

УДК 351/354

**Т. А. Трунова**

ФГБОУ ВО Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, Орел,  
e-mail: tatyana-pisareva@mail.ru

**Н. А. Лытнева**

ФГБОУ ВО Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС,  
ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»,  
Орел, e-mail: ukap-lytneva@yandex.ru

## **КОНТРОЛЬНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ В МЕХАНИЗМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ**

**Ключевые слова:** контроль, государственные закупки, механизм, инструментарий, управление, контракты, план закупок, нарушение методы

В статье рассмотрены современные концепции совершенствования механизма управления государственными закупками на современном этапе. Основное внимание уделено исследованию контрольной функции, которая способствует регулированию организации и проведению закупочных процедур, контролю выполнения плана закупок по различным направлениям на региональном уровне. Исследован методический инструментарий и контрольные процедуры контрактной системы в сфере закупок в соответствии с нормативно-законодательной базой, принятой для регулирования отношений с муниципальными органами по вопросам проведения государственных закупок, а также для определения круга поставщиков, перечня подрядчиков и иных исполнителей для муниципальных нужд муниципальных образований. Проанализированы результаты контроля соблюдения требований Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на региональном уровне с оценкой выявленных нарушений и недостатков с целью разработки управленческих решений по повышению эффективности системы государственных закупок. Обоснованы функции органов контроля в системе государственных закупок, способствующие распределению зон ответственности за контролируемые операциями по распределению финансовых ресурсов, обеспечивающие соблюдение современных требований законодательства.

**Т. А. Trunova**

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

**N. A. Lytneva**

Central Russian Institute of management – branch of Ranepa,  
Oryol state University of Economics and trade; Orel, e-mail: ukap-lytneva@yandex.ru

## **CONTROL AND METHODOLOGICAL TOOLS IN THE PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT MECHANISM**

**Keywords:** control, public procurement, mechanism, tools, management, contracts, procurement plan, administrative methods.

The article deals with modern concepts of improving the mechanism of public procurement management at the present stage. The main attention is paid to the study of the control function that contributes to the regulation of the organization and conduct of procurement procedures, monitoring the implementation of the procurement plan in various areas at the regional level. The methodological tools and control procedures of the contract system in the field of procurement in accordance with the regulatory framework adopted to regulate relations with municipal authorities on public procurement, as well as to determine the range of suppliers, the list of contractors and other performers for municipal needs of municipalities. The results of monitoring compliance with the requirements of Federal law No. 44-FZ «on the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs» at the regional level with an assessment of violations and shortcomings identified in order to develop management decisions to improve the efficiency of the public procurement system are analyzed. The functions of control bodies in the public procurement system that contribute to the distribution of areas of responsibility for controlled operations for the distribution of financial resources, ensuring compliance with modern legal requirements, are justified.

### **Введение**

Одним из важных элементов регулирования распределения финансовых

ресурсов на разных уровнях управления является система государственных закупок, механизм управления которой дол-

жен отвечать современным требованиям законодательства, потребностям органов управления, способствовать эффективному развитию экономики государства.

Совершенствование механизма управления государственными закупками предполагает глубокое исследование его функций, понимание взаимосвязи отношений, возникающих между участниками закупочной деятельности, определение методического инструментария планирования, регулирования и контроля государственных закупок, что является актуальным для развития системы государственных закупок в современных условиях.

### **Цель исследования**

Целью исследования контрольно-методического инструментария является оценка состояния закупочной деятельности на региональном уровне, разработка мероприятий по совершенствованию и усилению функции контроля в системе управления государственными закупками в иерархической пирамиде, направленной на повышение эффективности системы закупок, снижение рисков нецелевого использования бюджетных средств.

### **Материал и методы исследования**

В исследовании раскрыты теоретические и методологические аспекты проблемы совершенствования закупочной деятельности на разных уровнях управления. Для раскрытия и понимания теоретических аспектов использованы труды известных российских и зарубежных ученых в сфере государственных закупок и осуществления контрактной системы, нормативно-законодательные акты в области закупок для государственных и муниципальных нужд. Исследование осуществлено с применением контрольно-аналитических способов и приемов, методов сравнения, обобщения, группировки, способствующих обобщению и оценке полученных результатов.

В целях понимания обозначенной проблематики, государственные закупки рассмотрены с двух позиций: в широком и узком смыслах.

Широкий подход к понятию государственных закупок определяется их взаимосвязью и экономическими отношениями, которые возникают в условиях рынка между субъектами разного уровня

в результате осуществления эквивалентного обмена, которые принимают форму сотрудничества. В качестве субъектов в отношении вступают: государственные органы управления; покупатели и заказчики; поставщики и подрядчики [5].

Более узкая характеристика государственных закупок характеризуются операциями непосредственно связанными с закупкам товара, выполнением работ или услуг, осуществляемых государственными учреждениями, организациями, министерствами, ведомствами и государственными компаниями.

Целью создания и функционирования системы государственных закупок является удовлетворение потребностей заказчика в товарах, работах и услугах, способствующих экономии средств бюджетов, предотвращению возможных рисков и злоупотреблений по финансовым операциям.

Контрольные функции в механизме управления государственными закупками осуществляют различные органы, полномочия которых определены статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (от 05.04.2013 в редакции от 24.04.2020) [7]. В состав субъектов, которые осуществляют контроль операций и сделок в системе государственных закупок относятся: федеральные органы исполнительной власти; исполнительная власть субъектов РФ; исполнительные органы муниципальных районов; местное самоуправление городских округов; исполнительная власть, органы контроля определенные Правительством РФ, финансовые контролирующие органы субъектов РФ и муниципальных образований; Органы, осуществляющие внутренний финансовый контроль на государственном и муниципальном уровне. Каждый субъект управления выполняет свои определенные функции [8].

На макроуровне иерархической системы управления государственными закупками контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти, основными функциями которых является осуществление контроля закупок, связанных с оборонными закупками, отвечающего интересам всего общества в целом [4].



Рис. 1. Законодательно определенные функции органов контроля в системе государственных закупок

Полномочия и функции контролирующих органов представлены на рисунке 1.

На региональном уровне контрольные функции в сфере государственных закупок осуществляют, прежде всего, органы исполнительной власти субъектов РФ, в состав которых относится обеспечение соблюдения предусмотренных законодательством полномочий, рациональное использование финансовых средств, эффективное осуществление процесса государственных закупок.

Для оценки эффективности государственных закупок, рациональности распределения средств призваны органы контроля определенные Правительством РФ, финансовые контролирующие органы, их функции в предотвращении недостатков.

### Результаты исследования и их обсуждение

Для осуществления контроля в сфере государственных закупок могут прово-

дятся плановые и внеплановые проверки. При этом функции контролирующих органов в иерархической системе распределены между плановыми и внеплановыми проверками.

В частности, на региональном уровне контроль в сфере закупок осуществляется исполнительной властью субъекта РФ, органы которой в рамках запланированного контроля проводят проверку заявок поданных заказчиками с учетом их рациональности. Проверке подвергаются: контрактные управляющие и службы, комиссии по работе с закупками, организации и учреждения, уполномоченные для реализации закупочных процедур для обеспечения нужд исследуемого субъекта Российской Федерации.

Контроль закупок осуществляется не только по субъектам управления но и по таким критериям, как объем закупок в целом и по отдельным способам, количество процедур закупок, доля разных способов закупок в их общем

объеме, результат операции по закупкам (экономия или перерасход).

Как показало исследование, проведенное на примере Орловской области, к способам закупок относятся процедуры в виде: электронного аукциона; открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием; запроса котировок и др. Основной объем закупок осуществлен в виде электронного аукциона (таблица 1).

Данные таблицы свидетельствуют об увеличении объема закупок товаров (работ, услуг) для нужд Орловской области, в 2019 году они составили 24197603 тыс. руб., а в 2018 г. общая сумма закупок была равна 17422327,40 тыс. руб. Темп роста равен 138,9%, отклонение в абсолютном значении составляет 6775275,6 тыс. руб., что характеризует активность региона в сфере государственных закупок.

Как показала информация официального сайта Единой информационной системы Орловской области по закупкам в 2019 г. в структуре закупок произошли существенные изменения. Среди способов организации и проведения закупок основным является способ закупки по электронному аукциону, объем закупок данным способом составил 21782781,3 тыс. руб., что составляет 90,2% от общей суммы закупок. В сравнении с прошлым периодом доля заку-

пок по электронному аукциону возросла на 7,03 %, прирост в абсолютном выражении составил 7324072,1 тыс. руб. Другими словами закупки, проведенные в такой форме возросли вполнину.

Популярность электронного аукциона в последнее время существенно возросла, поскольку информация о его проведения доступна широкому кругу участников, которые могут ее получить в единой информационной системе. Проведение аукциона осуществляется в электронном виде оператором на электронной площадке. Выбор победителя производится по предложенной минимальной цене по государственному или муниципальному контракту.

Довольно существенно снизился удельный вес закупок проведенных в форме открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием с 5,55% в 2018 г. до 0,15% в 2019 г. В соответствии со ст. 56 федерального закона № 44-ФЗ к особенностям проведения такого конкурса относится тот факт, что несмотря на то, что информация о проведении такого конкурса размещается в ЕИС для неограниченного круга участников, выбор победителя происходит из числа претендентов, которые участвовали предквалификационном отборе. По отношению к прошлому году такой вид закупок составил всего лишь 3,8%.

**Таблица 1**

Динамика структуры закупок товаров (работ, услуг), осуществленных на нужды Орловской области [9]

| Способы закупок   | Объем закупок, тыс. руб. |             | Структура закупок, % |         | Отклонение |                  | Темп роста, % |
|---|--------------------------|-------------|----------------------|---------|------------|------------------|---------------|
|   | 2018 г.                  | 2019 г.     | 2018 г.              | 2019 г. | по объему  | по удел. весу, % |               |
| Закупки по электронному аукциону  | 14458709,20              | 21782781,30 | 82,99                | 90,02   | +7324072,1 | +7,03            | 150,7         |
| Закупки в форме открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием              | 966145,30                | 37075,30    | 5,55                 | 0,15    | -929070    | -5,4             | 3,8           |
| Закупки с запросом котировок  | 241802,60                | 129461,80   | 1,39                 | 0,54    | -112340,8  | -0,85            | 53,5          |
| Иные формы конкурентных закупок (по запросу предложений, предварительному отбору) | 108818,00                | 1383590,50  | 0,63                 | 5,72    | +1274772,5 | +5,09            | 1271,5        |
| Закупки с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)                    | 1646852,30               | 864694,10   | 9,44                 | 3,57    | -782158,2  | -5,87            | 52,5          |
| Итого   | 17422327,40              | 24197603    | 100,0                | 100,0   | +6775275,6 | -                | 138,9         |

На рисунке 2 представлена динамика структуры государственных закупок по Орловской области.

Диаграмма наглядно показывает резкое снижение доли закупок способом запросов котировок с 1,39% в 2018 г. до 0,54% в 2019 г., а также доли закупок с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с 9,44% в 2018 г. до 3,57% в 2019 г. В абсолютном значении объем этих способов закупок уменьшился в половину.

Вместе с тем, возросла доля иных форм конкурентных закупок (по запросу предложений, предварительному отбору) с 0,63% в 2018 г. до 5,72%. Если в прошлом году объем закупок этим способом составлял 108818 тыс. руб., то в отчетном его сумма была равна 1383590,5 тыс. руб., темп роста составил 1271,5%.

К функциям контроля государственных закупок относятся процедуры контроля цены, изменение которой может быть вызвано принципом конкурентности, который при участии нескольких

заявок в конкурсе ведет к ее снижению. При этом осуществляется оценка результатов способов поведения закупок, анализ полученной суммы экономии. Возможность экономии ресурсов обосновано федеральным законом № 44-ФЗ, что требует определения цены, применения способов и приемов ее контроля. Многими участниками закупок для этих целей применяется метод сопоставимости действующих рыночных цен на товары (работы и услуги).

По данным официального сайта Единой информационной системы Орловской области результаты по способам проведения закупок неоднозначны (таблица 2).

Как показал анализ, экономия бюджетных средств при проведении конкурсов по закупкам возникает ежегодно [1]. В 2019 г. сумма экономии в целом составила 796507,9 тыс. руб., что на 94877,8 тыс. руб. больше, чем в 2018 г., темп роста составил 118,1%. Это свидетельствует о том, что в закупках участвовало больше конкурирующих заявок.

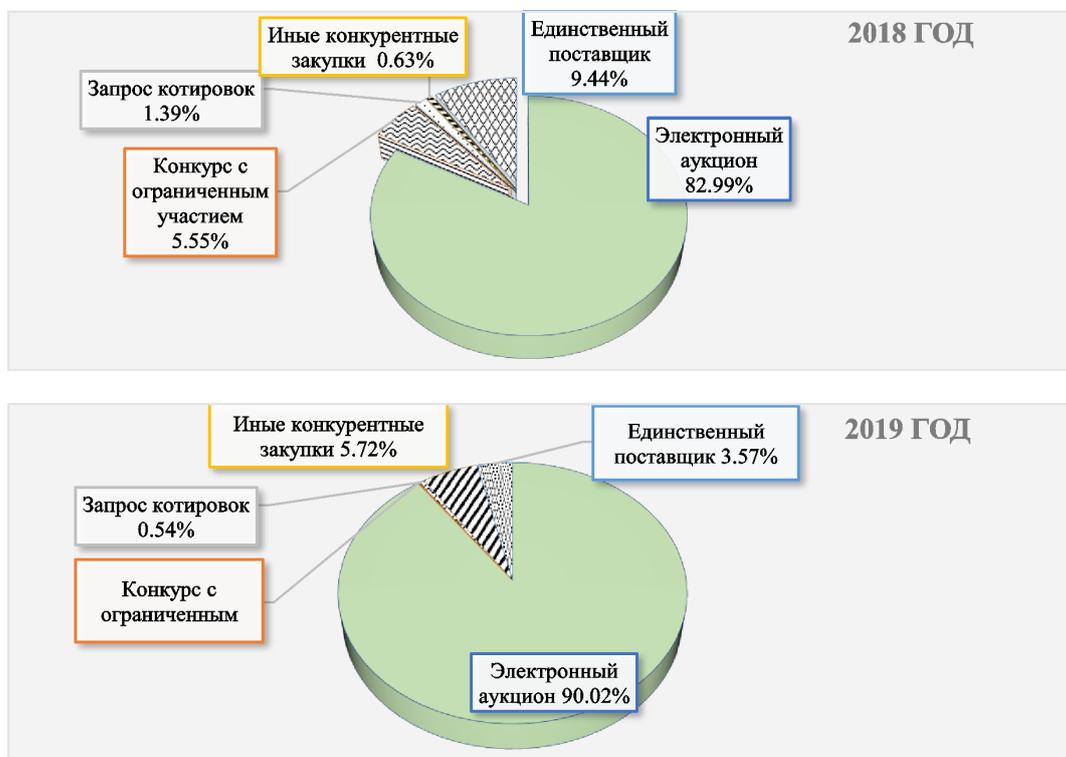


Рис. 2. Динамика структуры закупок по Орловской области

Таблица 2

Контроль результатов государственных закупок по Орловской области [9]

| Способы закупок   | Объем экономии, тыс. руб. |           | Структура экономии, % |         | Отклонение |                  | Темп роста, % |
|---|---------------------------|-----------|-----------------------|---------|------------|------------------|---------------|
|   | 2018 г.                   | 2019 г.   | 2018 г.               | 2019 г. | по сумме   | по удел. весу, % |               |
| Закупки по электронному аукциону  | 549816,40                 | 780082,30 | 81,50                 | 97,94   | 230265,9   | +16,44           | 141,9         |
| Закупки в форме открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием              | 82086,20                  | -         | 12,17                 | -       | -82086,20  | -12,7            | -             |
| Закупки с запросом котировок  | 26280,40                  | 16425,60  | 3,90                  | 2,06    | -9854,8    | -1,84            | 62,5          |
| Иные формы конкурентных закупок (по запросу предложений, предварительному отбору) | 844,80                    | -         | 0,13                  | -       | -844,8     | -0,13            | -             |
| Закупки с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)                    | 15 602,3                  | -         | 2,31                  | -       | -15602,3   | -2,31            | -             |
| Итого   | 674630,10                 | 796507,9  | 100,0                 | 100,0   | 94877,8    | -                | 118,1         |

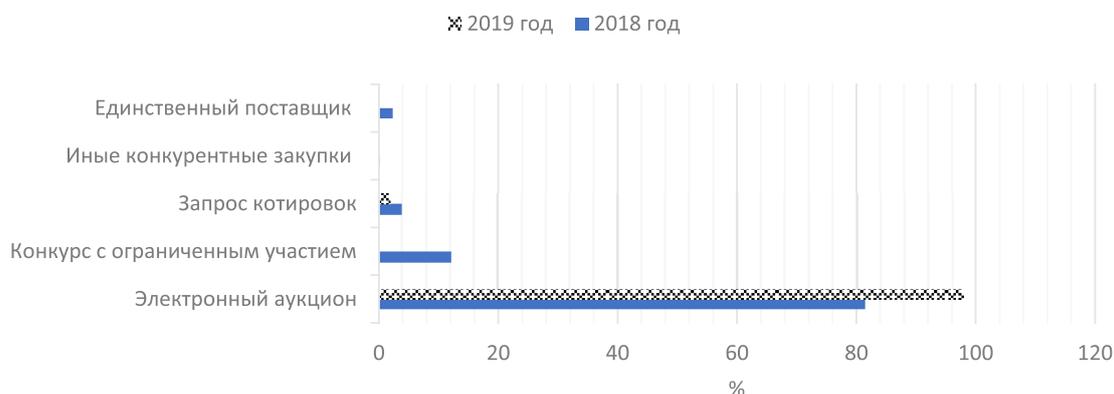


Рис. 3. Динамика экономии бюджетных средств по способам государственных закупок Орловской области

Однако структура полученной экономии в динамике расценивается неоднозначно. В 2018 г. экономия была получена по всем видам конкурсов, что говорит об интересе конкурирующих участников к разным способам закупок. Основная доля экономии 81,5% характерна электронным аукционам. В 2018 г. сумма экономии составила 549816,4 тыс. руб., в 2019 г. ее объем был равен 780082,3 тыс. руб., что на 41,9% выше показателя прошлого года.

Доля экономии бюджетных ресурсов при проведении электронных торгов составила в отчетном году 97,94%, что выше прошлого года на 16,44%.

Вторым способом закупок, по которым получена экономия в объ-

еме 16425,60 тыс. руб. является запрос котировок, доля экономии по ним в общем объеме сэкономленных бюджетных средств составила 2,06% (рисунок 3).

Отсутствие экономии по другим способам закупок в 2019 г. обосновано резким снижением объемов по ним, а также снижением удельного веса в общем объеме закупок по Орловской области.

Неоднозначность интересов участников конкурсов к способам проведения закупок усиливает функции контроля объема закупок, количества процедур, полученной экономии и направлений ее использования, прозрачности организации и проведения закупок.

Сложность сферы закупок, проблема возникающих взаимоотношений ве-

дет к необходимости выявления рисков растрат, неэффективного использования бюджетных средств, не выполнению потребностей государства и муниципалитетов в необходимых закупках. В связи с чем, контроль системы закупок может быть ведомственным, общественным, внутренним, каждый из видов которого представляет интересы различных стейкхолдеров. Ведущая роль в выполнении функции контроля закупочной деятельности принадлежит ФАС и Казначейству, а также главным контрольным управлениям Губернаторов регионов.

Как показало исследование мониторинга государственных закупок Орловской области, размещенного на сайте единой автоматизированной информационной системы портал «Государственный заказ Орловской области» в 2019 г. по итогам государственных закупок было заключено 54823 контрак-

тов на сумму 10230873,41 тыс. руб. [6]. Из общего количества заключенных контрактов 40194 было исполнено объемом 5572964,48 тыс. руб., что составляет 73,32% от общего количества заключенных контрактов (договоров) (таблица 3).

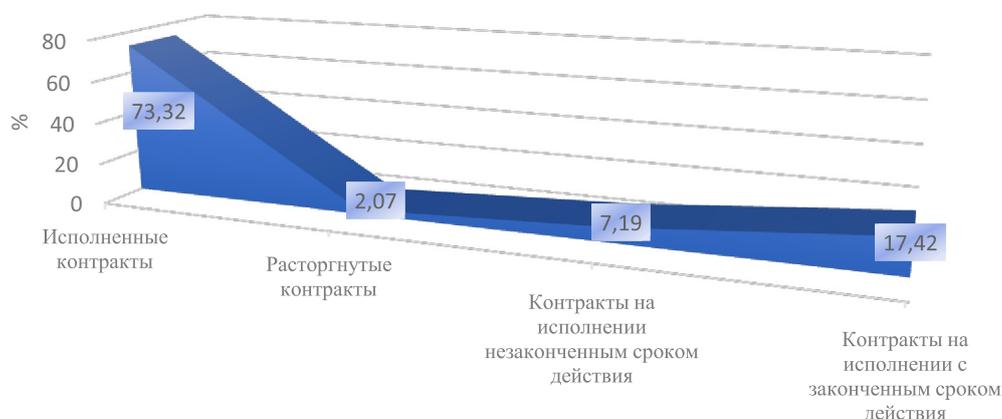
Вместе с тем, имеют место расторгнутые контракты 1136 шт. на сумму 415964,48 тыс. руб., что является отрицательным фактом в закупочной деятельности. В структуре контрактной системы расторгнутые договоры составили 2,07% (рисунок 4).

Например, в августе 2019 г. администрацией г. Орла был расторгнут контракт с казанской организацией «РГС» по ремонтным работам на мосту «Дружбы», ее учредителем являлась фирма зарегистрированная на Кипре. Причиной расторжения контракта послужило нарушение графика работ, несогласованность платежей по выполненным работам [2].

**Таблица 3**

**Контроль движения контрактов в рамках государственных заказов Орловской области за 2019 год**

| Контракты                                    | Количество, шт | Объем, тыс. руб. | Удельный вес в общем количестве контрактов, % |
|--|----------------|------------------|---|
| Всего заключено контрактов по итогам закупок | 54823          | 10230873,41      | 100,0   |
| В том числе:                                 | 40194          | 5572964,48       | 73,32   |
| Исполненные контракты                        |                |                  |   |
| Расторгнутые контракты                       | 1136           | 415964,48        | 2,07  |
| Контракты на исполнении                      | 13493          | 4241944,45       | 24,61   |
| В том числе:                                 |                |                  |   |
| - с незаконченным сроком действия            | 3941           | 3705365,48       | 7,19  |
| - с истекшим сроком действия                 | 9552           | 536578,97        | 17,42   |



*Рис. 4. Структура контрактов в сфере государственных закупок Орловской области за 2019 г.*

**Таблица 4**

Результаты контроля в сфере государственных закупок Орловской области в 2019 г.

| Правовая основа                                       | Количество проверок, шт. | Объем проверенных средств, тыс. руб. | Объем нарушений, тыс. руб. |
|---|--------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| Соблюдение части 3 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ | 10                       | 141838,80                            | 66945,90                   |
| Соблюдение части 8 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ | 17                       | 843729,70                            | 189401,60                  |
| Всего   | 27                       | 985568,50                            | 256347,50                  |

Кроме того, в составе заключенных контрактов около 25% находятся на исполнении, причем основная доля из них, а именно 17,42% договора с истекшим сроком действия.

Контрольные функции исполнительных органов предназначены для предотвращения нарушений и недостатков в сфере государственных закупок [3]. По данным главного контрольного управления Губернатора и Председателя Правительства Орловской области Администрации по контролю в сфере закупок в соответствии с требованиями ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ в прошедшем 2019 г. было осуществлено 27 проверок, в рамках которых 10 проверок были проведены по соблюдению части 3 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ и 17 проверок по контролю соблюдения части 8 ст. 99.

Контролем охвачены средства объемом 985568,50 тыс. руб., включая средства 141838,80 тыс. руб. применительно ч. 3 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ и 843729,70 тыс. руб. применительно ч. 8 ст. ст. 99 (таблица 4).

Как показали результаты контроля в сфере государственных закупок Орловской области имели место нарушения. Общий объем средств по выявленным нарушениям составил 256347,5 тыс. руб., в том числе, нарушения выявлены как в части 3 ст. 99, так и в части 8 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Необходимость проведения контроля и получения его результатов связано с принятием управленческих решений по устранению выявленных нарушений [10]. В частности, по результатам выявленных нарушений в сфере государственных закупок Орловской области проведены следующие мероприятия:

- рассмотрены с наложением штрафа 90 дел с зафиксированными административными правонарушениями, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях РФ. Общая сумма штрафов составила 1110 тыс. руб.;

- осуществлена выдача 10 предписаний с указанием на устранение нарушений норм законодательства РФ в сфере государственных закупок, предназначенных для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

#### **Выводы (заключение)**

По результатам проведенного исследования необходимо отметить необходимость развития функции контроля в сфере управления государственными закупками с использованием современных и эффективных контрольных процедур, что обеспечит прозрачность осуществляемых торгов, повысит интерес участников к различным способам проведения закупок, позволит снизить риски недобросовестных действий при возникновении отношений в процессе заключения и исполнения контрактов.

#### *Библиографический список*

1. Боброва Е.А. Стратегия развития государственного аудита в обеспечении эффективности использования бюджетных средств органами государственного управления / Е.А. Боброва, Н.В. Парушина, А.О. Перельгина // В сборнике: Интеграция и гармонизация учёта, анализа и аудита в условиях цифровой экономики сборник научных трудов международного экономического форума. Орел, 2019. С. 64-67.

2. Власти Орла расторгают контракт с подрядчиком на мосту «Дружбы». URL: [https://newsorel.ru/fn\\_482311.html](https://newsorel.ru/fn_482311.html) (дата обращения: 28.07.2020).
3. Докукина И.А. Классификация нарушений в сфере государственных закупок, выявленных в процессе государственного финансового контроля проведения закупок./ В сборнике: Актуальные вопросы развития современного общества // Сборник научных статей 9-ой Международной научно-практической конференции. 2019. С. 158-161.
4. Докукина И.А. Повышение эффективности системы управления корпоративными закупками компаний с государственным участием в Российской Федерации. В сборнике: Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления // Материалы межрегиональной заочной научно-практической конференции: в 2-х томах. Под редакцией А.В. Полянина. 2019. С. 115-118.
5. Мокренко А.В., Ованесян Н.М. Система управления государственными закупками на современном этапе: механизмы и инструменты // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-upravleniya-gosudarstvennymi-zakupkami-na-sovremennom-etape-mehanizmu-i-instrumentu> (дата обращения: 20.07.2020).
6. Мониторинг закупок за 2019 год. ЕАИС портал «Государственный заказ Орловской области». URL: [http://www.goszakupki-orel.ru/opencms/events\\_new.jsp](http://www.goszakupki-orel.ru/opencms/events_new.jsp) (дата обращения: 27.07.2020).
7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 в редакции от 24.04.2020. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения: 20.07.2020).
8. Парушина Н.В. Развитие внутреннего финансового контроля и аудита для повышения эффективности финансового менеджмента в государственных учреждениях. В сборнике: Учет, анализ и аудит: новые задачи в обеспечении безопасности и ответственность перед бизнесом // Сборник научных статей по итогам VI международной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 2020. С. 287-296.
9. Управление государственных закупок. URL: <https://orel-region.ru/index.php?head=6&part=73&unit=511&op=8&in=15&sheet=2> (дата обращения: 22.07.2020).
10. Чорновол Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42-46.