

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2021.63.84.015

Система управления государственными закупками в России: анализ моделей, основных механизмов и элементов

Пашков Павел Александрович

Аспирант кафедры управления,
государственными и муниципальными закупками,
Московский городской университет управления Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: Pashkov@mail.ru

Горлов Виктор Владимирович

Доктор экономических наук, профессор кафедры финансового менеджмента,
Российский государственный университет нефти и газа (национальный
исследовательский университет) им. И.М. Губкина,
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинский просп., 65;
профессор кафедры управления
государственными и муниципальными закупками,
Московский городской университет управления Правительства Москвы,
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: Pashkov@mail.ru

Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru/

Аннотация

В настоящей статье приведен анализ моделей, элементов и механизма функционирования системы управления государственными и муниципальными закупками в России, определены преимущества и недостатки применяемых моделей, выявлены наиболее перспективные формы управления. В большей степени в России применяется смешанная система управления государственными закупками. При этом были выявлены недостатки и определены направления по их устранению. В частности, обращается внимание на необходимость более активного привлечения к участию в тогах представителей малого бизнеса. Упрощение проведения процедуры для представителей малого бизнеса в системе государственных закупок. Формирование более прозрачного алгоритма для всех участников. Следует совершенствовать систему планирования и процесса формирования требований к участникам в отношении разных видов закупок. Внедрение предложенных решений позволит сформировать более прозрачную и эффективную модель управления государственными закупками, снизить уровень коррупции, повысить уровень конкурентоспособности, привлечь для участия в торгах новых участников, которые ранее не имели возможности в них участвовать.

Для цитирования в научных исследованиях

Пашков П.А., Горлов В.В. Система управления государственными закупками в России: анализ моделей, основных механизмов и элементов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 5А. С. 120-127. DOI: 10.34670/AR.2021.63.84.015

Ключевые слова

Государственные закупки, контрактная система, электронные площадки, торги, проблемы, перспективы развития.

Введение

В настоящее время в России закупочная деятельность регламентируется Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее - 44-ФЗ, контрактная система). Контрактная система позволяет устранить возможность обхода закона при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, снизить уровень коррупции в стране и повысить экономичность и эффективность обеспечения деятельности государственного управления. Вместе с тем система закупок имеет недостатки, из-за которых по мнению аудиторов Счетной палаты потенциал контрактной системы в полном объеме не раскрыт. Система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства, констатируют аудиторы Счетной палаты.

В этой связи интерес представляет анализ механизма действия используемых в России моделей управления закупками, позволяющий определить наиболее острые проблемы в каждой из этих моделей.

Основная часть

Система государственных закупок регламентируется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее 44-ФЗ). Также в каждом субъекте РФ сформирована собственная нормативная база, дополняющая и уточняющая порядок, а также механизм управления закупочной деятельностью с учетом специфики региона. Так, например, в городе Москве основным региональным документом, регламентирующим закупки, является Постановление Правительства Москвы от 19.07.2019 N 899-ПП «О системе закупок города Москвы».

Торги проходят с использованием разных электронных площадок, размещенных на зарегистрированных платформах, доступ к которым осуществляется через электронную систему «Единая информационная система в сфере закупок». При использовании данной системы можно выбрать наиболее подходящую для каждого поставщика платформу, а также заказчика, среди которых органы исполнительной власти; казенные, бюджетные и автономные учреждения города; унитарные предприятия. Описание представленных моделей систематизировано в таблице 1.

Таблица 1 - Модели управления государственными закупками

Модель	Специфика	Преимущества	Недостатки
Централизованная	Централизованный орган управления закупками.	Стандартизация процедур, регламентация действий заказчика и поставщика, выбор, тождественность условий для всех участников закупок.	Возможность проявления коррупции, разные цели и интересы заказчиков и поставщиков.

Модель	Специфика	Преимущества	Недостатки
Децентрализованная	Делегирование закупочных функций подразделениям, находящимся под регулярным контролем представителя государственной власти.	Оперативность проведения процедуры закупок.	Недостаточно высокая степень прозрачности закупок, возможность сговора и коррупции, высокая вероятность нарушений.
Смешанная	Централизованно реализуются стратегические и политические функции, проводится выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, выбор крупных заказчиков.	Универсальный механизм закупок.	Сложность в координации и контроле закупок, сложность процедур, нехватка квалифицированных кадров в организации данного процесса.

В России на современном этапе развития в основном применяется смешанная модель, которая наиболее часто используется при выборе поставщиков для реализации крупных инфраструктурных проектов. Тем не менее имеют место и две другие модели, которые применяются на уровне муниципальных образований или регионов страны. Механизм государственных закупок указан на рисунке 1.



Рисунок 1 - Алгоритм механизма закупок, действующий на территории России

Таким образом, анализ вышеуказанных моделей закупок позволяет утверждать, что имеющаяся в нашей стране система закупок — это смешанная модель. Благодаря использованию данной модели институт закупок в России динамично развивается. Однако существуют недостатки, снижающие эффективность закупочной деятельности в стране и отдельных регионах. И если в крупных городах, таких как Москва и Санкт-Петербург, механизм закупок достаточно прозрачен и реализуется с использованием инновационных инструментов контроля и планирования, то в некоторых регионах закупки сопровождаются большим количеством проблем и проявлением негативных факторов, снижающих темпы развития экономики страны. Так, по данным Счетной палаты РФ, в 2020 году сумма нарушений, выявленных в результате контрольной деятельности данного ведомства, составила 355,5 млрд рублей. Несмотря на сокращение проводимых проверок из-за пандемии коронавируса, возврат средств в бюджет России увеличился до 16,423 млрд рублей. Структура выявленных нарушений приведена на рисунке 2.

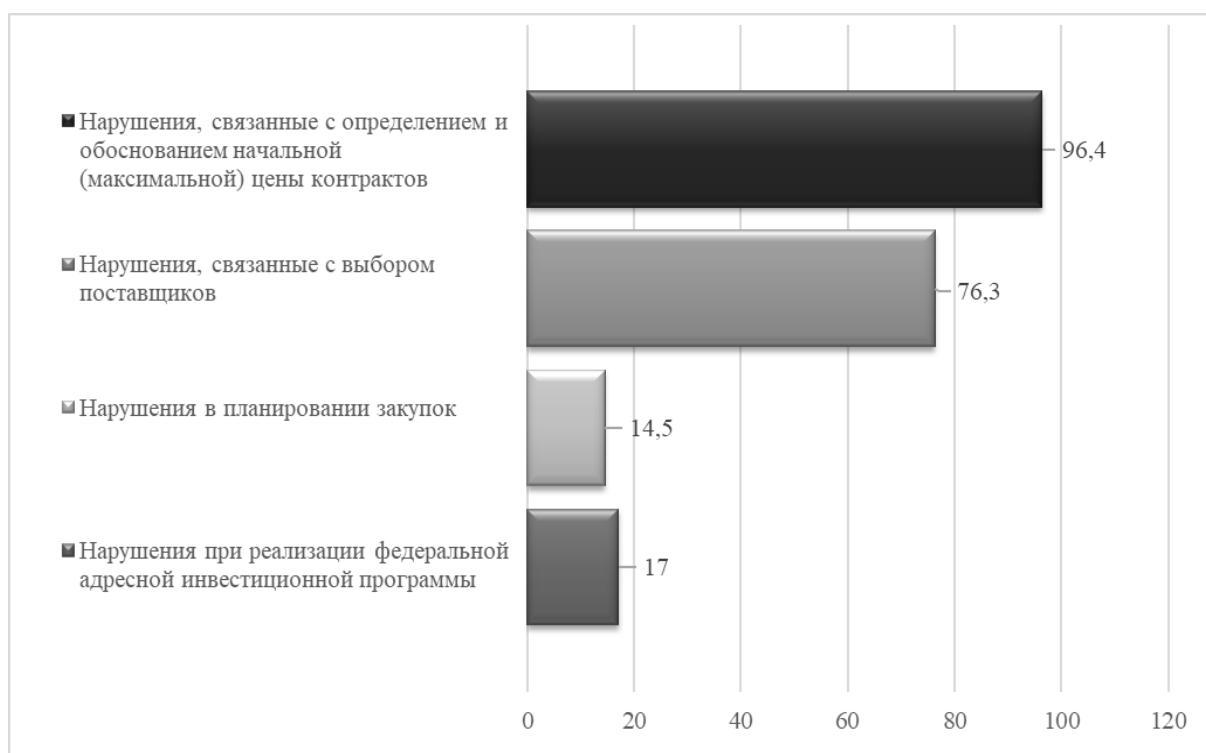


Рисунок 2 - Структура нарушений, выявленных Счетной палатой России при проведении проверок осуществления государственных закупок в 2020 году, млрд рублей

Очевидно, что большая часть нарушений связана с определением и обоснованием начальной цены контракта (96,3 млрд рублей), в то же время значительное количество нарушений выявлено и при выборе поставщиков. Необходимо отметить, что в диаграмме приведены лишь выявленные суммы нарушений в ходе проведения контрольных мероприятий. Фактически количество нарушений намного больше. Это связано с проблемами в отдельных элементах контрактной системы.

Нередко к участникам размещения заказа устанавливаются высокие требования. В качестве примера можно привести ситуацию с ремонтом дорог в некоторых регионах страны. Высокие требования к участникам размещения заказа, установленные Национальной программой РФ, не

позволяют многим из них участвовать в торгах, что в конечном итоге снижает конкурентоспособность в системе закупок.

Также можно отметить отсутствие эффективного механизма планирования закупок на уровне муниципалитетов. Не вносятся своевременные изменения в план-график. Просматривается дублирование отдельных функций в процессе планирования закупок некоторыми организациями.

Указанные проблемы наиболее отчетливо видны в системе децентрализованных закупок.

В этой связи целесообразно в качестве эффективного решения применять децентрализованный способ закупок только при наличии прозрачного и конкретного плана-графика работы управляющего звена, а также при наличии высококвалифицированных специалистов. При этом должен быть разработан оперативный алгоритм выполнения действий при изменениях в планах-графиках, что будет способствовать доведению объема финансового обеспечения до заказчика и подрядчика в срок и в полном объеме.

Также рекомендуется упростить процесс участия малых предприятий в системе государственных закупок, начальная максимальная цена которых не превышает 1 млн рублей. На такие заказы в основном могут претендовать именно представители малого бизнеса, так как для крупных подрядчиков подобные заказы часто не представляют интереса. Следует выделить отдельную платформу в электронных торгах, в которой можно будет предусмотреть систему стимулирования малых предприятий для участия в государственных закупках. Условия торгов для представителей субъектов малого и среднего предпринимательства, начальная максимальная цена которых не превышает 1 млн. рублей, приведены в таблице 2.

Таблица 2 - Условия для представителей субъектов малого и среднего предпринимательства

Показатель	Условия
Закупки, в которых могут участвовать субъекты малого и среднего предпринимательства.	Субъекты малого и среднего предпринимательства могут на общих основаниях принять участие во всех без исключения закупках. Нужно, чтобы поставщик соответствовал требованиям заказчика и располагал ресурсами для выполнения контракта. Однако шансы на победу намного выше в закупках, которые проводятся специально для субъектов малого и среднего предпринимательства. Здесь нет представителей крупного бизнеса.
Льготы, предусмотренные для субъектов малого и среднего предпринимательства.	Государственный заказчик обязан оплатить товары, работы или услуги не позднее 15 рабочих дней с даты подписания акта приема-передачи (для обычных участников срок оплаты контракта составляет 30 календарных дней).
Требования к субъектам малого и среднего предпринимательства.	Темп роста выручки за последние три года должен быть не менее 10 %.

При этом при выборе поставщиков стоит не только обращать внимание на цену, но и использовать контроль квалификации в системе тендеров и проводить оценку конечной эффективности каждого контракта. Схема работы по оценке в закупках субъектов малого и среднего предпринимательства представлена ниже, на рисунке 3.

Представленный алгоритм предлагается использовать при оценке каждого участника закупок. Важно проводить данные оценки в отношении каждого тендера.

Таким образом, применяемый механизм и модель закупок, сформированные в России, должны модернизироваться с одновременной трансформацией закупочного процесса. Это

позволит обеспечить конкурентоспособность закупочного механизма, а также определить наиболее эффективную и прозрачную модель государственных закупок в стране.

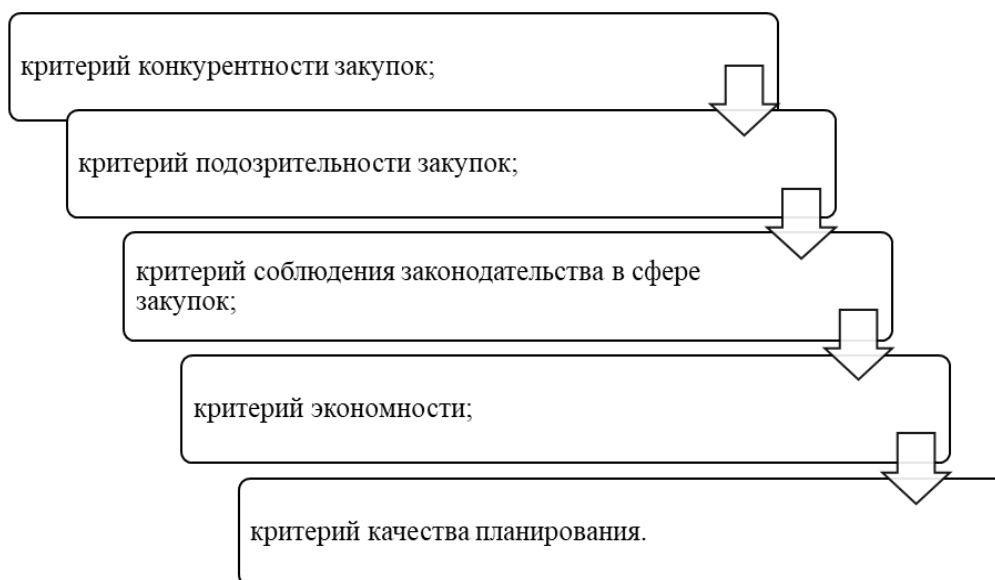


Рисунок 3 - Параметры оценки механизма закупок

Исследование механизма и моделей государственных закупок в РФ позволило выявить недостатки системного характера, среди которых можно выделить следующие:

- 1) В ряде ситуаций к поставщикам предъявляются завышенные требования.
- 2) Наблюдается сложность участия малых предприятий в системе закупок.
- 3) Отсутствует эффективный механизм планирования закупок на уровне муниципальных образований.

В статье предложены следующие решения по устранению выявленных недостатков:

- 1) Следует применять децентрализованный способ закупок при наличии прозрачного и конкретного плана-графика работы, а также при наличии высококвалифицированных специалистов.
- 2) Необходимо разработать оперативный алгоритм выполнения действий при изменениях в планах-графиках, что будет способствовать доведению объема финансового обеспечения до заказчика и подрядчика в срок и в полном объеме.
- 3) Требуется упростить процесс участия малых предприятий в системе государственных закупок, начальная максимальная цена которых, не превышает 1 млн рублей. Для проведения процедур можно выделить отдельную электронную платформу.

Заключение

Проведенное исследование позволило определить, что в большей степени в России применяется смешанная система управления государственными закупками.

При этом были выявлены недостатки и определены направления по их устранению. В частности, обращается внимание на необходимость более активного привлечения к участию в тогах представителей малого бизнеса. Упрощение проведения процедуры для представителей малого бизнеса в системе государственных закупок. Формирование более прозрачного

алгоритма для всех участников. Следует совершенствовать систему планирования и процесса формирования требований к участникам в отношении разных видов закупок.

Внедрение предложенных решений позволит сформировать более прозрачную и эффективную модель управления государственными закупками, снизить уровень коррупции, повысить уровень конкурентоспособности, привлечь для участия в торгах новых участников, которые ранее не имели возможности в них участвовать.

Библиография

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в редакции от 02.07.2021).
2. Постановление Правительства Москвы от 19.07.2019 № 899-ПП «О системе закупок города Москвы».
3. Портал поставщиков города Москвы [электронный ресурс]: <https://podpis.msk.ru/torgovye-ploshchadki/portal-postavshchikov-moskvu/> (дата обращения: 22.06.2021).
4. Каранина Е.В., Картавых К.Е. Актуальные проблемы противодействия коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. № 8. С. 207–211.
5. Каранина Е.В. Угрозы и критерии экономической безопасности в сфере государственных закупок // Каранина Е.В., Картавых К.Е. Advanced Science. 2017. № 2. С. 63.
6. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году // https://ach.gov.ru/reports/report_2020.
7. Госзакупки в России, электронные торги, электронная подпись. – 2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.torg94.ru
8. Пашков П. А., Горлов В. В. Оптимизация затрат рабочего времени специалистов в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Экономические системы. – 2021. – Т. 14. – №. 1. – С. 114-127.
9. Шадрин Е. В., Ромодина И. В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – №. 1.
10. Косян Н. Г., Милькина И. В. Блокчейн в системе государственных закупок // E-Management. – 2019. – Т. 2. – №. 1.

Public procurement management system in Russia: analysis of models, main mechanisms and elements

Pavel A. Pashkov

Postgraduate,
Department of management of state and municipal procurement,
Moscow Metropolitan Governance University,
107045, 28/1, Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Pashkov@mail.ru

Viktor V. Gorlov

Professor of the department of finance management,
National University of Oil and Gas "Gubkin University",
119991, 65, Leninsky ave., Moscow, Russian Federation;
Professor of the department of management of state and municipal procurement,
Moscow Metropolitan Governance University,
107045, 28/1, Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Pashkov@mail.ru

Abstract

This article analyzes the models, elements and mechanism of functioning of the state and municipal procurement management system in Russia, identifies the advantages and disadvantages of the models used, and identifies the most promising forms of management. A mixed system of public procurement management is used in Russia. At the same time, shortcomings were identified and directions for their elimination were determined. Attention is drawn to the need for more active involvement of representatives of small businesses in the togas. Simplification of the procedure for small business representatives in the public procurement system. Creating a more transparent algorithm for all participants. It is necessary to improve the system of planning and the process of forming requirements for participants in relation to different types of purchases. The implementation of the proposed solutions will make it possible to form a more transparent and effective model of public procurement management, reduce the level of corruption, increase the level of competitiveness, and attract new participants who previously had no opportunity to participate in them to participate in tenders.

For citation

Pashkov P.A., Gorlov V.V. (2021) Sistema upravleniya gosudarstvennymi zakupkami v Rossii: analiz modelei, osnovnykh mekhanizmov i elementov [Public procurement management system in Russia: analysis of models, main mechanisms and elements]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (5A), pp. 120-127. DOI: 10.34670/AR.2021.63.84.015

Keywords

Public procurement, contract system, electronic platforms, bidding, problems, development prospects.

References

1. Federal Law" On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs "dated 05.04.2013 No. 44-FZ (as amended on 02.07.2021).
2. Decree of the Government of Moscow dated 19.07.2019 No. 899-PP "On the procurement system of the city of Moscow".
3. The portal of suppliers of the city of Moscow [electronic resource]: <https://podpis.msk.ru/torgovye-ploshchadki/portal-postavshchikov-moskvy/>(accessed: 22.06.2021).
4. Karanina E. V., Kartavykh K. E. Actual problems of combating corruption in the implementation of state and municipal procurement//Economics and management: problems, solutions. 2016. No. 8. pp. 207-211.
5. Karanina E. V. Threats and criteria of economic security in the field of public procurement//Karanina E. V., Kartavykh K. E. Advanced Science. 2017. No. 2. p. 63.
6. Report on the work of the Accounting Chamber of the Russian Federation in 2020// https://ach.gov.ru/reports/report_2020.
7. Public procurement in Russia, electronic bidding, electronic signature. - 2021 [Electronic resource]. - Access mode: www.torg94.ru
8. Pashkov P. A., Gorlov V. V. Optimization of working time costs of specialists in the field of procurement of goods, works and services to meet state and municipal needs //Economic systems. - 2021. - Vol. 14. - No. 1. - pp. 114-127.
9. Shadrina E. V., Romodina I. V. Public procurement for sustainable development: international experience //Issues of state and municipal management. – 2017. – №. 1.
10. Kosyan N. G., Milkina I. V. Blockchain in the public procurement system // E-Management. - 2019. - Vol. 2. - No. 1.