л. Воробьева. - М: КРУК, 2002. -310 с.

57. Щетка, А.В. Проблемы повышения эффективности системы управления силами МЧС России при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций / А.В. Щетка // Материалы VIII Всероссийской научно-практической

конференции «Проблемы обеспечения взрывобезопасности и противодействия терроризму», Санкт-Петербург, 2013.

58. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012.

59. Рыльская М.А. Риск как правовая категория // Правовые риски в системе публичного управления: Коллективная монография / Под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной. М., 2014.

60. Саидов З.А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. N 1.

61. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974.

62. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010.

63. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой среде // Журнал российского права. 2014. N 3.

64. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: Научное издание. М., 2012.

65. Шапиева О.Г. О новациях в законодательстве, регулирующем взаимоотношения контрольно-надзорных органов и бизнеса // Прокурор. 2016. N 3.

66. Как обеспечить качество товаров, работ и услуг при осуществлении государственных закупок. [Электронный ресурс] <https://research-journal.org/economical/kak-obespechit-kachestvo-tovarov-rabot-i-uslug-pri-osushhestvlenii-gosudarstvennykh-zakupok/> (Дата обращения 14.04.2018)

67. МЧС закупило 600 квадрокоптеров по цене в полтора раза выше рыночной. [Электронный ресурс] <https://varlamov.ru/2590761.html> (Дата обращения 14.04.2018)

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 - Отличия 44 ФЗ от 223 ФЗ

44 Федеральный закон	223 Федеральный закон
Основное отличие и назначение	
<p>Федеральный закон регулирует все закупки всех государственных заказчиков и полностью регулирует поведение торговой процедуры. Нарушение требований 44-ФЗ влечет отмену закупки и штрафа для госзаказчика, а участнику грозит занесение организации в РНП (Реестр недобросовестных поставщиков) Положительным моментом является гарантия того, что в случае победы контракт будет заключен и полностью оплачен.</p>	<p>Данный закон регулирует только общие принципы проведения закупок. Работая по 223-ФЗ, заказчики должны сами разобрать Положение о закупках для своей организации. В положении прописываются все требования к поставщикам и возможные способы определения победителя закупок.</p>
Заказчики	
<ul style="list-style-type: none"> - Государственные бюджетные учреждения - Муниципальные бюджетные учреждения 	<ul style="list-style-type: none"> - Организации с долей участия гос-ва более 50% - Компании занимающиеся регулируемые видами деятельности (водоснабжение, энергетика и т.д.) - Организации субъекты естественных монополий (РЖД, нефтяные компании и т.д.) - Бюджетные организации, проводящие закупку за счет внебюджетных средств (собственные средства, полученные гранты и т.д.)
Поставщики (участники)	
Юридические и физические лица, в том числе ИП	Юридические и физические лица, в том числе ИП
Способы закупочных процедур	

Продолжение таблицы А.1

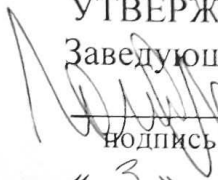
<ul style="list-style-type: none"> - Электронный аукцион - Запрос предложений - Запрос котировок - Открытый конкурс - Аукцион в закрытой форме - Конкурс с ограниченным участием - Многоэтапный конкурс - Закрытая форма конкурсов - Закрытый конкурс с ограничением участия - Закупка у единственного поставщика 	<p>Электронный аукцион</p> <ul style="list-style-type: none"> - Запрос предложений - Запрос котировок - Открытый конкурс - Аукцион в закрытой форме - Конкурс с ограниченным участием - Закрытая форма конкурсов - Закрытый конкурс с ограничением участия
<p>Торговые площадки</p>	
<p>5 площадок с бесплатной регистрацией и участием:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сбербанк-АСТ 2. РТС-Тендер 3. Росселторг 4. ММВБ 5. Заказ РФ 	<p>Более 170 торговых площадок.</p> <p>Закон не ограничивает заказчиков в выборе ЭТП.</p> <p>Площадки могут иметь платный и/или бесплатный доступ на свое усмотрение с различными условиями участия.</p>
<p>Сроки подачи заявок</p>	
<p>Все этапы проведения торговой процедуры имеют установленные Федеральным законом сроки, которые обязаны соблюдать, как участники, так и заказчики.</p>	<p>Заказчик самостоятельно устанавливает и прописывает сроки в своем Положении о закупках, которым в дальнейшем руководствуются участники и сам заказчик.</p> <p>Участвуя в процедурах по 223-ФЗ нужно обязательно ознакомиться с Положением о закупках конкретного заказчика.</p>
<p>Отчетность заказчика</p>	
<p>На сайте zakupki.gov.ru заказчики размещают:</p> <p>Отчеты об использовании контрактов</p> <p>Отчеты об объеме закупок у СМП и СОНО</p> <p>Отчеты и обоснования закупок у</p>	<p>На сайте zakupki.gov.ru заказчики размещают:</p> <p>Всех заключенных договоров</p> <p>Договоров с Единственным поставщиком</p> <p>Договоров на закупки содержащих</p>

единственного поставщика	государственную тайну Договоров с СМП и ССП
Обеспечение контракта	
Госзаказчик устанавливает обеспечение исполнения контракта в размере от 0 до 30%, если сумма контракта не превышает 50 млн. руб и закупается на медицинское оборудование. На контракты на закупку мед. Оборудования, или если сумма свыше 50 млн. руб, заказчики обязаны установить обеспечение контракта от 5 до 30%, от НМЦК. Способ обеспечения контракта поставщик выбирает на свое усмотрение, это может быть банковская гарантия, или внесение денежных средств на счет заказчика.	Обеспечение контракта устанавливается на усмотрение заказчика.
Изменение, расторжение контракта	
Существенные условия контракта не могут быть изменены. Условия расторжения контракта прописываются заказчиком в проекте контракта согласно 44-ФЗ.	Возможность изменения условий договора прописываются в Положении заказчиков. Изменения существенных условий договора согласуются с поставщиком.
Обжалование действий заказчика	
Жалобы на действия заказчика подаются в территориальное отделение ФАС. Все жалобы публикуются на сайте zakupki.gov.ru в течение двух рабочих дней со дня ее принятия. На рассмотрение жалобы отводится пять рабочих дней.	Жалобы на действия заказчика подаются в территориальное отделение ФАС. Сроки подачи жалоб прописываются в Положении о закупках заказчика. Рассмотрение жалоб проходит также руководствуясь Положением и ГК РФ.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
Е.В. Зандер


подпись

« 3 » 12 2018 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Совершенствование системы государственных закупок для нужд
подразделений и частей МЧС России

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
38.04.04.01 Управление общественным сектором

Научный

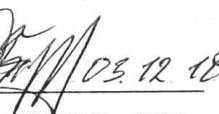
руководитель


подпись, дата

канд. экон. наук, доцент

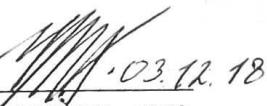
Т. А. Смирнова

Выпускник


подпись, дата

С.В. Балалаев

Рецензент


подпись, дата

Т.Н. Некрасова

Красноярск 2018