

**СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ**

<b>Мокренко Анна Владимировна</b>	аспирант кафедры маркетинга и инженерной экономики, Донской государственной технической университет (344010, Россия, Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1). E-mail: afrodit191@mail.ru
<b>Ованесян Наталья Матвеевна</b>	доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой маркетинга и инженерной экономики, Донской государственной технической университет (344010, Россия, Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1). E-mail: nmo2013@yandex.ru

**Аннотация**

*В статье рассматриваются система и механизм управления государственными закупками Российской Федерации, современные модели организации системы управления закупками. Действующая система государственных закупок Российской Федерации (Федеральная контрактная система) отнесена к смешанной модели организации системы управления закупками. Выявлены основные элементы системы управления государственными закупками Российской Федерации, в качестве которых следует выделять: планирование, размещение, исполнение, контроль и правовая основа (детальная регламентация закупочной деятельности).*

**Ключевые слова:** система управления государственными закупками, государственные закупки, система государственных закупок, управление государственными закупками, закупки, модели организации системы управления закупками, централизация государственных закупок.

Систему управления государственными закупками можно охарактеризовать как совокупность теоретических и практических методов, выявляющих наиболее эффективные и рациональные пути решения задач, обусловленных целями закупочной системы государства и в полной мере удовлетворяющих потребности заказчиков.

Повышение эффективности функционирования системы управления государственными закупками в настоящее время обеспечивается за счет соответствия действующей системы государственных закупок следующим положениям: предотвращение ограничения конкуренции, создание мер по противодействию коррупции, соответствие принципам открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, установленных ст. 6 Федерального закона № 44-ФЗ [1].

Система государственных закупок неразрывно связана с моделью системы управления государственными закупками.

В настоящее время в мировой практике существует несколько моделей организации системы управления закупками. Ими являются:

- централизованная модель;
- децентрализованная модель;
- смешанная модель.

Анализ научной литературы, посвященной данным вопросам, позволяет выявить достоинства и недостатки данных моделей [2, 3].

Суть централизованной модели заключается в централизованной организации и проведении всех закупочных функций через главный закупочный государственный орган. В такой модели обязательным является идентичность условий договоров для местных всех подразделений, региональных и местных заказчиков. Одним из показателей данной системы является стандартизация некоторыхкупаемых товаров, которая значительно облегчает сбор, систематизацию и обработку информации о потребностях региональных и местных заказчиков. За счет приобретения стандартизованных товаров, происходит как сокращение издержек и отсутствие дублирования стратегических, управленческих, операционных и административных функций, а также позволяет использовать экономию на масштабе.

При централизации закупок данный процесс должны осуществлять квалифицированные специалисты, проходящие специализированную подготовку и постоянное повышение квалификации, что влияет на улучшение качества составляемых в ходе осуществления закупочного процесса документах, способствует повышению точности и прозрачности, отчетности и документации в целом, составляемой в процессе осуществления закупочных процедур. К недостаткам данной модели можно отнести излишнюю бюрократию и риск проявления коррупции в особо крупных масштабах. Также, отрицательным моментом в данной системе является риск замедления осуществления поставки товаров, работ, услуг и отдаленность от потребностей конечных получателей.

К характеристикам децентрализованной модели можно отнести делегирование некоторых закупочных функций закупочным подразделениям, находящимся под контролем местного органа управления или самостоятельно исполняются непосредственно подразделениями или бюджетными организациями.

Децентрализованная модель может быть полезна для бюджетных организаций, имеющих полномочия расходования бюджетных средств, и собственных специалистов-закупщиков.

Сложилось мнение, что данная система имеет направленность на более точное удовлетворение конечного потребителя, меньшую бюрократию в процедурах закупки и смежных с ними процессах, сокращение времени на удовлетворение потребностей Заказчика, сокращает возможность коррупции в крупных масштабах.

Децентрализованная система более гибкая и динамичная, когда дело касается точечной закупки инновационных товаров, поскольку позволяет быстро обнаруживать потребность и средства ее удовлетворения. Местные закупочные подразделения также имеют преимущество в реагировании при чрезвычайных ситуациях и непредвиденных обстоятельствах.

Следует отметить, что децентрализация влечет собой меньшие издержки сбора и обработки информации – когда центру не нужно знать о нуждах каждого конечного потребителя, особенностях конкретной организации, а также о характеристиках рынков и закупаемых товарах и услугах.

Недостатками данной модели являются:

- отсутствие единообразных методических подходов к организации процедур закупок;
- отсутствие прозрачности проводимых процедур из-за децентрализации информации;
- привлечение необоснованно большого числа специалистов к осуществлению закупок;
- увеличение вероятности сговора;
- рост количества нарушений;
- отсутствие условий для консолидации закупок и, соответственно, снижение вероятности более эффективного проведения процедур;
- появление различий в типовых формах документов у различных заказчиков, что приводит к непониманию среди участников закупок.

Смешанная модель предполагает соединение элементов централизации и децентрализации закупочных систем следующим образом: чаще всего, централизованно осуществляются стратегические и политические функции, а также выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, организация крупных заказов и функция обучения персонала и кадров. Децентрализованными остаются при этом непосредственное проведение закупок и управление административными аспектами. Смешанная система может также подразумевать передачу управления закупками уполномоченным органам.

Отмечается, что смешанная система подходит для организаций со смешанными потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках, с географически разбросанной структурой, имеющих региональные представительства [4].

При необходимости в таких моделях закупок есть возможность консолидировать спрос, а также использовать методы концентрации и распределения профессиональных кадров для проведения наиболее сложных и значимых закупок.

Тем не менее, несмотря на весомую степень централизации, система остается достаточно гибкой и подвижной для того, чтобы использовать структурные преимущества и накопленный опыт, а также позволяет проводить своевременный мониторинг закупочной деятельности, осуществляемой по единым процедурам и имеющим типовую документацию.

Недостатками данной модели являются: возможна потеря понимания, какие закупки, на каком уровне – централизованном или децентрализованном – должны проводиться; нечетко разграничены обязанности; возможна нехватка профессиональных кадров; затруднен процесс координации и контроля закупочной деятельности, имеет место риск дублирования функций [3].

В мире не существует универсального подхода к построению лучшей модели системы государственных закупок. Для приближения к таковой следует исследовать не только правовые, но и стратегические практики организации закупочных систем в мире.

Некоторые зарубежные ученые отмечают, что правовые и стратегические вопросы организации государственных закупок необходимы для успешной организации государственных закупок на практике. Они также отмечают, что юридический профессионализм в сфере государственных закупок развивался быстрее, чем экономический и практический. Но при этом вопросы эффективности и стратегии закупок авторы считают более важными, чем вопросы правового сопровождения.

Обобщая и анализируя рассмотренный материал, можно сделать вывод об отнесении действующей системы государственных закупок Российской Федерации (Федеральной контрактной системы) к смешанной модели.

Основные положения, посвященные централизации закупок, законодательно закреплены в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ «Централизованные закупки».

Данной статьей определяется субъектный состав, к нему относятся: уполномоченный орган (государственный орган или муниципальный орган), уполномоченное учреждение; обозначение функций и полномочий: предусматривается возможность передачи функций, начиная от планирования закупок, определения поставщиков, завершая заключением и исполнением контрактов; предусматривается возможность выбора вертикальной централизации на разных уровнях бюджетов: возможность передачи полномочий:

- с муниципалитетов на субъект РФ,
- с поселений на муниципалитет.

Также, данной статьей предусмотрены возможные модели централизации закупок:

1. Базовая централизация. Регламентирована ч.1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ. При данной модели централизации подлежат только функции по определению поставщиков. Подписание контрактов является обязанностью Заказчика. При этом запрещается возлагать на уполномоченный орган, уполномоченное учреждение полномочия на:

- обоснование закупок;
- определение условий контракта;
- определение НМЦ контракта;
- подписание контракта.

2. Предметная централизация. Для данной модели характерна централизация некоторых закупок Заказчика в зависимости от предмета контракта. Уполномоченный орган или уполномоченное учреждение в данной ситуации должны выполнять часть функций Заказчика, начиная от планирования и заканчивая исполнением контракта. Данные положения законодательно регламентированы ч.2 и 3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ. В соответствии с ч. 5 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ, контрактная служба заказчика или контрактный управляющий осуществляют полномочия, не переданные уполномоченному органу, уполномоченному учреждению и несут ответственность в пределах осуществляемых полномочий.

3. Ведомственная централизация. В этом случае централизуются закупки подведомственных учреждений. Предусмотрены три варианта ведомственной централизации: определение поставщиков; планирование, определение поставщиков; заключение и исполнение контрактов; осуществление полномочий самостоятельно, что изложено в ч.5 ст. 26 и ч.4 ст.112 Федерального закона № 44-ФЗ.

В соответствии с ч.11 ст.26 Федерального закона № 44-ФЗ, к деятельности уполномоченного органа, уполномоченного учреждения в пределах полномочий, установленных решениями о создании таких органов, учреждений либо решениями о наделении их полномочиями, применяются положения Закона 44-ФЗ, которые регламентируют:

- права заказчика;
- обязанности заказчика;
- контроль в сфере закупок;
- мониторинг закупок;
- аудит в сфере закупок [1].

Централизация обеспечивает эффективное распределение функций между независимыми и профессиональными участниками контрактной системы, однако требует жесткой регламентации их взаимодействия.

Анализ региональной практики организации закупочной деятельности показывает, что сегодня практически во всех субъектах РФ созданы и функционируют централизованные структуры, в рамках которых уполномоченные органы осуществляют определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. Весьма любопытно, что, несмотря на одинаковый вариант централизации, порядок взаимодействия субъектов закупочной деятельности может существенно различаться в зависимости от поставленных целей, а также территориальной специфики.

На современном этапе управление государственными закупками представляет собой, безусловно, сложную систему. Действующая система управления государственными закупками Российской Федерации включает в себя такие основные элементы как: планирование, размещение, исполнение, контроль и правовая основа, то есть, детальная регламентация закупочной деятельности. Для оценки эффективности функционирования данной системы необходимо рассмотреть подробно все составляющие ее элементы.

Первоначальным, и, по мнению авторов, важнейшим элементом системы управления государственными закупками является планирование, которое также представляет собой подсистему. Данная подсистема представляет собой четкую взаимосвязанную структуру, которая позволяет в первую очередь повысить прозрачность и эффективность закупочного процесса. Она регламентирована 27 подзаконными актами, регулирующими такие элементы системы планирования как:

- составление, ведение и размещение плана закупок;
- обоснование закупок;
- деятельность банков, применительно к федеральной контрактной системе;
- составление, ведение и размещение плана-графика;
- регламентация отдельных видов контрактов;
- нормирование в сфере закупок;
- общественное обсуждение закупок;
- начальная (максимальная) цена;
- установление ограничений и запретов в закупках;
- установление преференций (преимуществ) [5, 6].

Следующий элемент системы управления государственными закупками – размещение. Он, помимо Федерального закона № 44-ФЗ, регламентирован еще 11 подзаконными нормативными актами.

Данный элемент представляет собой непосредственно процесс осуществления закупочной процедуры или иными словами – процесс определения поставщика (подрядчика, исполнителя). На современном этапе существует несколько способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок. К ним относятся: конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений [1].

Конкурс – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта [7].

Аукцион – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта [8].

Таким образом, при осуществлении закупки путем проведения конкурса главным показателем являются качественные характеристики закупаемого товара, работы, услуги, а при осуществлении закупки путем проведения аукциона – цена.

Под запросом котировок понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятьсот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем сто миллионов рублей, в этом главное различие таких способов определения поставщика как аукцион и запрос котировок. Еще одним значительным отличием запроса котировок от аукциона является наиболее короткий срок размещения и нахождения закупки в единой информационной системе.

Под запросом предложений, в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ, понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация окупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге [1].

Отличием запроса предложений от конкурса является меньший срок проведения закупки, и то, что Заказчик вправе осуществлять закупку путем проведения запроса предложений только в случаях, установленных законодательством.

Такой элемент системы управления государственными закупками, как исполнение регламентирован Федеральным законом № 44-ФЗ и 13 подзаконными нормативными актами, регламентирующими такие составляющие, как:

- штрафные санкции;
- приемка;
- обеспечение исполнения контракта;
- реестр контрактов;
- отчетность по исполнению;
- условия изменения контракта.

Еще один элемент системы управления государственными закупками называется контроль, его регламентирует Федеральный закон № 44-ФЗ и 10 подзаконных актов. К составляющим данного элемента можно отнести:

- аудит, финансовый контроль;
- мониторинг;
- процедурный контроль;
- внутренний финансовый контроль;
- ведомственный контроль;
- общественный контроль;
- казначейский контроль [1].

Последним элементом действующей системы управления государственными закупками является правовая основа, представляющая собой детальную законодательную регламентацию закупочной деятельности или совокупность всех нормативно-правовых актов, регламентирующих систему государственных закупок. Данный элемент в совокупности насчитывает более 60 документов. Очевидно, что данный элемент переплетается абсолютно с каждым элементом системы государственных закупок РФ и системы управления государственными закупками РФ.

Для полноценного представления о системе управления государственными закупками на современном этапе необходимо рассмотреть особенности функционирования механизма управления государственными закупками.

Управление системой государственных закупок включает субъект, технологии и объект управления. Субъектом управления закупками продукции является Заказчик продукции.

Другим элементом механизма являются технологии управления системой государственных закупок. Современные технологии закупок как механизмы решения соответствующих проблем позволяют увеличить эффективность, сократить продолжительность периода организации и проведения закупки, более качественно разработать содержание контракта, блокировать рискованные ситуации как заказчику, так и подрядчику, принимать оптимальные управленческие решения, выполнять их и т. д. На современном этапе можно выделить такой вид технологии управления государственными закупками, как информационные технологии. Информационные технологии управления государственными закупками являются современными технологиями

и используют новейшие методы и способы поиска, обнаружения, сбора, хранения и накопления информационных ресурсов и качественное преобразование их в релевантную, т. е. собранную под конкретную задачу, информацию, они позволяют сократить продолжительность процедур по организации и проведению закупок, а также повысить их общую экономическую эффективность. Если говорить о современных технологиях системы закупок, то в соответствии с нормами закона 44-ФЗ речь идет об использовании единой информационной системы.

Последним элементом механизма управления системой закупок является объект управления. Под объектом управления предлагается рассматривать, прежде всего, организацию закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. Прежде чем организовывать закупки, необходимо принять решение об их проведении, которое должно основываться на следующих условиях: наличии у государства ресурсов, достаточных для полного и своевременного расчета с предприятием и способности поставщика (исполнителя, подрядчика) выполнить условия договора. Соблюдению последнего условия будут способствовать конкурентное проведение закупок и качественная проработка органами власти проектов государственных и муниципальных контрактов с предприятием, а также, совершенствование важнейшего элемента системы государственных закупок – планирования [9].

Анализируя изложенный материал, представляется необходимым выделить основные направления деятельности государства для реализации функции управления государственными закупками, к ним относятся: повышение эффективности расходования бюджетных средств и рационализация стадии организации и проведения закупочного процесса [10]. Реализуя указанные функции, система государственных закупок решает не только задачу обеспечения государственных нужд, но и выступает в качестве одного из основополагающих институтов государственного регулирования, в качестве важнейшего инструмента экономической политики государства.

Так как планирование государственных закупок является первоначальным и важнейшим элементом системы государственных закупок, в обязательном порядке участвует в управлении системой государственных закупок и представляет собой сложную систему, автором сделан вывод о том, что повышение эффективности государственных закупок и управления государственными закупками необходимо совершать путем некоторой трансформации и внесения изменений в систему планирования.

Анализируя систему управления государственными закупками можно сделать вывод о том, что данная система на современном этапе содержит преимущественно правовые особенности организации закупочной деятельности и системы государственных закупок в целом. А планирование, несмотря на кардинальное изменение по сравнению с планированием закупочного периода, озаменованного действующим ранее Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, носит краткосрочный характер, не выходя за рамки трехлетнего периода [11]. На современном этапе, закупки в краткосрочной перспективе динамичны и цикличны, то есть, производятся государством периодически, что зачастую имеет противоречивый характер по отношению к долгосрочным целям государства. На основании вышеизложенного, автором предполагается совершенствование системы планирования путем внедрения мероприятий, направленных на совершенствование системы планирования государственных закупок.

### Литература

1. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // «Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, N 14, ст. 1652. *Малочко В., Уислон Т. и др.* Международный прокьюремент. М.: Международный учебный центр МОТ, 2003. – 458 с.
3. Руководство по закупкам: учеб. пособие / под ред. Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М. М. Форже, Е. В. Хилинской под ред. И. В. Кузнецовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 695с.
4. *Данилова С.Н.* Управление закупками продукции для государственных и муниципальных нужд: учеб. пособие для студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.01 «Экономика» (профиль «Региональная и муниципальная экономика»). – Саратов: Саратовский социально-экономический институт РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2016. – 124 с.

5. Мокренко А.В. Ключевые аспекты планирования и нормирования в системе государственных закупок Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 11 (78). С. 49-52.
6. Мокренко А.В. Планирование закупочной деятельности. Теоретические и практические аспекты // Институциональные императивы развития экономики России: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Ростов-на-Дону, 1-2 февраля 2016г.). – Ростов н/Д: Издательский центр ДГТУ, 2016. С. 187-195.
7. Локота О.В., Попова Е.А., Медякова Е.М., Морозова А.И. Контрактная система. Управление государственными и муниципальными закупками. учебник / Ростов-на-Дону, 2016.
8. Абрамова Н.А. Специфика и проблемы электронных аукционов, проводимых на право заключить контракт // Государственные и муниципальные закупки – 2015. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. – М.: ИД «Юриспруденция», 2016. С. 307-314.
9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, N 30 (часть I) ст. 3105.
10. Попова Е.А. Институциональные и организационные основы открытости государственных закупок // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 3. С. 115-119.
11. Ефремова Н.Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике: Дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2010.

---

**Mokrenko Anna Vladimirovna**, postgraduate, department of marketing and engineering economics; Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344010, Russian Federation).

E-mail: afrodit191@mail.ru

**Ovanesyana Natalia Matveevna**, Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of marketing and engineering economics; Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344010, Russian Federation). E-mail: nmo2013@yandex.ru

#### **PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT SYSTEM AT THE PRESENT STAGE: MECHANISMS AND TOOLS**

##### **Abstract**

*This article is aimed at defining the system and mechanism for managing public purchases of the Russian Federation. Also, in the article the models of organization of the procurement management system existing in the world at present are considered: centralized, decentralized, mixed. The positive and negative sides of all models are revealed. The current system of public procurement of the Russian Federation (the Federal contract system) is classified as a mixed model of the organization of a procurement management system. The main elements of the public procurement management system of the Russian Federation are identified, including planning, placement, execution, control and legal framework (detailed regulation of procurement activities).*

**Keywords:** *Public procurement management system, Public procurement, public procurement system, public procurement management, procurement, procurement management model, centralization of public procurement.*