

УДК 351/354

Т. А. Трунова

Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Орел,
e-mail: tatyana-pisareva@mail.ru

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ

Ключевые слова: государственные закупки, управление, заказчики, размещение, эффективность, объем, стратегия.

Статья посвящена оценке способов и приемов организации и проведения государственных закупок различными законодательно установленными методами, представлены результаты исследования современного состояния системы государственных закупок в условиях снижения прозрачности рынка закупок. Необходимость исследования государственных закупок в современных условиях вызвана изменением подходов к институтам государственных закупок, стратегией их эффективного развития как инструмента реформирования экономики страны. Автором раскрыта роль и значение государственных закупок в решении задач по распределению бюджетных ресурсов на государственном и муниципальном уровнях, направления повышения информативности заказчиков в сфере закупок по подбору поставщиков, подрядчиков, исполнителей, в целях повышения эффективности заключения и выполнения контрактов на более качественном уровне. Представлены результаты сравнительного анализа состояния закупочной деятельности в динамике и текущем периоде, количественное и стоимостное выражения объемов закупок, выявлены причины снижения размещенных извещений в сфере закупок, которые служат основой для разработки направлений совершенствования сферы закупок.

Т. А. Trunova

Central Russian Institute of management-Ranepa presidential branch, Orel,
e-mail: tatyana-pisareva@mail.ru

MODERN APPROACHES TO THE ASSESSMENT OF PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT

Keywords: public procurement, management, customers, placement, efficiency, volume, strategy.

The article is devoted to the assessment of methods and techniques of the organization and conduct of public procurement by various statutory methods, the results of the study of the current state of the public procurement system in terms of reducing the transparency of the procurement market. The need to study public procurement in modern conditions is caused by a change in approaches to public procurement institutions, the strategy of their effective development as a tool for reforming the economy of the country. The author reveals the role and importance of public procurement in solving the problems of allocation of budgetary resources at the state and municipal levels, increasing the information content of customers in the field of procurement for the selection of suppliers, contractors, performers, in order to improve the efficiency of the conclusion and execution of contracts at a higher quality level. The results of a comparative analysis of the state of procurement in the dynamics and the current period, the quantitative and cost expression of procurement volumes, identified the reasons for the reduction of notices placed in the field of procurement, which serve as the basis for the development of areas of improvement of procurement.

Введение

Система государственных закупок, эффективность их осуществления является приоритетным аспектом стратегии развития государства, создания в стране высокоразвитой экономики [1]. В последние годы закупочная деятельность систематически реформируется, что связано с совершенствованием способов и приемов организации и проведения закупок, способов размещения извещений, повышением информативности участников закупок. Совокупность

таких действий направлено на решение проблем распределения бюджетных средств, обеспечение материальными ресурсами потребности государственных и муниципальных органов.

Для повышения эффективности государственных закупок в Российской Федерации созданы единые правила закупок, осуществляемых для нужд субъектов государственного и муниципального уровней, единая информационная система, обеспечивающая прозрачность размещения извещений по заказам,

информации по бюджетным средствам, которые выступают основным финансовым инструментом в закупочном процессе [2].

Вместе с тем, ежегодно объем закупок снижается, уменьшается количество участников закупочной деятельности, что связано с низким уровнем планирования закупочной деятельности, недостаточно проработанным механизмом управления в сфере закупок, наличием нарушений как при оформлении и размещении извещений, так и при проведении закупок, что ведет к необходимости всестороннего анализа и оценки результатов закупок. Совершенствование системы государственных закупок, повышение их эффективности ставит множество вопросов и задач, как в теоретическом плане, так и в практической деятельности, что определяет актуальность исследований в данной области.

Цель исследования состоит в оценке и всестороннем изучении современного состояния закупочной деятельности, анализе форм и видов закупок для государственных и муниципальных нужд, оценке направлений распределения бюджетных средств, соблюдения норм законодательства при осуществлении процесса закупок, что необходимо для создания эффективной системы закупок, способствующей социальному и экономическому развитию нашей страны.

Материал и методы исследования

Исследование эффективности системы государственных закупок проведено с применением научного инструментария, основанного на системном подходе к анализу результатов основных функций управления в сфере закупок, а именно, планирования, организации, регулирования и контроля. Применение методического инструментария направлено на исследование взаимосвязей и взаимозависимостей управленческих структур при организации и планировании закупочной деятельности, заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при реализации контрактной системы, органов государственной и муниципальной власти при распределении и контроле бюджетных средств. Для оценки результатов закупочной деятельности в обеспечении материальными ресурса-

ми государственных и муниципальных нужд использованы способы и приемы экономического сравнительного анализа, позволившего дать оценку форм и видов государственных закупок в текущем и ретроспективном аспекте.

В ходе исследования использованы; открытые данные Единой информационной сети по государственным закупкам; ежегодные отчеты Счетной Палаты Российской Федерации, такие как «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год» [3]; данные информационного портала «Контрактная система» [4]; результаты «Мониторинга Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», размещенные на информационном сайте Министерства финансов РФ и др. [5].

Результаты исследования и их обсуждение

Процесс государственных закупок относится к стратегическим инструментам, обеспечивающим экономический рост и социальное развитие страны, является одним из регуляторов отношений между государством, бизнесом и обществом. Особенности планирования и организации закупок, формы и виды их проведения, состав участников, вопросы выбора и оценки поставщиков определены федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [6].

Как показал анализ информации мониторинга применения Федерального закона № 223-ФЗ, за 1 полугодие 2019 г. регистрация организаций в сфере закупок материальных ресурсов для государственных и муниципальных нужд по данным единой информационной системы зафиксировала 2772 субъекта, общее количество участников закупок составило 93138 организаций [5]. Из всех зарегистрированных заказчиков закупки в данном периоде проводились 2384 организациями, что составляет 25,60%. Количество запланированных закупок на I полугодие 2019 года предусматривалось равным 1,060 млн закупок на сумму 10,670 трлн руб. Однако фактически размещение извещений о закупках составило 647 тыс. объемом 6,40 трлн руб., что ниже количества

извещений, размещенных в 1 полугодии 2018 г. на 14,70%. Объем закупок в указанный период составил 7,50 трлн руб. При этом имеются факты отменены извещений о закупке, количество которых составляло в первом полугодии 2019 года 2,0% от общего числа размещенных извещений. В сравнение с 2018 г. наблюдается сокращение отмены извещений на 18,0%, их количество снижено с 17556 извещений в прошлом году до 14313 в текущем году.

Законодательством предусмотрены различные формы организации тендерных закупок, выбор которых осуществляется организациями, исходя из поставленных целей закупок. Вся совокупность вариантов закупок подразделяется на регламентированные и нерегламентированные, при этом регламентированные закупки в свою очередь включают две формы конкурентные и неконкурентные. Основной формой организации тендеров являются конкурентные закупки следующих видов: конкурсы в виде открытых и закрытых тендеров, двухэтапные открытые или закрытые тендеры, запросы заказчиком котировок, за-

купки на основе договора с единственным поставщиком, запросы предложений, специализированные закрытые торги (рис. 1).

Начиная с 2019 года заказчикам, которые руководствуются в своей деятельности положениями Закона № 223-ФЗ, следовало осуществить пересмотр своих положений по закупкам в части их организации и проведения конкурентным или неконкурентным способами.

Как показал анализ динамики закупок, среди способов проведения закупок популярным является электронный аукцион (табл. 1).

За последние пять лет закупки по электронному аукциону возросли с 56,8 до 68,2%, что характеризуется более широким использованием информационных технологий, как при подготовке документации, так и при размещении извещений, которые упрощают процедуру обработки информации, ее отслеживания в определенных автоматизированных программах.

Наглядным образом структура закупок по способам их осуществления представлена в виде диаграммы на рис. 2.



Рис. 1. Виды и способы регламентируемых государственных закупок

Таблица 1

Динамика структуры конкурентных способов проведения закупок, % [3]

Способы проведения закупок	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Закупки по электронному аукциону	56,80	54,30	60,0	65,80	68,20
Закупки у единственного поставщика	15,70	18,0	20,10	18,80	14,20
Закупки по открытому конкурсу	19,0	15,70	11,50	7,40	7,40
Закупки по конкурсу с ограниченным участием	5,80	6,90	4,50	4,30	4,40
Закупки по запросу котировок	1,20	1,10	1,0	0,90	0,80

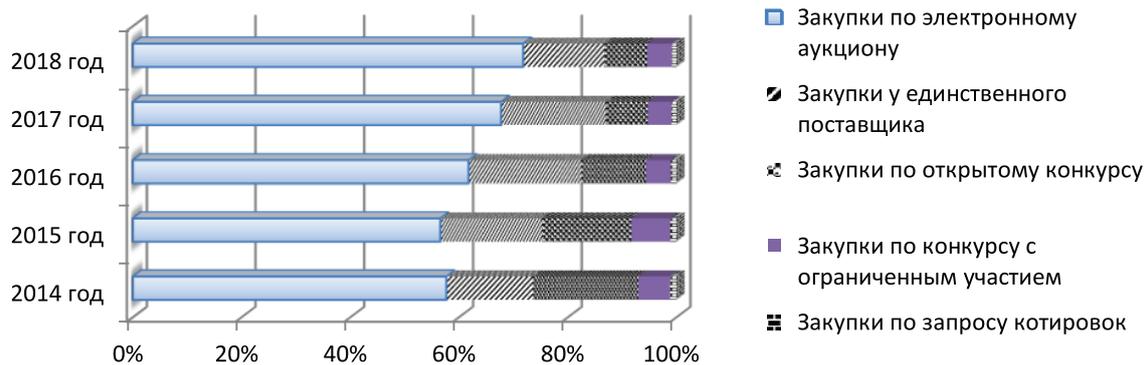


Рис. 2. Диаграмма структуры закупок по способам осуществления

Вторыми по значимости являются закупки у единственного поставщика, которые в среднем составляли около 20%, однако в 2018 году их доля была снижена до 14,2%. Такой способ закупок относится к неконкурентной форме подбора поставщика, поскольку определяется без формальной процедуры выбора. Другими словами, заказчики в данном случае предлагают контрактные отношения конкретным поставщикам, либо рассматривают предложения, поступившие от конкретных поставщиков или подрядчиков.

Способ закупки у единственного поставщика характеризуется рядом преимуществ для участников закупок:

- конкретный поставщик приобретает гарантию на заключение контракта;
- заказчик в свою очередь, приобретает гарантию выполнения обязательств конкретным поставщиком;
- существенным образом снижаются риски выполнения контрактных обязательств;
- снижаются трудовые и временные затраты на организацию и проведение закупок.

Поставщики проявляют интерес к участию в закупках, считая такие

процедуры в распределении бюджетных средств перспективными. Вместе с тем, такой способ осуществления закупок имеет специфические недостатки, а именно: в результате отсутствия конкуренции среди участников-претендентов на поставщика, ведет к снижению контрактных цен; такой вид закупки приводит к увеличению различного рода проверок со стороны надзорных органов.

Сравнительный анализ закупок по способам осуществления в первом полугодии 2019 г. характеризует несколько иную структуру их распределения в общем количестве поданных извещений (табл. 2).

Данные таблицы свидетельствуют о значительном увеличении стоимостного объема извещений о закупках, которые организованы «прочими» способами выбора поставщиков. В первом полугодии 2019 г. доля стоимости таких извещений составила 76,0%, между тем, как за два последних года их удельный вес составлял в среднем 59,3%. Стоимостное выражение объема закупок, осуществленных прочими способами составил 4800 млрд руб. (рис. 3).

Таблица 2

Структура закупок по способам осуществления в первом полугодии 2019 г. [5]

Способы осуществления закупок	Объем закупок		Удельный вес количества извещений, %
	сумма, млрд	удельный вес, %	
Закупки по электронному конкурсу	296	4,67	2,0
Закупки по открытому конкурсу	188	2,96	0,29
Закупки у единственного поставщика	615	9,70	18,0
Закупки по электронному аукциону у МСП	213	3,36	5,0
Закупки по электронному аукциону	56	0,88	1,0
Закупки по открытому аукциону	89,5	1,41	0,01
Запрос предложений в электронной форме у МСП	0,288	–	5,0
Закупки по запросу котировок в электронной форме у МСП	81	1,28	9,0
Закупки по запросу котировок	4	–	0,34
Прочие способы	4800	75,68	60,0
Итого	6342,788	100,0	100,0

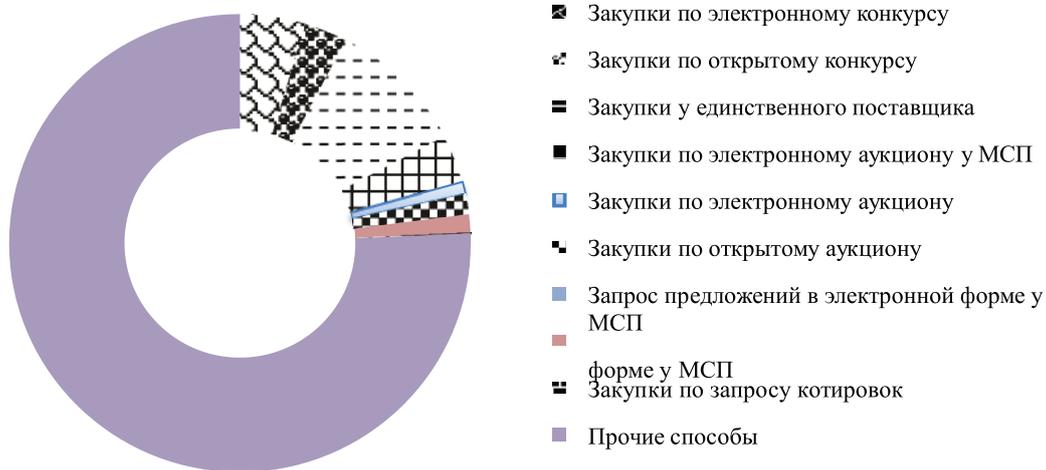


Рис. 3. Стоимостное выражение объема закупок, осуществленных разными способами в первом полугодии 2019 г.

По отношению к 2018 г. наиболее существенные изменения по снижению закупок произошли по закупкам с запросом котировок, снижение объема на 92,50%. В 2018 году так закупки составляли 61,8 млрд руб., а в I полугодии 2019 года их сумма 4,6 млрд руб. Большой процент снижения закупок, которые осуществлялись посредством электронного на 85,0% или с 372,5 млрд руб. в I полугодии 2018 г. до 56 млрд руб. в 2019 г.

Изменение в структуре закупок подтверждается структурой количественного состава извещений о закупках по способам выбора поставщика [7]. Данные таблицы свидетельствуют о том, доля размещенных извещений по закупкам

прочими способами составила 60%, то есть является преобладающим. Таким образом, несмотря на перечень конкурентных способов закупок предусмотренных Законом № 223-ФЗ большинство заказчиков применяют «прочие» способы закупки. В результате по остальным способам наблюдается уменьшение извещений. К примеру, по закупкам, проводимым по открытому конкурсу, снижение в динамике за пять лет произошло примерно в семь раз с 14,0 до 2% в I полугодии 2019 г.

Неоднозначно распределился объем закупок в стоимостном выражении в разрезе субъектов Российской Федерации (табл. 3).

Таблица 3

Объем закупок в стоимостном выражении в разрезе субъектов Российской Федерации в 2018 г. [3]

Субъекты Российской Федерации	Сумма, млрд рублей
Город Москва	2322,470
Московская область	443,620
г. Санкт-Петербург	421,560
Краснодарский край	222,330
Республика Татарстан	176,820
Свердловская область	173,830
Республика Башкортостан	168,800
Республика Ингушетия	12,84
Республика Калмыкия	5,97
Еврейская автономная область	5,14

Наибольшая доля закупок осуществляется в г. Москва (2322,470 млрд руб.), Московской области (443,620 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (421,560 млрд руб.), что характеризуется концентрацией производства данных регионов, территориальным расположением, социально-экономическими условиями, уровнем инновационных технологий и т. п.

Обобщение данных по уровням управления свидетельствует о том, что основное их количество соответствует региональному уровню. Сравнивая два квартала 2019 года, следует отметить, что во втором квартале в единой информационной среде было зафиксировано 806 410 извещений на закупки, в стоимостном выражении их сумма равна 2,90 трлн руб., из них на субъекты РФ приходится 1261 млрд руб. (табл. 4).

Закупки, осуществляемые на уровне субъектов РФ превышают федеральный и муниципальный уровни, как по количеству зарегистрированных извещений, так и по их суммарному выраже-

нию. Количество извещений составило во втором квартале на данном уровне составило 401 тыс., что на 71 тыс. превысило данные первого квартала 2019 г. Такой прирост количество размещенных извещений повлиял на увеличение их объема в стоимостном выражении на 568 млрд руб. Данные таблицы свидетельствуют, что количество зарегистрированных извещений в ЕИС снижено по муниципальному уровню на 48 тыс., однако стоимость закупок по муниципалитетам стала выше во втором квартале 2019 г. на 271 млрд руб. в сравнении с первым кварталом.

Закупочная деятельность осуществляется по различным направлениям, различным отраслям, а также в рамках федеральных, региональных и муниципальных программ. Основная доля заказчиков проводили закупки в соответствии с направлениями Государственных программ РФ. К примеру, во втором полугодии 2019 г. в рамках программы «Развитие здравоохранения» закупки

Таблица 4

Размещение извещений на осуществление закупок по уровням управления в 2019 году [8]

Уровни управления	Количество извещений, тысяч			Стоимостное выражение закупок, млрд руб.		
	1 полугодие	2 полугодие	отклонение	1 полугодие	2 полугодие	отклонение
Закупки на федеральном уровне	165	186	+21	445	975	+530
Закупки на уровне субъектов РФ	330	401	+71	693	1261	+568
Закупки на муниципальном уровне	270	218	-48	375	646	+271
Итого	765	805	+40	1513	2882	+1369

осуществлялись 2423 заказчиками, что составило 11,20% от общего числа заказчиков II квартала 2019 г. К государственной программе «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» относятся 2392 заказчика, доля которых 11,0% в общем количестве заказчиков реализующих государственные программы; в рамках государственной программы «Развитие образования» приняло участие 1732 заказчика, которые составили 8% от общего количества; программа «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» охватила 1315 заказчиков, что характеризуются небольшой долей участвующих заказчиков – 6,10% и т. д.

В целях обоснованности осуществляемых закупок, размещенных в ЕИС, они проходят процедуру общественного обсуждения. В частности, в соответствии с требованиями законодательства РФ во втором квартале 2019 г. заказчики провели по зарегистрированным извещениям 178 общественных обсуждений, в том числе: 84 извещения обсуждены по закупкам федерального уровня, 70 извещений обсуждено по закупкам по обе-

спечению нужд субъектов РФ, 24 зарегистрированных закупки подверглись общественному обсуждению на муниципальном уровне.

Выводы

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что в развитии системы государственных закупок имеется ряд нерешенных проблем, которые на разных уровнях управления приводят к снижению эффективности заказчиков по размещению и извещений по закупкам, выполнению договоров и контрактов. Применение системного подхода к оценке результатов государственных закупок по уровням управления, в региональном аспекте, временном периоде, отдельным заказчикам позволяет выявить недостатки в планировании и организации закупок, использовании способов и форм их осуществления, вскрыть резервы совершенствования методического инструментария и практических аспектов механизма управления закупочной деятельностью страны. Кроме того возникает необходимость проработки вопросов совершенствования и унификации правил проведения закупок для отдельных видов юридических лиц.

Библиографический список

1. Лытнева Н.А., Трунова Т.А. Концепция механизма регулирования экономики через систему государственных закупок // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 10-2. С. 18–21.
2. Лебедев В.В. Инновационные подходы к управлению закупками: системы, порядок, инструменты // Управленческое консультирование. 2015. № 12. С. 64–74.
3. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год». Счетная палата Российской Федерации, 02.04.2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/promo/goszakupki-2018/index.html> (дата обращения: 02.10.2019).
4. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127443 (дата обращения: 30.09.2019).
5. Мониторинг применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 1 полугодии 2019 года [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128178 (дата обращения: 02.10.2019).
6. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Федеральный Закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 02.10.2019).
7. Корнеев А.Н. Государственные и корпоративные закупки: современное состояние и тенденции развития // Интернет-журнал «Науковедение». 2016. № 6. Т. 8. С. 1–21.
8. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам II квартала 2019 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/#> (дата обращения: 03.10.2019).