

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»

На правах рукописи

Геллер Александр Яковлевич

**Формирование системы контроля заказчика в процессе
реализации закупки**

5.2.6. Менеджмент

Диссертация на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

Научный руководитель –
доктор экономических наук, доцент
Кириллова Оксана Юрьевна

Москва – 2023

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Современные тренды и проблематика системы государственных закупок в Российской Федерации	13
1.1 Контрактная система Российской Федерации как институт рыночной экономики.....	13
1.2 Место, роль и виды контроля в сфере закупочной деятельности	23
1.3 Проблематика контроля в процессе реализации закупочной деятельности на современном этапе экономического развития.....	41
Глава 2 Анализ организации контроля в ходе реализации закупки	51
2.1 Международная практика управления в сфере закупочной деятельности.....	51
2.2 Анализ причин расторжения контрактов в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации	61
2.3 Закупка как объект управления: классификация видов, этапы осуществления, участники.....	76
Глава 3 Формирование системы контроля заказчика за ходом реализации закупки.....	89
3.1 Выбор вида контракта как этап контроля в процессе закупки	89
3.2 Критериальная оценка устойчивого развития как элемент контроля заказчика в процессе закупки	101
3.3 Совершенствование экономических механизмов взаимодействия участников закупки.....	105
3.4 Организационно–функциональная модель процесса закупки для формирования системы контроля заказчика.....	121
Заключение	132
Список литературы	135

Приложение А (обязательное) Ключевые вехи формирования института государственных закупок в России	159
Приложение Б (обязательное) Поводы для изменения существенных условий контракта 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"	161
Приложение В (обязательное) Распределение вероятности рисков по видам закупок.....	163

Введение

Актуальность темы исследования. Система государственных закупок Российской Федерации находится в стадии адаптации и непрерывного совершенствования, демонстрируя способность оперативно реагировать на изменения и участвовать в решении национальных стратегических задач социально–экономического развития. При этом уровень эффективности контрактной системы большинство исследователей в данной сфере характеризуют как недостаточный, связывая этот факт с несовершенством научно–методического аппарата по обеспечению ее функционирования. Это актуализирует направление работы, связанное с поиском новых методологических подходов, закладываемых в законодательные акты и в управленческие решения органов исполнительной власти, механизмы и инструментарий контроля заказчика.

Существующие федеральные законы в сфере государственных, муниципальных и корпоративных закупок смещают фокус регламентации деятельности в данной сфере на момент организации торгов. В то же время факт заключения договора с подрядчиком не гарантирует качественного исполнения контракта, в особенности, если речь идет не о поставке товара, а о проектах оказания различного рода услуг, выполнения работ, растянутых по времени и достаточно ресурсоемких.

В любом случае цель заказчика – получить товар, работу или услугу в полном объеме, в запланированный срок и надлежащего качества, но это не всегда возможно из–за изменения условий исполнения контракта по внешним обстоятельствам, не зависящим от добросовестности и волеизъявления сторон – участников закупки. Подобные ситуации нередки в динамично меняющейся регуляторной экономической среде и требуют выработки подходов к урегулированию интересов как заказчиков, так и исполнителей (подрядчиков, поставщиков) [125].

Как отмечают эксперты KPMG «оптимизация системы закупок – это многоступенчатый, многомерный процесс, требующий комплексных решений во всех областях: бизнес-процессы, организационная структура, информационные системы, квалификация персонала и мотивация, стратегия организации и снабжения».¹

В этой связи представляется целесообразным рассмотрение теоретических основ организации управления, позволяющих выработать адекватные типовым ситуациям механизмы баланса интересов участников закупки и установить объекты и показатели для каждого этапа контроля в процессе ее осуществления [125].

Объект исследования – система контроля заказчика в процессе реализации государственных закупок.

Предмет исследования – система взаимоотношений заказчика и поставщика, возникающих в процессе осуществления контроля закупочной деятельности, осуществляемой в юрисдикции контрактной системы Российской Федерации [114].

Целью диссертационного исследования является разработка организационно–функциональной модели процесса закупки, включающей механизмы контроля заказчика на всех этапах осуществления процесса закупки и баланса экономических интересов участников в ходе изменения внешних условий контракта.

Основными **задачами** диссертационного исследования выступают:

- изучение институциональной среды и проблематики сферы контроля государственных, муниципальных и корпоративных закупок, основных тенденций контрактной системы в свете целей устойчивого развития и реализации принципа риск–ориентированности деятельности;
- систематизация видов контроля в контрактной системе, выявление «узких» мест, потребности в контрольной информации для повышения качества и

¹ Модель зрелости закупок. Анализ функции закупок в российских компаниях. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2016/8/ru-ru-procurement-survey.pdf> (дата обращения: 09.03.2022).

результативности процесса закупки;

- теоретическое осмысление процесса управления закупкой; выделение фаз и этапов данного процесса, их содержания; классификация закупок по целевому критерию;
- рассмотрение контракта как этапа принятия решения в процессе закупки, обоснование профессиональных подходов к принятию данного решения;
- исследование экономических механизмов взаимодействия участников закупочного процесса и обоснование подхода к выбору исполнителя закупки на основании маржинального анализа НМЦК;
- разработка организационно–функциональной модели процесса закупки для формирования системы контроля заказчика.

Степень разработанности темы исследования. Различные аспекты становления и развития контрактных систем в России и за рубежом исследовались авторами О. В. Анчишкиной, Е. А. Абрамовой, Б. В. Ткаченко, П. А. Пауловым, В. А. Сотниковым, А. И. Плехановой, А. А. Пискуновым, Д. Б. Денисовым, О. В. Гусаровой, Ю. В. Гридневой, Д. В. Гороховой, Н. Г. Вовченко, В. А. Вайпан, Е. А. Бондаревой, А. М. Камалян, К. А. Нищеретовым, К. О. Павловым, А. З. Толстовой, О. Е. Устиновой, В. А. Федорович, С. М. Яруллиным.

Теоретические аспекты закупок получили развитие в трудах А. А. Герасименко, А. А. Ворона, В. С. Егорова, Е. И. Волошина, О. В. Буглимовой, А. Н. Литвиненко, Н. В. Мячин, Л. И. Юзвович, А.В. Трофимовской.

Подходы к определению начальной (максимальной) цены контракта получили рассмотрение в работах Л. М. Пахомовой, Ю. Г. Пахомова.

Вопросам повышения эффективности и экономической безопасности закупок посвятили свои исследования К. Е. Картавых, Е. В. Зибзеева, О. Ю. Кириллова, Р. А. Князьнеделин, А. М. Смуров, В. В. Макарова, И. Н. Макаров, А. А. Налбандян, Л. И. Немченко, Н. В. Нестерович, М. Г. Умнова, Е. В. Шабанова, А. С. Чулков.

Роль закупок в устойчивом развитии изучали Е. В. Шадрина, И. В. Ромодина.

Проблематика контроля в закупках исследовали в своих работах С. В. Головин, М. С. Луценко, О. О. Шендрикова, Е. К. Богомазова, К. И. Осипова, Г. Г. Сайфуллова, В. А. Хайтабаев, В. В. Фрунзе.

Следует отметить, что несмотря широкий ряд исследований в сфере управления закупочной деятельностью, вопросы организации контроля со стороны государственного заказчика остаются малоизученными. Вместе с тем, в условиях высокой динамики экономических процессов, риска резкой смены условий внешней среды механизмы контроля закупок со стороны заказчика нуждаются в совершенствовании.

Область исследования. Диссертационная работа соответствует паспорту научных специальностей Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и образования Российской Федерации 5.2.6. «Менеджмент» в пункте:

2. Теория менеджмента.

10. Проектирование систем управления организациями. Бизнес–процессы: методология построения и модели оптимизации. Сетевые модели организации. Информационно–аналитическое обеспечение управления организациями.

Научная новизна исследования заключается в дополнении научных основ закупочной деятельности в соответствии с принципами теории управления, позволяющими сформировать систему контроля заказчика в ходе реализации закупки, нацеленную на превентивное предотвращение рисков расторжения государственных контрактов и способствующую повышению эффективности закупочной деятельности на всех уровнях – от отдельной организации и региона до национального.

На защиту выносятся следующие результаты, обладающие элементами научной новизны:

1. Теоретически обосновано разделение процесса закупки на две фазы: инициации и реализации, в каждой из которых выделены этапы от целевой установки до результата, что позволяет сформировать эффективные меры

управленческого воздействия и контроля на каждом этапе, превентивно реагировать на возникающие риски и, в конечном итоге, существенно повысить результативность системы государственных закупок в целом.

2. Выполнена классификация государственных закупок по критерию цели, не применявшемуся ранее в российской и зарубежной научной литературе, в соответствии с которым выделены 6 типов закупок, подробно описаны их характеристики и параметры, условия применения, что позволяет государственному заказчику выбрать нужный тип процесса управления закупкой.

3. Сформирован алгоритм определения потребности в индивидуальном подходе к разработке государственного контракта для целей моделирования механизма управления договорными отношениями, в котором подготовка и заключение контракта рассмотрены как этап, требующий контроля заказчика в процессе принятия решения по управлению закупкой при переходе ее из стадии инициации в стадию реализации, и как основа для выработки и/или изменения существенных условий контракта [126].

4. Предложен подход к определению исполнителя закупки, основанный на маргинальном анализе, принципиально отличающийся от существующих экономическим обоснованием начальной максимальной цены контракта (НМЦК) и предусматривающий возможность справедливого распределения рисков между заказчиком и исполнителем контракта в случае изменения его существенных условий.

5. Даны рекомендации по расширению состава критериальных оценок для закупок, осуществляемых посредством конкурса и запроса предложений, лежащего в основе механизма учета ESG-факторов в процессе контроля закупки заказчиком: выделено две группы ESG-критериев – для оценки товаров, работ и услуг и для оценки исполнителей [127].

6. Представлена организационно-функциональная модель процесса закупки, построенная с учетом выделенных автором основных и вспомогательных функций управления данным процессом, и содержащая механизмы контроля заказчика в процессе закупки: контроль содержания

контракта, контроль структуры НМЦК исполнителя, контроль критериальных оценок закупки; контроль баланса экономических интересов участников закупки, контроль изменения существенных условий контракта.

Методологическую базу исследования составили следующие **методы** научного познания: диалектический, анализа и синтеза, сравнения, аналогии, декомпозиции:

– метод сравнительного, структурного и формально–логического анализа (при уточнении понятий изучаемых явлений и выявлении существующих между ними различий) [28];

– метод научного обобщения (при разработке классификаций закупок);

– метод аналогии, используемый при обосновании применения международного опыта осуществления закупок в российской экономической практике;

– метод декомпозиции при изучении основных и вспомогательных функций закупочного процесса для выявления их роли, состава и статуса;

– метод визуализации данных, применяемый для отображения схем процесса управления закупками.

Теоретическая значимость заключается в расширении теоретических основ управления закупками в части формирования структуры и содержания закупочного процесса, авторской классификации закупок и развитии управленческого инструментария в части подходов к определению исполнителя закупки на основе маржинального анализа начальной максимальной цены контракта.

Практическая значимость состоит в том, что ряд конкретных предложений по организации контроля в процессе управления закупкой может быть использован в работе органами местного самоуправления муниципальных образований, региональными и федеральными органами исполнительной власти и менеджментом организаций, осуществляющих закупки в рамках 44–ФЗ.

Информационной базой исследования выступили статистические сборники и отчеты Счетной палаты Российской Федерации; данные

Федерального казначейства, сайта ЕИС в сфере закупок; информация бюллетеней Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; решения окружных Арбитражных судов; публикации профильных рецензируемых научных изданий; дайджесты и данные мониторинга закупок ФАС России, электронных торговых площадок; обзоры международных исследований; материалы исследований PwC , KPMG и ассоциации директоров по закупкам «Клуб закупщиков».

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Достоверность результатов научного исследования обеспечивается корректностью применения общенаучных и частных методов исследования, широким обсуждением ключевых выводов в научном сообществе, а также фактами внедрения в практическую деятельность. Публикации автора по проблемам управления в сфере закупочной деятельности Российской Федерации охватывают период с 2010 года. Выносимые на защиту результаты подробно обсуждались на следующих площадках и мероприятиях:

Всероссийский экономический форум IV Всероссийской научно–практической конференции, Петрозаводск, 30 сентября 2021 года;

Ежегодно на Стратегических сессиях по закупкам Госкорпорации Ростех с I – V (2016 – 2021 гг.);

XI Международная научно–практическая конференция «Абалкинские чтения 2022»;

а также на круглых столах и научных конференциях базовой кафедры ФАС России.

Разработки и рекомендации автора внедрены в деятельность акционерного общества «Агентство по государственному заказу республики Татарстан» (имеется справка о внедрении).

Результаты диссертационного исследования нашли отражение в рабочих программах учебных дисциплин базовой кафедры ФАС России, реализуемых по основным образовательным программам бакалавриата, магистратуры направления Менеджмент, а также в рамках дополнительных образовательных

программ профессиональной подготовки и повышения квалификации: Государственное регулирование в системе государственных закупок, Государственный и ведомственный контроль осуществления закупок, Контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, Современный механизм государственных закупок, Управление государственными и муниципальными закупками, о чем имеется акт внедрения в учебный процесс.

Публикации по теме исследования. По теме диссертационного исследования опубликовано 16 работ, общим объемом 17,74 печ. л., в том числе одна монография (10,0 печ. л., из них авторских – 5,38 печ. л.); 8 статей в рецензируемых изданиях из перечня рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, общим объемом 4,28 печ. л., из них авторских – 4,00 печ. л.; 7 статей в других изданиях, общим объемом 3,46 печ. л., из них авторских – 2,00 печ. л.

Структура, объем и основное содержание работы. Текст диссертационного исследования изложен на 165 страницах и содержит следующие элементы: введение, 3 логически взаимосвязанных главы, заключение, список литературы. Иллюстрационный материал представлен 21 рисунком, 31 таблицей, в тексте используется 4 формулы математического аппарата.

Введение содержит обоснование актуальности выбранной к исследованию темы, формулировки объекта, предмета, цели и задач исследования, научных результатов, обладающих элементами научной новизны и выносимых на защиту. В первой главе рассматривается логика и закономерности формирования контрактной системы Российской Федерации с акцентом на проблематику контроля со стороны государственного заказчика. Вторая глава посвящена анализу международной практики контроля в сфере закупочной деятельности, а также различных аспектов контроля закупочного процесса и содержит авторское видение его структуры с теоретической проработкой и обоснованием каждого этапа. В третьей главе автором сформирована организационно–функциональная

модель процесса государственной закупки, содержащая алгоритмы управления ее процессом на каждом этапе, предложен новый способ определения исполнителя (поставщика, подрядчика), раскрыты роль и значение контракта как этапа принятия решения в процессе перехода из фазы инициации закупки в фазу ее реализации. В заключении обобщены полученные результаты, выводы и рекомендации, разработанные в ходе исследования, отмечена их важность для повышения результативности функционирования и развития системы государственных закупок в Российской Федерации. Список используемых источников содержит 161 наименование, представленных в трех группах: нормативно–правовые акты; библиография, научные статьи, монографии, диссертации, аналитические сборники; электронные ресурсы.

Глава 1 Современные тренды и проблематика системы государственных закупок в Российской Федерации

1.1 Контрактная система Российской Федерации как институт рыночной экономики

Федеральная контрактная система (ФКС) в Российской Федерации представляет собой особый институт в экономической жизни государства, в рамках которого реализуется механизм взаимодействия власти с коммерческими структурами по вопросам закупок товаров, работ и услуг (ТРУ) на бюджетные средства. С внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ в 2006 году термин «государственный заказ» утратил законодательное определение и в настоящее время используется только в сфере государственных закупок, осуществляемых для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации. В Федеральном законе № 275–ФЗ «О государственном оборонном заказе» государственный оборонный заказ определяется как «установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно–технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации» [4].

Вместе с тем, система закупок, включающая понятие госзаказа, но в отличие от него охватывающая также и процессы их реализации – основной инструмент и наиболее влиятельный рычаг воздействия государства на экономику при реализации отраслевых и региональных стратегий в целях достижения целевых социально–экономических эффектов. Однако, в научной литературе понятия «институт госзаказа» и «институт государственных закупок»

часто используются как синонимы. Приведенное различие понятий имеет существенное значение для целей данного исследования, так как система государственных закупок предполагает наличие специально созданных институтов административного, управленческого, финансового, правового контроля на различных уровнях управления – от муниципального до федерального и на различных стадиях – от планирования до реализации контракта.

В международной терминологии совокупность практических методов, приемов и инструментов, применяемых в процессе организации закупочной деятельности, объединяет понятие прокьюремент. Потребность в регламентации и создании законодательных основ закупочной деятельности актуализировалась в России в начале 90–х годов XX века с переходом к рыночной экономике. Конкурсные основы функционирования российской системы закупок формировались по образцам лучшей практики Германии и Европейского союза, которые на протяжении многих лет демонстрировали эффективность политики государственного заказа.

В российской ФКС в настоящий момент сложились контрактные отношения, в которых можно отметить следующие характерные особенности [95]:

– деятельность в рамках контрактов осуществляется на средства федерального бюджета (бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов), внебюджетных источников финансирования и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами;

– определение характеристик продукции по крупным контрактам, организация контроля в процессе реализации контракта осуществляется государством в лице соответствующих уполномоченных органов;

– сложилась особая система ценообразования и стимулирования, предполагающая дифференцированную типологию контрактов на все виды товаров и услуг;

– государственные контракты могут сопровождаться определенными дополнительными социально–экономическими условиями (например, привлечение субъектов малого предпринимательства, организаций инвалидов и т.д.) [95].

Наряду с важнейшей функцией удовлетворения нужд общественного потребления ФКС должна выступать действенным регулятором национальной экономики, превращая государственный спрос в движущий фактор стратегического развития, формирования отраслевой структуры, поддержки инноваций.

Процесс управления закупками тесно связан с нормативно–правовым регулированием, которое постоянно совершенствуется, начиная с 2006 года, когда был принят первый законодательный акт – 94 ФЗ. Действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных закупок отличают высокие темпы динамики изменений и, как следствие, нестабильность: в течение последних 7 лет внесение изменений происходило в среднем 1 раз в 1,5 месяца. В целом за весь период в Федеральный закон № 44-ФЗ было внесено 77 изменений и принято более 300 постановлений Правительства Российской Федерации. В развитие данного закона принято и действует свыше 100 постановлений Правительства Российской Федерации, в которые также вносятся изменения [65, 145].

Рынок государственных, муниципальных и корпоративных закупок демонстрирует тенденцию к росту, его динамика по годам представлена в таблице 1.

Политическая сфера также оказывает сильное влияние на контрактную систему, задавая законодательные тренды и формируя стратегические ориентиры для различных сфер экономики, которые впоследствии реализуются через экономическую политику посредством воздействия на налоговую, бюджетную, финансовую, валютную, денежно–кредитную системы и ряд других.

Таблица 1 – Показатели рынка сферы государственных, муниципальных и корпоративных закупок с 2015 по 2020 год¹

Год	Контракты (44–ФЗ) трлн. р. ²	Договоры (223–ФЗ), трлн. р. ¹	ВВП, трлн. р. ³	Доля гос закупок в ВВП, %
2015	5,49	18,47	83,09	28,84
2016	5,40	22,93	85,61	33,09
2017	6,36	19,64	91,84	28,31
2018	6,95	18,09	104,63	23,93
2019	8,24	23,42	110,05	28,77
2020	8,9	19,9	106,6	27,0

Источник: [79] (дополнено автором).

Особое влияние на систему государственных закупок оказывает социальная политика государства, формирующая общественные запросы и потребности в различных сферах существования социума. Мощным фактором, оказывающим влияние на систему госзакупок в региональном разрезе, являются приоритеты демографической политики.

Нельзя не отметить роль технологических укладов в отношении целей закупок: инновационная продукция, «зеленые» закупки, ответственные поставки меняют подходы к формированию планов и структуру закупаемых ТРУ. Немаловажную роль играет цифровизация процессов во всех сферах экономической жизни, что также накладывает отпечаток на выбор способов определения поставщиков и проведения торгов. Цифровые возможности закупок выступают драйверами инновационного развития, смещая свой фокус с сокращения расходов на создание добавленной стоимости и дополнительной ценности.

¹ По данным Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год»

² Статистика // Единая информационная система в сфере закупок. – 2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>. – Дата обращения 18.06.2020

³ Валовой внутренний продукт России с 2011 по 2020 год // Росстат – 2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosinfostat.ru/vvp>. – Дата доступа 18.06.2020

Вместе с тем, целевым ядром функционирования института государственных закупок выступает управление общественными финансами, повышение целесообразности, результативности и эффективности расходования бюджетных средств, ориентированное на приоритеты социально–экономического развития, заложенные в национальных проектах Российской Федерации и основанные на принципах обеспечения прозрачности, рациональности и ответственности бюджетного процесса.

Современная контрактная система функционирует в тесной взаимосвязи с такими законодательными актами Российской Федерации как Конституция Российской Федерации, Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы, нормы которых гармонизируются в процессе развития. Так, например, в 1995 году в первой части ГК РФ были введены нормы, регулирующие порядок проведения торгов (статьи 447–449 ГК РФ), а в 1996 году во второй части были урегулированы отношения, связанные с поставкой товаров (параграф 4, глава 30), выполнением подрядных работ (параграф 5, глава 37) и проведением научно–исследовательских, опытно–конструкторских и технологических работ для государственных нужд [12].

Существующая система закупочной деятельности государства требует критического осмысления в части требований к эффективности закупок, оптимизации осуществления закупочных процедур и подходов к организации контроля со стороны заказчика. Причины сложившейся ситуации во многом объясняет исторический порядок формирования российской системы государственных закупок, институт которых – один из старейших в России.

Исследователи приводят разные даты документов, содержащих сведения о поставках для нужд Российского государства [112], поэтому точнее обозначить период возникновения первых подрядов – конец XVI – начало XVII веков. Инициатива государства в лице его правителя имела ключевые признаки госзаказа: формирование условий, выбор поставщика, публичность, рациональность заказчика и экономическая выгода для исполнителя. Статус

«поставщик царского двора» просуществовал не одно столетие и всегда был в современном понимании брендом, символизирующим качество товара.

Кратко импульсные точки развития подходов к организации закупочной деятельности российского государства представлены в приложении А. Исторические факты позволяют проследить процесс формирования фундамента, на котором строятся современные отношения хозяйствующих субъектов, образующие и обеспечивающие единство экономического пространства в Российской Федерации.

Таким образом, можно убедиться, что начало истории закупок для государственных нужд буквально уходит в глубь веков, а современная контрактная система прошла долгий и трудный путь развития. Отметим этапы, на которых произошли наиболее существенные сдвиги.

В петровские времена все сведения о государственных торгах собирались и учитывались в Канцелярии Сената. Заказ мог взять любой, имеющий поручителя из уважаемых горожан и заслуженных общественных деятелей. При этом срыв заказа карался наложением пени, которая нередко в разы превышала стоимость заказа. Наказание распространялось как на поставщика, так и на поручителя. Важно отметить, что данная тенденция сохранилась до наших дней: участвовать в закупках могут юридические лица или индивидуальные предприниматели, независимо от организационно–правовой формы, размера, места нахождения компании. При этом к участию в публичных закупках допускаются и физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями. Современная контрактная система предусматривает также возможность делегирования полномочий доверенным представителям поставщика (подрядчика).

В этом периоде появляются специализированные органы управления госзаказом: для гражданских нужд Канцелярия особых дел, специальные должностные лица по закупкам в военных ведомствах. Обратной стороной роста числа конкурсных подрядов от государства стали срывы подрядов, сговоры купцов, мошенничество, воровство. В полный рост встает проблема усиления контроля, упорядочения правил закупочных процедур. Этой цели послужил

«Регламент Адмиралтейства и верфи» 1721 года, детально описавший порядок торгов. В петровские времена для института государственных закупок характерна централизация контрольных функций по обеспечению закупочного цикла, развитие таких принципов как гласность, открытость, доступность в отношении участников государственного подряда.

Период правления Елизаветы Петровны привнес в закупочную деятельность государства новую черту – переориентацию на закупки у реальных производителей, что принесло существенную экономию государственной казне. Другой интересной чертой процедуры государственных торгов стала их реклама, направленная на привлечение к участию широкого круга лиц, что в современной терминологии эквивалентно принципу обеспечения конкурентности закупок. В целом данный период можно охарактеризовать как время жесткого дисциплинарного регулирования подрядчиков через запреты и санкции. Вместе с тем, именно в это время происходит осознание факта того, что не все поддается регулированию, и делается попытка структурировать причины невыполнения заказа «в предосторожность казенного ущерба» и в защиту подрядчиков (форс-мажорные обстоятельства).

Реформаторство Екатерины II не нуждается в оценках. Закупочной сферы оно коснулось в части установления лимитов государственной закупки – 10 тысяч рублей и продолжительность более 4-х лет; имущественной ответственности чиновников за невыгодную для казны закупку, а также детальной проработки порядка проведения торгов, включающего, в том числе, первый антидемпинговый механизм, когда претендентам на подряд (участникам закупки) запрещалось общаться с другими после прибытия к месту торгов. За участие в подряде был введен зорок, размер которого составлял треть от суммы подряда.

К началу XIX века система государственных закупок достаточно четко отлажена. Главной проблемой остается конкуренция между частными и казенными поставщиками, так как последние демпингуют в борьбе за государственный подряд, рассчитывая на компенсации из казны и зачастую

злоупотребляя своим положением. Расширение государственных границ становится мощным стимулом крупномасштабного строительства, что требует пересмотра лимита государственного контракта, составляющего 10 тысяч рублей, границы которого сначала раздвигаются, а потом (после 1850 г.) данное ограничение отменяется совсем. При Александре II формируется политика протекционизма российских производителей: сначала за рубежом можно закупать только те товары, которые не производятся в России, а потом – развигать меры поддержки для их производства на российской территории.

Новый этап развития институционального управления в сфере закупок начинается в 1900 году. Его пусковым моментом стал выход Положения о подрядах и поставках, нацеленного на преодоление низкого качества поставок российских производителей за счет поиска иностранных поставщиков. Политические события 1905 года также наложили отпечаток на изменения в торгово–промышленное законодательство: факты забастовок были приняты как повод для продления сроков исполнения заказа.

Восьмилетний период действия Федерального закона № 94–ФЗ (с 2005 по 2014 год) заложил основы государственного регулирования закупок, уравнив права и ответственность участников данного процесса. Вместе с тем, исследователи отмечают, что наиболее оснащенным в процессе закупочной деятельности был только этап размещения госзаказа [13]. Возможность коррумпированности и нигилизм в отношении бюджетных средств только ускорили принятие № 44–ФЗ, основной идеей которого был всеобъемлющий охват закупочного цикла – от планирования закупки до общественного контроля ее исполнения.

Исследователи отмечают, что «принятие № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ознаменовало новый виток в развитии этой сферы: были улучшены старые институты и появились новые. Так, законодатель существенно доработал систему планирования, подняв прозрачность закупок на новый уровень, ввел механизм нормирования и институт общественного обсуждения,

новые процедуры закупок, антидемпинговые меры, ужесточил последствия включения в реестр недобросовестных поставщиков и т.д.» [125, 110].

За более чем 30 лет существования рыночной экономики в России сложились контрактные отношения, вобравшие опыт организации закупочной деятельности ведущих стран мира и ориентированные на полный цикл: от определения потребности и целесообразности закупки, выбора поставщика до исполнения контракта. В период с 2013 по 2021 год средний удельный вес государственных и корпоративных закупок в совокупном объеме номинального ВВП составил 28,5 % (в 2020 году – 27 %). В сферу закупок ежегодно вовлечены более 100 тыс. заказчиков и 400 тыс. поставщиков. За весь период существования контрактной системы в Российской Федерации общая сумма заключенных государственных контрактов достигла максимума в 2020 году и составила 8,9 трлн рублей. При этом объем корпоративных договоров в 2020 году сократился в сравнении 2019 годом на 1,3 трлн рублей (6,1 %) и составил 19,9 трлн рублей. [65].

Внедрение ЕИС привело к формированию единого информационного пространства, обеспечивающего конкурентные основы и прозрачность закупок, что создает институциональные основы не только для повышения эффективности управления закупками, но и для качественного управления бюджетными расходами.

Неотъемлемым элементом современного института контрактной системы выступают электронные торговые площадки (далее – ЭТП), представляющие собой многофункциональные информационно–технические комплексы. Их роль в организации закупочной деятельности, особенно в условиях глобализации внешних вызовов, переноса документооборота в электронную среду, стирания пространственных территориальных и даже национальных границ, значительно возросла – они обеспечивают качественное дистанционное взаимодействие всех участников процесса закупки. Правила функционирования ЭТП для проведения конкурентных закупок детально описаны в Федеральных законах от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ст. 24.1 и 24.2) и от 18.07.2011 № 223–ФЗ (ред. от 01.07.2021) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (ст. 3.3). Практическими преимуществами проведения торгов с использованием ЭТП можно назвать равные условия доступа, унифицированные требования к действиям и заказчиков и исполнителей контрактов, как следствие – прозрачность, своевременное пресечение мошеннических схем, использование квалифицированной подписи [125].

Конкуренция является важнейшей составляющей действующего института контрактной системы и принципиальным условием осуществления как государственных (муниципальных), так и корпоративных закупок. Ограничивающие ее действия могут быть совершены как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика. Заказчики могут включать в техническое задание дополнительные «уникальные» характеристики товара, несвязанные между собой технологически работы, требования о наличии уникального опыта, нереальные сроки исполнения заказа и т.п. В свою очередь поставщики могут вступать в сговоры (картельные соглашения), совершать различные манипулятивные действия, ограничивающие доступ к торгам других потенциальных участников закупки. Поэтому главной целью такой Федеральной контрактной системы является максимальная прозрачность закупок для контрольных органов, гласность для налогоплательщиков, доступность для участников размещения заказа [125].

Рассмотрение основ и закономерностей формирования института контрактной системы Российской Федерации, выступающего ядром системы закупочной деятельности, хотелось бы закончить предложением расширить существующий список принципов ее осуществления, наиболее актуальными для современной экономической практики закупок (выделено курсивом) в свете реализации целей устойчивого социально–экономического развития Российской Федерации до 2030 года [5, 95]:

– открытость и прозрачность, подразумевающая свободный доступ к сведениям о закупочных процедурах и обеспечивающаяся размещением

информации о закупке в ЕИС;

– обеспечение конкуренции, подразумевающее равный доступ различных лиц к участию в закупке;

– профессионализм заказчика, предполагающий наличие у организатора закупки определенного комплекса знаний и квалификации, необходимых для проведения торгов;

– стимулирование инноваций, состоящее в приоритете закупкам инновационной и высокотехнологичной продукции;

– единство контрактной системы, состоящее в общности методологических подходов к организации и проведению торгов;

– ответственность за результативность и эффективность торгов;

– *нацеленность на общественные эффекты социально-экономического развития с учетом комплекса ESG-факторов (добавлено автором);*

– *организация действенных механизмов контроля заказчика, направленных на соблюдение баланса интересов участников и обеспечение справедливых условий реализации закупки (добавлено автором).*

Последний принцип коррелирует с законодательно закрепленной функцией ФКС, подразумевающей определение и применение мер корректирующего воздействия в случае выявления сбоев и негативной оценки хода реализации государственного контракта.

1.2 Место, роль и виды контроля в сфере закупочной деятельности¹

Существующие виды контроля в системе закупочной деятельности Российской Федерации относительно границ объекта данного исследования можно разделить на две группы: внешние и внутренние. Внешний контроль осуществляется уполномоченными органами в отношении не находящихся в их

¹ Материалы данного параграфа использованы в учебнике базовой кафедры ФАС России РЭУ им. Г.В. Плеханова «Антимонопольное и тарифное регулирование в системе государственного контроля Российской Федерации».

ведении или административной подчиненности заказчиков. Внутренний контроль осуществляется в отношении подведомственных заказчиков или самим заказчиком в отношении своих закупочных подразделений. Внутренний контроль можно подразделить на ведомственный и контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком [5, 60].

К внешним видам следует отнести мониторинг в сфере закупок; аудит; общий контроль, осуществляемый ФАС России; так называемый казначейский контроль, проводимый финансовыми органами; общественный контроль.

Рассмотрим сущность и назначение каждого вида контроля.

А. Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок. Его целями являются:

- 1) оценка степени достижения целей осуществления закупок;
- 2) оценки обоснованности закупок;
- 3) совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации. Он представляет собой механизм анализа качества работы заказчиков и ведется с 2016 года. Порядок проведения мониторинга устанавливается Правительством Российской Федерации. Мониторинг закупок обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок – Минэкономразвития России, которое ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации аналитические отчеты по результатам мониторинга. Сводный аналитический отчет содержит:

- оценку эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- определение мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок [5].

В. Аудит в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок проводится:

1) *Счетной палатой Российской Федерации*, которая осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении:

- федеральных государственных органов (в том числе их аппаратов);
- органов государственных внебюджетных фондов;
- центрального банка Российской Федерации;
- федеральных государственных учреждений;
- федеральных государственных унитарных предприятий;
- государственных корпораций.

Счетная палата может осуществлять внешний государственный аудит (контроль) и экспертно–аналитических мероприятия в отношении иных организаций в соответствии с поручениями Совета Федерации и Государственной Думы, а также обращениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

2) *Контрольно–счетными органами субъектов Российской Федерации*, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) *Контрольно–счетными органами муниципальных образований* (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований [5].

Все вышеперечисленные органы аудита осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок *в пределах своих полномочий*.

Федеральным законом от 05.04.2013 N 41–ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» предусмотрены следующие полномочия:

- осуществляет контрольную, экспертно–аналитическую, информационную и иные виды деятельности;
- направляет по результатам контрольных и экспертно–аналитических мероприятий соответственно представления, предписания, уведомления о

применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы;

– получает в сроки, установленные для осуществления своих функций, информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления внешнего государственного аудита (контроля), включая действующую государственную и ведомственную статистическую или иную отчетность;

– получает постоянный доступ к федеральным государственным информационным системам, необходимый для осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

– запрашивает сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов аудита (контроля);

– привлекает к участию в проведении контрольных и экспертно–аналитических мероприятий государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей;

– взаимодействует с контрольно–счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, оказывает им помощь, при проведении проверок.

Для достижения своих целей органы аудита осуществляют экспертно–аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о **законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности, результативности** расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Содержание методов аудита в сфере закупок представлено в таблице 2.

Таблица 2 – Содержание методов аудита в сфере закупок

Метод	Цель применения	Оформление результата
Проверка	Документальное исследование отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный	актом

Метод	Цель применения	Оформление результата
	период, указанный в решении о проведении проверки	
Анализ	Исследование отдельных сторон, свойств, составных частей предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования	заключением

Источник: составлено автором.

С. Контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий (таблица 3).

Таблица 3 – Органы контроля в сфере закупок

Вид контроля	Орган контроля
«Общий» контроль	1) ФОИВ, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России); 2) контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа; 3) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 4) органы местного самоуправления муниципального района; 5) органы местного самоуправления городского округа
«Казначейский» контроль	6) Казначейство России; 7) финансовые органы субъектов Российской Федерации, 8) финансовые органы муниципальных образований 9) органы управления государственными внебюджетными фондами
«Внутренний финансовый» контроль	10) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации

Источник: составлено автором.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении **субъектов**, перечень которых устанавливается положениями пункта 2 ст. 99 закона «О контрактной системе...» от 05.04.2013 № 44–ФЗ [5].

Объектом контроля в сфере закупок выступает соблюдение требований к процедурам закупок, установленных Законом о закупках и принятыми в его исполнение подзаконными нормативными правовыми актами. Контрольные мероприятия проводятся, в соответствии с пунктом 1 этой же статьи, федеральными и муниципальными органами, имеющими соответствующие

полномочия. При этом в соответствии с пунктом 28 ст. 99 ФЗ № 44 проверяемый субъект обязан предоставить всю необходимую информацию контролирующим органам по их запросу, а при необходимости – объяснения и пояснения в письменной и устной форме [5].

Контроль в сфере закупок осуществляется путем проведения:

– проверок (как плановых, так и внеплановых) лиц и компаний, подлежащих контролю в соответствии с № 44–ФЗ;

– проверки соответствия сведений, предоставляемых потенциальным исполнителям работ или поставщикам товаров (услуг), данным, указанным в планах закупок;

– изучения документации, разрабатываемой заказчиком на стадии подготовки и проведения закупки;

– проверки обоснованности начальной стоимости закупки, устанавливаемой заказчиком;

– оценки степени соответствия итогов проведенной исполнителем работы требованиям, заявленным заказчиком;

– оценки соответствия применения организатором мероприятия результата исполнения условий контракта целям, указанным на стадии оформления конкурсной документации.

«Общий» контроль (ст. 99 ФЗ от 05.04.2013 № 44–ФЗ) предполагает следующие виды проверок (рисунок 1).

Предмет проверки может составлять:

– правильность принятого решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– соблюдение процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– соблюдение правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки (Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 (ред. от 25.01.2019) № 1085);

– соблюдение сроков заключения контракта;

– иные вопросы, касающиеся обеспечения конкуренции при проведении закупок.



Рисунок 1 – Виды плановых и внеплановых проверок

Источник: составлено автором.

Предметом проверки не могут быть результаты оценки заявок по следующим критериям:

- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- квалификация участников закупки.

Плановые проверки в отношении каждого заказчика, контрактной службы заказчика, контрактного управляющего, постоянно действующей комиссии по осуществлению закупок и ее членов, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, операторов электронной площадки проводятся *не чаще чем один раз в шесть месяцев*¹.

В отношении каждой специализированной организации, комиссии по осуществлению закупки проверки проводятся контрольным органом в сфере закупок *не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя)*².

Внеплановые проверки контрольный орган в сфере закупок может проводить по следующим основаниям:

– получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего. Рассмотрение такой жалобы осуществляется в порядке, установленном главой 6 Федерального закона № 44–ФЗ. В случае если внеплановая проверка проводится на основании жалобы участника закупки, по результатам проведения указанной проверки и рассмотрения такой жалобы принимается единое решение;

– поступление информации о нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

– истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений в соответствии с подпунктом 2 пункта 22 и подпунктом 3 пункта 27 ст. 99 Федерального закона № 44–ФЗ.

¹ пункт 13 ст. 99 Федерального закона N 44-ФЗ

² пункт 14 ст. 99 Федерального закона N 44-ФЗ

Основаниями для проведения проверки, не предусмотренной планом, могут стать:

– получение жалобы на действия (бездействие) организатора закупки — ее может подать потенциальный участник закупки или представитель объединения, осуществляющего самостоятельно общественный контроль;

– получение информации о том, что информация о закупке нарушает требования действующего законодательства;

– окончание срока, отведенного заказчику на устранение ранее выявленных нарушений.

Контроль в сфере закупок – классический контроль закупочной деятельности, то есть соблюдения *процедур* Закона о закупках, в том числе процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Основными контролирующими органами нашей страны являются: ФАС России, Федеральное казначейство.

Казначейство России, финансовые органы и ВФ осуществляют контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

а) в планах–графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах–графиках;

в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Порядок казначейского контроля устанавливается Правительством Российской Федерации, которым может быть расширен перечень информации, подлежащей контролю.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль:

1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 № 44–ФЗ, и обоснованности закупок;

2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 № 44–ФЗ;

3) обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план–график;

4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки [126].

Данный контроль осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности.

Контроль органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должен осуществляться в соответствии с порядком, утверждаемым соответственно:

– Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства

Российской Федерации от 28.11.2013 № 1092 "О порядке осуществления Федеральной службой финансово–бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово–бюджетной сфере");

– высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

– местной администрацией [5].

Такой порядок предусматривает, в частности:

1) основания, порядок организации, предмет, форму, сроки, периодичность проведения проверок субъектов контроля и оформление результатов таких проверок;

2) порядок, сроки направления, исполнения, отмены предписаний органов контроля;

3) перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок, их права, обязанности и ответственность;

4) порядок действий органов контроля, их должностных лиц при неисполнении субъектами контроля предписаний органов контроля, а также при получении информации о совершении субъектами контроля действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения или уголовного преступления;

5) порядок использования единой информационной системы, а также ведения документооборота в единой информационной системе при осуществлении контроля [5].

Полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляются согласно федеральным стандартам, утвержденным Правительством Российской Федерации, а также утвержденными в соответствии с ними Федеральным казначейством, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления стандартами (регламентами) внутренней организации контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Данные стандарты и регламенты

должны содержать сроки и последовательность действий должностных лиц при планировании и проведении проверок, ревизий, обследований и оформлении их результатов. В настоящее время порядок определения внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля Минфином Российской Федерации регулируют два стандарта [5]:

– «Планирование контрольной деятельности органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» (далее «Планирование»);

– «Основные принципы осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».

Стандарт «Планирование» предполагает организацию контрольной деятельности с применением рискориентированного подхода в целях концентрации усилий на наиболее значимых направлениях и минимизации контрольной нагрузки на объекты контроля, не допустившие существенных нарушений. Такой подход подразумевает, что необходимость проведения контрольного мероприятия в очередном финансовом году определяется на основании идентификации принадлежности объекта контроля и (или) его вида деятельности в сфере бюджетных отношений к определенной категории риска.

Планирование контрольной деятельности имеет непрерывный характер и включает следующие этапы:

– формирование исходных данных для составления проекта плана контрольных мероприятий;

– составление проекта плана контрольных мероприятий;

– согласование проекта плана контрольных мероприятий в соответствии с порядком, предусмотренным ведомственными (внутренними) стандартами органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

– утверждение плана контрольных мероприятий [5].

Полномочия должностных лиц контрольных органов в сфере закупок и должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Полномочия представителей контрольных органов в сфере закупок

Кто проводит проверку	Полномочия контролирующих лиц
Должностные лица контрольного органа в сфере закупок	<ul style="list-style-type: none"> – запрашивать и получать на основании мотивированного запроса в письменной форме документы и информацию, необходимые для проведения проверки; – по предъявлении служебных удостоверений и приказа о проведении проверок имеют право беспрепятственного доступа в помещения и на территории, которые занимают заказчики, специализированные организации, операторы электронных площадок, для получения документов и информации о закупках (пункт 26 ст. 99 Федерального закона № 44–ФЗ)
Должностные лица органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля	<ul style="list-style-type: none"> – запрашивать и получать на основании мотивированного запроса в письменной форме документы и информацию, необходимые для проведения проверки; – при осуществлении плановых и внеплановых проверок беспрепятственно по предъявлении служебных удостоверений и копии приказа о проведении проверки посещать помещения и территории, которые занимают заказчики, требовать предъявления поставленных товаров, результатов выполненных работ, оказанных услуг, а также проводить необходимые экспертизы и другие мероприятия по контролю; – выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. При этом в рамках осуществления контроля, предусмотренного подпунктами 1 – 3 пункта 8 ст. 99 Федерального закона № 44–ФЗ, указанные предписания выдаются до начала закупки; – составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению; – обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с ГК РФ (пункт 27 ст. 99 Федерального закона № 44–ФЗ)

Источник: составлено автором.

Д. Ведомственный контроль в сфере закупок должен осуществляться в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации (федеральный уровень), высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (региональный уровень), местной администрацией (муниципальный уровень). Данный вид контроля — это один из видов надзора, предусмотренный законами № 44–ФЗ (ст. 100) и № 223–ФЗ. Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для

обеспечения федеральных нужд утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89 (далее Правила № 89). Правила проведения ведомственного контроля на местах на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов должны устанавливаться органами исполнительной власти в соответствующих регламентах осуществления ведомственного контроля [5].

Органы ведомственного контроля следят за соблюдением законодательства в следующих сферах:

- 1) Ограничения и запреты, установленные законодательством.
- 2) Требования о нормировании закупок.
- 3) Требования к обоснованию приобретения товаров и услуг.
- 4) Определение и обоснование начальной максимальной цены контракта.
- 5) Сведения о размерах финансового обеспечения, доведенного до заказчика.
- 6) Информация об идентификационных кодах закупок.
- 7) Участие субъектов малого предпринимательства.
- 8) Процедуры по определению поставщиков.
- 9) Ответность по результатам проведения процедур.

Ведомственный контроль должен осуществляться в соответствии с регламентом, утвержденным органом ведомственного контроля, работниками, уполномоченными на осуществление такого контроля, путем проведения выездных или документарных мероприятий [5].

С 1 января 2017 г. к должностным лицам органов ведомственного контроля, уполномоченным на осуществление проверочных мероприятий, предъявляется требование о наличии высшего образования или дополнительного профессионального образования в сфере закупок (пункт 7 Правил № 89).

Проверочные мероприятия могут быть выездными или документарными. Согласно пункту 8 Правил № 89 они проводятся по поручению, приказу (распоряжению) руководителя органа ведомственного контроля.

До начала проведения проверочных мероприятий заказчик должен быть соответствующим образом уведомлен о том, когда, кем и какая будет

проводиться проверка. В данное уведомление, в случае необходимости, включается запрос о предоставлении документов, информации, материальных средств, необходимых для осуществления мероприятия ведомственного контроля, а также информация о необходимости обеспечения условий для проведения выездного мероприятия ведомственного контроля, в том числе о предоставлении помещения для работы, средств связи и иных необходимых средств и оборудования для проведения такого мероприятия.

Срок проведения мероприятия ведомственного контроля (пункт 11 Правил № 89) не может составлять более 15 календарных дней и может быть продлен один раз не более чем на 15 календарных дней. Согласно пункту 15 Правил № 89 материалы проверки хранятся органом ведомственного контроля не менее трех лет [125].

Контроль заказчика в сфере закупок регламентирован ст. 101 № 44–ФЗ. Его основу составляет контроль исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, а также привлечения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства (СМП), а также СОНО. Данный вид контроля осуществляется по следующим направлениям (рисунок 2). [5]



Рисунок 2 – Организация системы внутреннего контроля закупок заказчиком

Источник: разработано автором на основании ст. 101 № 44–ФЗ.

Профессионально выстроенная система контроля закупок предполагает назначение контрактного управляющего. В случае, если совокупный годовой объем закупок превышает 100 млн рублей, заказчик **обязан** создать контрактную службу, действующую на основании положения (регламента), утвержденного в компании. При этом создание специального структурного подразделения не является обязательным (рисунок 3) [126].

Контрактная служба имеет следующие функции и полномочия:

- 1) разработка плана–графика; подготовка изменений для внесения в план–график, размещение в ЕИС плана–графика закупок и изменений к нему;
- 2) подготовка и размещение в ЕИС извещений о проведении закупок, документации о закупках, проектов контрактов, подготовка и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами;
- 3) обеспечение осуществления закупки и заключения контрактов;
- 4) участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), подготовка материалов для выполнения претензионно–исковой работы;
- 5) организация (в случае необходимости) консультаций с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) на стадии планирования в целях определения состояния конкурентной среды и лучших технологий для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- 6) а также иные полномочия, предусмотренные № 44–ФЗ [126].

Данный перечень открыт и может быть расширен заказчиком самостоятельно с учетом специфики его деятельности, штатов и процедуры закупочного процесса.

**Самостоятельное структурное
подразделение**

1. Управление
2. Отдел

Возглавляет: руководитель структурного подразделения, назначенный на должность приказом руководителя заказчика либо лица, исполняющего его обязанности

**Без образования структурного
подразделения**

1. Из сотрудников нескольких отделов (по аналогии с комиссией)
2. В составе другого подразделения (юридического отдела, административно–хозяйственного отдела)

Возглавляет: руководитель заказчика или один из его заместителей

Рисунок 3 – Требования к организации закупочной деятельности в системе управления

Источник: разработано автором.

Е. Общественный контроль – контроль граждан, общественных объединений и объединений юридических лиц за соблюдением заказчиком законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе. Законодательство о закупках предоставляет возможность общественным объединениям и объединениям юридических лиц осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе. Для этого они могут:

- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона о закупках;
- обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом о закупках;

– обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

– обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок [5].

Согласно пункту 4 ст. 102 Федерального закона № 44–ФЗ запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, иные обращения, представленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, рассматриваются заказчиками в соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан. Сроки рассмотрения обращений составляют 30 дней. Если нет возможности предоставить требуемую информацию в указанный срок по перечисленным в законах объективным причинам, то устанавливаются дополнительные сроки.

Важным полномочием общественных объединений и объединений юридических лиц является право обжаловать в судебном или в орган контроля в сфере закупок действия (бездействие) конкретных заказчиков, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, комиссий по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. Контрольные мероприятия со стороны общественности нацелены на обеспечение эффективного использования бюджетных средств при осуществлении закупочной деятельности и получение более качественных и конкурентоспособных товаров и услуг [5].

Необходимо отметить, что существующая система контроля в сфере

закупок не лишена ряда проблем. Существующая контрактная система подвергается критике за процедурный характер, то есть в действующей системе норм контроль сфокусирован на правильности соблюдения процедур определения поставщика, а не на результате достижения цели закупки. Вместе с тем, соблюдение всех формальных процедур закупок вовсе не гарантирует, что требуемые товары будут поставлены в срок, услуги надлежащего качества оказаны, а объекты своевременно построены и введены в эксплуатацию [114].

1.3 Проблематика контроля в процессе реализации закупочной деятельности на современном этапе экономического развития

Эффективность и качество функционирования системы закупок во многом зависят и определяются степенью учета отраслевых особенностей; уровнем планирования, организации и реализации закупочных процедур; подходами к формированию условий исполнения контрактов и методами контроля процессов реализации закупки.

Приведем дополненные результаты обзора научных экономических исследований авторов, сделанных за последние 10 лет по направлениям совершенствования системы закупок (таблица 5). [59, 68]

Таблица 5 – Основные результаты экономических исследований в сфере закупок с 2010 по 2021 годы

Направление исследования в сфере закупок	Автор(ы)	Год	Научный результат
Оценка эффективности функционирования сферы закупок, закупочной деятельности отдельных субъектов	Д.И. Батуева	2014	– расширена система критериев для проведения комплексной оценки; эффективности государственной закупочной деятельности; – разработан алгоритм осуществления оценки эффективности закупки
	Н.Н. Ефремова	2010	– предложены показатели экономической и социальной эффективности закупок

Направление исследования в сфере закупок	Автор(ы)	Год	Научный результат
	Е.А. Ковалева	2011	– введен показатель «рентабельность инструментов института государственных закупок»
	Л.И. Немченко	2017	– разработан инструментарий комплексной оценки функционирования системы государственных и муниципальных закупок, сформированы основные направления модернизации финансовых отношений в данной сфере
	Н.В. Мячин	2017	– разработана методика оценки эффективности функционирования сферы закупок, включающая в себя восемь этапов, основанная на оценке динамики показателей конкуренции, планирования, экономии и прозрачности сферы закупок и позволяющая установить характер взаимосвязи между этими показателями – разработана методика оценки эффективности деятельности заказчика в сфере закупок
Совершенствование процедур осуществления закупок	Е.В. Зибзеева	2013	– расширены теоретические представления о содержании финансовых инструментов эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа
	В.Н. Кодрик	2011	– сформирована система критериальных оценок реализации конкурсов; – разработаны методические рекомендации по формированию начальной цены контракта при размещении заказов для нужд таможенных органов
	А.М. Селемятов	2000	– предложена методика применения Парето – анализа в системе конкурсных закупок; – разработана методика использования частичной поставки
	А.В. Орлюк	2021	– сформирован портфель ключевых компетенций при реализации процесса управления госзакупками

Направление исследования в сфере закупок	Автор(ы)	Год	Научный результат
Управление рисками в сфере закупок	Е.А. Пластинина	2009	– определены факторы, влияющие на экономическую безопасность региона в разрезе сферы закупок; – дана классификация рисков в системе государственных закупок и определены существующие методы управления рисками данной системы
	Е.В. Шабанова	2020	– сформирована методология определения цены контрактов, учитывающая факторы экономической неопределенности
	К.Е. Картавых	2020	– разработана модель оценки системы государственных и муниципальных закупок на основе риск-ориентированного подхода, предполагающего определение комплекса элементов выявленных рисков закупочного цикла
Безопасность осуществления закупок	А.А. Шибанова	2020	– разработана комплексная система показателей оценки эффективности закупочных процедур в контексте определения уровня экономической безопасности
Развитие механизмов контроля в сфере закупочной деятельности	В.В. Фрунзе	2021	– разработана методика оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, основывающаяся на квалиметрических методах оценки качества, позволяющая на основе полученных данных принимать взвешенные управленческие решения

Источник: дополнено автором на основе [59].

Приведенные результаты исследований позволяют сделать вывод, что тематика, связанная с контролем в сфере закупок, актуализировалась лишь в последние годы и не получила должного развития в науке.

В ряде исследований, посвященных вопросам организации внутреннего контроля закупок, выделяются следующие его этапы (рисунок 4).

В данном примере мы поддерживаем стремление автора выделить вид и цели контроля на каждом из основных этапов закупки, но считаем, что перечень

процессов, требующих контроля для обеспечения эффективного результата, должен быть представлен более детально.



Рисунок 4 – Цели внутреннего контроля заказчика по этапам осуществления закупки

Источник: [137].

На протяжении всего периода существования системы закупочной деятельности в Российской Федерации функция контроля в ней эволюционировала вместе с развитием контрактных отношений. При этом акценты его менялись в зависимости от целевых приоритетов функции закупок на каждом из этапов экономического развития. Они представлены в таблице 6.

Таблица 6 – Основные акценты функции контроля в сфере закупок с 1991 по 2021 годы

Целевые приоритеты/ статус функции закупок	Назначение/ инструментарий функции закупок	Акценты контроля в сфере закупок
1. Общая функция менеджмента (до 1991 г.)	Материально–техническое обеспечение основных и вспомогательных	Контроль законности осуществления закупочной деятельности. Контроль своевременности, законности и целесообразности закупок.

Целевые приоритеты/ статус функции закупок	Назначение/ инструментарий функции закупок	Акценты контроля в сфере закупок
	процессов	Контроль обоснованности определения потребностей и объемов закупок товаров работ и услуг
2. Сокращение расходов (1990–2000 гг.)	Развитие логистики в материально–техническом снабжении. Обеспечение сырьевой/клиентской базы основной деятельности	Контроль ценообразования и сметный контроль в закупках. Развитие процедур внутреннего контроля на базе анализа эффективности закупок. Контроль внутренних расходов на закупки
4. Создание стоимости (2000–2010 гг.)	Создание цепочек ответственных поставок. Оптимизация поставок. Категорийный менеджмент. Максимизация эффективности закупочной деятельности	Контроль законности процедуры выбора поставщика. Контроль выбора формы тендера. Контроль показателей вклада в создание стоимости продукта
3. Стратегическое управление поставщиками (2010–2020 гг.)	Фактор стратегического развития. Инструмент анализа рынков и сопоставления затрат на базе BigData Смарт–контракты	Контроль удовлетворенности потребителей/ клиентов/партнеров. Контроль снижения общих расходов на закупки. Контроль коррупционных рисков. Включение механизмов экспертного контроля
5. Устойчивое развитие (2020 – по настоящее время)	Цифровизация торгов, выстраивание экосистем партнерств. Прогнозирование на базе цифровизации закупочной деятельности. Операционные модели инновационных закупок	Контроль стратегического взаимодействия с поставщиками. Контроль цифровых технологий, используемых при взаимодействии с поставщиками. Контроль достоверности информации на всех этапах закупочной процедуры. Контроль заказчика на этапе реализации закупки

Источник: составлено автором.

Оставив за рамками данного исследования обширный перечень проблем, связанных с организацией торгов и взаимодействием с поставщиками (исполнителями, подрядчиками), выделим те пробелы в нормативном регулировании, которые создают барьеры взаимодействия между заказчиком и поставщиком на этапе исполнения контракта.

1) Требование излишне регулярной отчетности в процессе типовой закупки, связанной с периодическими поставками товаров или оказанием услуг (например, отчеты по закупкам ежедневных клининговых услуг);

2) Отсутствие возможности эффективного и полного контроля на всех этапах процесса закупки, несовершенство его процедур.

3) Смещение акцента контроля и мониторинга исполнения контрактов на достижение экономии, что подменяет понятие эффективности расходования бюджетных средств по итогам закупок

4) Отсутствие гибкости в процедурах управления контрактом (исполнение, изменение, расторжение), в частности невозможность продления сроков контракта по решению заказчика.

5) Несоразмерность нарушения и наказания, невозможность его изменения.

Можно сделать общий вывод, что целевым приоритетом контроля заказчика должна стать эффективность конечного результата закупки при условии надлежащего качества ТРУ. Для этого необходимо устранение существующих противоречий и согласованность регулирующих органов в отношении вопросов по условиям исполнения контракта, права сторон на внесение изменений, исчисления сроков исполнения.

Одна из основных функций управления в системе закупок – планирование – претерпела существенные изменения в 2020 году, в связи с чем практически в два раза увеличилось количество версий планов–графиков, размещенных учреждением в ЕИС. С одной стороны, количество вносимых изменений объясняется необходимостью приведения планов–графиков в соответствие с изменениями, происходящими в течение финансового года в области перечня закупаемых товаров (работ, услуг), нормативных затрат, а также в области изменения объема прав в денежном выражении и т.д. С другой стороны, многочисленные изменения свидетельствуют о недочетах и ошибках, допущенных в процессе планирования при формировании закупок [59, 68].

В качестве причин данной проблемы мы выявили следующие:

1) Существует неполная оценка контрактной службой рыночной стоимости закупки и несоответствующее пунктам 1 и 2 ст. 9 44–ФЗ описание закупки. Происходящее в течение финансового года изменение рыночной стоимости

объявленных закупкой товаров (работ, услуг) в связи с меняющейся экономической ситуацией.

2) Отсутствие возможности заблаговременно произвести объективную оценку цены контрактов в связи с устареванием нормативно–сметной документации.

3) Отсутствие внутри учреждения методических рекомендаций, которые бы пошагово разъясняли алгоритм действий сотрудников на этапе планирования. Отметим, что таких рекомендаций, которые бы помогали учреждениям региона, выступающим в качестве заказчиков для обеспечения государственных нужд, нет и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации.

4) Стремление заказчика на этапе планирования минимизировать издержки по формированию закупки через привлечение потенциального участника закупки ещё на этапе планирования – это прямое нарушение пункта 1 ст. 9 44–ФЗ. Данная ситуация приводит к тому, что так называемый потенциальный заказчик в свою очередь пытается обеспечить себе преимущества и, соответственно, формирует закупку с нарушениями.

По указанным негативным тенденциям на этапе планирования закупок происходят нарушения законодательства, которые приводят к признанию закупки несостоявшейся, и закупочная процедура переносится на следующий год (пункт 4 ст. 17 44–ФЗ).

Одной из «болевых точек» системы закупочной деятельности остается организация заказчиком контроля исполнения условий контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В соответствии с нормой закона № 44–ФЗ к исполнителю контракта могут быть применены меры ответственности, обязательное условие о которой включается в контракт. При этом ответственность по обязательствам относительно надлежащего исполнения контракта носит симметричный характер – эти меры предусматриваются условиями контракта как для исполнителя, так и для заказчика.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта является поводом для начала претензионной работы. При отсутствии возможности

досудебного урегулирования спора, претензии сторон подлежат рассмотрению в арбитражном суде, цель которого – установить справедливый размер денежных компенсаций по нарушенным договорным требованиям. Таким образом, у заказчика при возникновении претензий, касающихся условий исполнения договора, есть две альтернативы: претензионная работа и расторжение контракта. Встает закономерный вопрос – что выгоднее?

По информации Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации статистика расторгнутых контрактов в период с 2016 по 2018 год включительно выглядела следующим образом (таблица 7):

Таблица 7 – Причины расторжения контрактов, по которым велась претензионная работа

Год	Основание расторжения контракта				Велась претензионная работа, %
	Соглашение сторон, %	Решение заказчика (односторонний порядок), %	Решение суда, %	Решение поставщика (односторонний порядок), %	
2016	67,9	28,8	2,8	0,5	1,9
2017	68,7	29,6	1,3	0,4	2,4
2018	67,4	31,8	0,5	0,3	3,8

Источник: [153].

Как свидетельствуют данные последнего столбца, отражающие динамику роста доли числа контрактов, по которым проводилась претензионная работа, наметился тренд, подтверждающий ее эффективность на досудебной стадии. Преимуществ и недостатки претензионной работы как метода урегулирования возникших споров при исполнении контракта для заказчика и исполнителя представлены в таблице 8.

При этом эксперты отмечают, что досудебное урегулирование чаще всего происходит в зоне дорогостоящих контрактов (заключенных на сумму от 3 до 100 млн рублей), в то время как контракты стоимостью до 3 млн рублей в

большинстве случаев расторгаются без предварительных попыток досудебного урегулирования претензий. [153]

Таблица 8 – Преимущества и недостатки решения споров методом ведения претензионной работы

	Заказчик	Поставщик
Преимущества	<ul style="list-style-type: none"> – Экономия времени за счет сохранения контракта; – Своевременное удовлетворение государственных нужд; – Получение ТРУ надлежащего качества 	<ul style="list-style-type: none"> – Сохранение возможности завершения контракта и получения прибыли; – Сохранение банковской гарантии; – Сохранение деловой репутации
Недостатки	<ul style="list-style-type: none"> – Затраты времени на ведение претензионной работы; – Отсутствие квалифицированных кадров для ведения претензионной работы (аналитики, юристы и проч.); – Потери времени вследствие необходимости объявлять новую закупку 	<ul style="list-style-type: none"> – Неустойки, штрафы, пени за нарушение условий контракта; – Сверхнормативные затраты на непредусмотренные (ошибки и просчеты) работы; – Расходы на устранение допущенного брака, несоответствующего качества

Источник: составлено автором.

Особую группу в рассматриваемом вопросе составляют контракты, в которых невозможно определить объем поставляемых ТРУ на момент заключения (например, электро-, газо-, водоснабжение). Такие контракты требуют разработки особого механизма, позволяющего избежать его расторжения при изменении исходных условий договора.

Вышеперечисленное накладывает на функцию контроля обязательство по поиску превентивных и эффективных технологий отслеживания взаимодействия участников закупки.

Подытоживая можно обозначить ряд актуальных направлений научно-практического поиска в сфере совершенствования контроля заказчика при осуществлении закупки:

– необходимость активизации научных исследований по совершенствованию механизмов взаимодействия участников закупки;

– разработка эффективных механизмов изменения условий контракта при изменении внешних условий его реализации;

– разработка типовых организационно–функциональных моделей управления закупочным процессом, учитывающих его специфику и нацеленных на повышение эффективности закупочной деятельности государства в целом.

Глава 2 Анализ организации контроля в ходе реализации закупки

2.1 Международная практика управления в сфере закупочной деятельности

Международный опыт организации управления закупочной деятельностью вызывает повышенный интерес в свете глобализации рынков и слияния национальных экономических пространств. При этом вопросы подходов международного сообщества к организации и регулированию закупок выдвигаются на первый план, так как от их решения зависит развитие торговли между странами и укрепление внешних экономических связей посредством участия иностранных поставщиков в закупочных процедурах.

Эксперты Всемирного банка отмечают, доля государственных закупок в ВВП европейских стран в целом весьма существенна. Так, в Швейцарии госзакупки составляют 25 % ВВП страны, в Нидерландах – 20 %, в Финляндии – 19 %, в Швеции – 16,5 %. Аналогичная картина наблюдается в крупных развивающихся странах: например, в Бразилии, Египте, Индии, Пакистане, ЮАР, Турции и Вьетнаме их доля превышает 20 % ВВП. При этом в экономически нестабильных странах происходит снижение доли государственных закупок: например, в Камеруне, Демократической Республике Конго, Нигерии, Южном Судане, Йемене в 2018 их доля составляла менее 5 % ВВП [132].

Контрактные системы развитых в экономическом отношении стран построены на принципе конкурентности, обеспечивающем рациональный выбор исполнителя контракта и эффективность закупки. Законодательной основой регулирования международных закупок выступает Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций (ООН) по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) [160].

Рассмотрим отдельные элементы систем национальных закупок, имеющие наиболее важное значение для целей и решения задач настоящего исследования.

Безусловное первенство по опыту расходования бюджетных средств в процессе осуществления закупок принадлежит США: федеральная контрактная система функционирует здесь с 1948 года и объединяет в единой базе данных закупочные процессы 65 ведомств федерального значения. В структуре расходов федерального правительства закупки составляют порядка 500 млрд долл. США (около 16 % от общих расходов) [23].

Для контрактной системы США характерно разделение всех закупок на два направления – текущее снабжение и профильное (для конкретного ведомства).

Исследователи отмечают ряд характеристик, отличающих сильные стороны системы государственных закупок в США:

- наличие разветвленной организационно–функциональной структуры с единым центром – офисом государственного заказа США [12].
- четкая и понятная регламентация закупочных процедур;
- организованное межведомственное взаимодействие;
- прозрачность контроля, направленная на противодействие коррупции;
- наличие системы государственного планирования закупок, включающей два этапа: прогноз и составление индивидуального плана закупки;
- единая методология проведения конкурсных процедур;
- наличие библиотеки типовых контрактов и банка данных единых спецификаций закупаемой продукции;
- *широкое многообразие механизмов контроля исполнения контрактов, наличие процедур приемки и оценки результатов* (курсив автора);
- открытость и гласность контрактных процессов, обеспечиваемая за счет использования информационных ресурсов в управлении сферой закупок [91].

Следует отметить, что основным способом определения исполнителей контракта в США являются *прямые переговоры* (курсив автора), в ходе которых происходит всестороннее обсуждение предложений участников, приглашенных на основании поданных заявок. Активными участниками данного процесса выступают контрактные офицеры со стороны заказчика, в компетенции которых входит оценка предложений претендентов и выяснение существенных условий

выполнения заказа в ходе переговоров. В число таких условий входят: цена контракта, *норма прибыли исполнителя* (курсив автора), количественные и качественные характеристики ТРУ, сроки и графики поставок/оказания услуг/проведения работ.

Процедура переговоров предусматривает возможность пересмотра предложений участниками. Победитель определяется в ходе 4–х ступенчатого процесса, в котором последовательно подлежат оценке цена заказа, технические характеристики и сроки выполнения в соответствии с техническим заданием. По итогам переговоров формируется список участников, предложивших идентичные условия реализации контракта, с которыми снова проводятся переговоры по совершенствованию предложенных условий. Если согласие с наиболее подходящим претендентом не достигнуто, переговоры продолжаются со следующим в списке, пока не будет найден компромисс. В итоге победителем становится тот из участников, чьи условия окажутся наиболее оптимальными по всем параметрам.

В ЕС при выборе поставщика, помимо традиционного ценового критерия, применяются также критерии устойчивого развития и рискориентированности – экологической безопасности, социальной значимости, благонадежности предыдущих взаимоотношений с поставщиком, а также возможность оценивать выгоду от приобретения товара на протяжении всего его жизненного цикла [34]. Заслуживает отметки тот факт, что в Германии – одной из ведущих стран ЕС – в качестве наиболее адекватного способа закупки инновационной продукции рассматривается запрос предложений, с использованием которого размещается более 40 % государственных заказов [8]. При этом требования заказчика к исполнителю контракта четко регламентированы и не допускают участия в торгах без достаточного опыта работы, наличия добросовестной репутации и квалификации исполнителей.

Особый интерес представляет германская система контроля процедуры государственных закупок, включающая два уровня: апелляционную и судебную инстанции – в форме независимого учреждения и судебного органа

соответственно. Таким образом, прозрачность системы осуществления закупок для обеспечения государственных нужд обеспечивается возможностью судебного оспаривания итогов размещения государственного заказа. При этом установление ускоренного порядка рассмотрения жалоб на действия заказчика способствует тому, что результатом отмены решения о размещении государственного заказа не становится задержка расходования бюджетных средств [67].

В Австралии система государственных закупок основана на концепции, в рамках которой эффективность закупочной деятельности определяется сравнением рекомендованной и окончательной стоимости закупки. Ее ядро составляет методика «эффективного расходования средств», в соответствии с которой должностные лица, осуществляющие государственные закупки, обязаны добиваться лучших результатов на каждой стадии данного процесса учетом размера цены, выгоды и издержек [35].

Ряд научных исследований, в частности [150] посвящены поиску взаимосвязи между контролем качества и эффективностью закупок. В качестве основных прогностических факторов повышения эффективности закупки называются: оптимизация стоимости (или предварительный *сметный анализ* – курсив автора); сокращение видов закупаемых ТРУ, их стандартизация и спецификация. Результативность закупок достигается, когда ТРУ закупаются по минимально возможной цене для удовлетворения потребностей заказчика с учетом качества, количества, времени и места проведения закупки. Активизация подобных исследований обусловлена признанием дополнительных возможностей функции закупок. В российской экономической практике данное направление получило развитие в тематике категорийного менеджмента [48].

Многие страны, входящие в ОЭСР, разработали стратегии или политики в поддержку «зеленых» государственных закупок в соответствии с принципами концепции устойчивого развития и включили соответствующие критерии в оценку исполнителей (подрядчиков, поставщиков) на торгах. Повышение эффективности государственных расходов выступает важной составляющей в достижении национальных целей устойчивого развития (ЦУР).

Европейская комиссия определила шесть основных стратегических приоритетов совершенствования закупочной деятельности до 2030 года:

- разработка и внедрение стратегии государственных закупок на разных уровнях – от муниципального до федерального;
- развитие системы подготовки кадров в целях непрерывного совершенствования профессионализма закупщиков;
- развитие конкуренции и упрощение доступа к рынку закупок;
- ускорение цифровой трансформации закупок;
- развитие механизмов взаимодействия всех участников закупки [146].

Согласно данным исследования [146] и оценки ОЭСР закупки продолжают оставаться уязвимыми для рисков мошенничества и коррупции. От 10 % до 30 % инвестиций в строительные проекты, финансируемые государством, могут быть потеряны по причине безхозяйственности и коррупции. Взятничество в процессе государственных закупок влечет за собой завышение общей стоимости ТРУ на 10–20 %. Факт коррупции, повлекший за собой отказ от участия в тендере, отмечают более 30 % компаний.

Все большую роль в организации государственных закупок начинает играть фактор устойчивости. Основными аспектами устойчивых государственных закупок (УГЗ) являются экономический, социальный и экологический, представленные в таблице 9.

Таблица 9 – Приоритетные экономические, экологические и социальные аспекты национальных программ устойчивых государственных закупок

Экономические аспекты	Экологические аспекты	Социальные аспекты
<ul style="list-style-type: none"> – требование экономии бюджетных средств; – обоснование реальной потребности в продукции; – развитие 	<ul style="list-style-type: none"> – требования к используемой энергии (использование возобновляемой энергии, требования энергоэффективности и др.); – ограничения выбросов углекислого газа и метана; – требование к переработке и захоронению отходов (организация отдельного сбора мусора, требования к 	<ul style="list-style-type: none"> – обеспечение занятости (создание новых рабочих мест, поддержание занятости); – развитие малого и среднего предпринимательства; – забота о здоровье (обеспечение доступа к качественным продуктам, создание условий для

Экономические аспекты	Экологические аспекты	Социальные аспекты
<p>инноваций; – учет стоимости жизненного цикла продукции; – повышение эффективности закупки (учитывается соотношение ресурсов, затраченных на приобретение продукции, – денежных, временных, трудовых – с качеством и производственными характеристиками продукции) [107]</p>	<p>отправлению отходов на переработку и др.); – требования к использованию воды (сокращение потребления воды, использование дождевой воды, создание систем замкнутого цикла обращения воды и др.); – требования к применению опасных веществ (например, отказ от применения ядовитых и опасных веществ, отказ от применения пестицидов при производстве продуктов питания); – требования к применяемым материалам (применение материалов, изготовленных при вторичной переработке, нетоксичных материалов, которые будут подвергнуты вторичной переработке, и др.); – обеспечение охраны окружающей среды на местном уровне; – сохранение биоразнообразия; – ограничения выбросов в воду; – требования относительно других выбросов в воздух</p>	<p>поддержания здоровья и др.); – поддержка местного производства (поддержка местного бизнеса, отдельных сфер производства, актуальных для данной местности, поддержка домашнего производства и др.); – обеспечение образования населения (обеспечение доступности и создание условий для получения образования широким слоям общества); – поддержка местных социальных сообществ (НКО, ТОСы, местные сообщества); – поддержка национальных и расовых меньшинств, поддержка женщин</p>

Источник: разработано автором по данным из отчета Программы ООН по охране окружающей среды Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013.

Закупки, удовлетворяющие требованиям экологической устойчивости, получили название «зеленых». Основными критериями «зеленых» закупок ТРУ можно считать следующие:

- требуют меньше природных ресурсов для своего производства, не загрязняют окружающую среду;
- после использования могут быть безотходно переработаны;
- требуют меньше электроэнергии для своего производства или при их производстве используется энергия возобновляемых источников;
- не содержат экологически вредных, токсичных и опасных веществ;
- отличаются долговечностью, прочны и функциональны, не загрязняют окружающую среду, не наносят вреда здоровью человека;

– пригодны для многократного использования;

Социальная составляющая устойчивости проявляет себя через понятие ответственных закупок. При этом предмет закупки может быть масштабирован от офисного карандаша до строительства АЭС. Критериями выступает воздействие на человека – его физическое, социальное и ментальное благополучие.

Критерии экономической устойчивости закупок содержат требования рационального потребления, разумного и эффективного хозяйствования, экономии ресурсов, мотивации технического прогресса.

Коммерческая и технологическая среда, в которой работают государственные заказчики, становится все более динамичной. Потенциал повышения эффективности закупок во многом определяется четкостью процедур их планирования и механизмами контроля затрат. Для закупок, сопряженных с большими затратами и сложными работами, контроль (мониторинг) и управление эффективностью должны стать приоритетом в процессе реализации. Принципиальным моментом является то, что работа исполнителей должна контролироваться до, во время и после заключения контракта. Контроль на всех стадиях процесса закупки обеспечивает:

- снижение транзакционных издержек;
- своевременное и эффективное управление рисками, в том числе по расторжению контракта;
- конструктивное взаимодействие с поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- формирование цепочек поставок, в том числе выявление и формирование базы ответственных поставщиков.

Так, например, политика взаимодействия с поставщиками Кливленда предусматривает возможность для поставщиков внести свой вклад в управление эффективностью закупки через разработку и внедрение критериев результативности, а также действенных механизмов разрешения споров и противоречий. [157].

Ключевым инструментом надлежащего контроля закупки является план управления контрактом, в котором отражена вся ключевая информация. Его инициация происходит до момента выбора поставщика на этапе планирования, а условия уточняются после заключения контракта. Это гарантирует качественное управление контрактом с самого начала закупки, так как в нем отражаются принципы затрат/выгод, определяющие экономическую целесообразность. Для простых и мелких закупок такой план необязателен. Единого шаблона для формирования плана управления закупкой не существует, но есть рекомендованный перечень информации, которую он должен включать:

- обоснование необходимости закупки;
- подробная информация об участниках закупки (контакты, ответственные лица, *сведения о том, кто уполномочен инициировать изменения контракта* (курсив автора));
- информация о заинтересованных сторонах, включая причину и степень заинтересованности, характер потенциально возникающих отношений;
- краткое содержание информации, содержащейся в контракте;
- стратегия управления контрактами, включая цели, методы и процедуры, шаблоны базовых документов;
- полный перечень документов, требующихся для надлежащего исполнения договорных условий.

Основные функции по управлению контрактом на разных стадиях его реализации можно сгруппировать следующим образом (таблица 10).

Таблица 10 – Функции заказчика по управлению контрактом на разных стадиях закупочного процесса

Стадии закупки		
ДО заключения контракта (планирование закупки)	В ПРОЦЕССЕ заключения контракта (выбор исполнителя)	ПОСЛЕ заключения контракта (реализация закупки)
Анализ и обоснование потребности в ТРУ, включая функциональные требования и требования к производительности	Предварительная оценка опыта и результатов работы исполнителя (поставщика, подрядчика)	Мониторинг исполнения контракта (графика) и производительности исполнителя

Стадии закупки		
ДО заключения контракта (планирование закупки)	В ПРОЦЕССЕ заключения контракта (выбор исполнителя)	ПОСЛЕ заключения контракта (реализация закупки)
Определение желаемых результатов закупки	Обеспечение обратной связи для уточнения деталей контракта	Выборочные проверки качества и соответствия стандартам поставляемых товаров, оказываемых услуг, выполняемых работ
Установление ключевых показателей эффективности (KPI) для закупки	Организация и проведение переговоров	Проверки соблюдения условий и положений договора
Анализ опыта потенциальных поставщиков	Обеспечение условий доступа широкого круга лиц к торгам (обеспечение свободной конкуренции)	Уведомление исполнителя (поставщика, подрядчика) в случае обнаружения фактов несоответствия, нарушений и т.п.
Подготовка типового контракта, содержащего инструментарий оценки	Оценка реакций заинтересованных сторон на процесс реализации закупки и ее результаты	Поддержка механизма обратной связи от заинтересованных сторон (организация встреч и обмена мнениями)
Предварительный расчет производительности по соответствующим KPI	Сбор общественных мнений и организация общественных слушаний (там, где требуется)	Организация выработки незамедлительных реакций по возникающим проблемам
	Информирование потенциальных исполнителей о критериях эффективности	Фиксация хода исполнения контракта (сделки, переговоры, смена субподрядчиков и т.д.)
		Регулярные проверки соблюдения законодательства в любых областях, связанных с реализацией контракта (качество, здоровье, безопасность и проч.)

Источник: составлено на основе [157] и дополнено автором.

Ключевым вопросом в управлении контрактами является мониторинг и контроль работы исполнителя, направленный на обеспечение соответствия стандартам, регламентирующим процессы закупки товаров, выполнение работ и оказание услуг. Степень глубины и масштаба контроля, применяемая заказчиком к исполнителю, определяется уровнем риска, связанного с реализацией закупки, а также характеристиками предмета закупки. Мониторинг работы исполнителя призван своевременно выявлять недостатки, допущенные

отклонения и принимать меры к их устранению до того, как это отрицательно повлияет на соотношение цена–качество и поставит под угрозу взаимоотношения между участниками.

Важным моментом в этом процессе выступает обстоятельство объективной оценки исполнителя по критериям, которые заранее определены, согласованы в условиях контракта сторонами и всем понятны. Формы и способы контроля устанавливаются с учетом разумной потребности в информации о ходе реализации закупки – это может быть прямой мониторинг заказчика, регулярная (с установленной периодичностью) отчетность исполнителя, проверки со стороны представителей общественности, независимый мониторинг экспертных организаций или комбинация вышеперечисленных методов.

Каждая из перечисленных форм контроля имеет свои преимущества и недостатки. Обобщая международный опыт управления в сфере закупочной деятельности, можно выделить четыре основных метода осуществления контроля в процессе закупки (таблица 11).

Таблица 11 – Преимущества и недостатки различных методов контроля в процессе закупки

Метод осуществления контроля	Преимущества	Недостатки
1.Прямой контроль заказчика	<i>Гарантии своевременного и качественного мониторинга процесса закупки</i>	<i>Увеличение расходов заказчика на осуществление контроля</i>
2.Регулярная отчетность исполнителя	<i>Получение письменных отчетов по результатам исполнения контракта</i>	<i>Ответственность за достижение результата закупки не делегируется Необходимость проверки точности и достоверности информации, поступающей от исполнителя Возникновение потребности в выборочных проверках, проведении аудита, посещении объекта</i>
3.Мониторинг со стороны конечного пользователя ТРУ	<i>Регулярное взаимодействие с клиентами, дающее точное представление о качестве работы исполнителя в реальных условиях</i>	<i>Трудозатратный, трудоемкий и дорогостоящий процесс</i>
4.Независимый сторонний	<i>Осуществляется напрямую</i>	<i>Рост затрат на экспертные</i>

Метод осуществления контроля	Преимущества	Недостатки
мониторинг	<i>экспертной организацией или внешним наблюдательным органом, осуществляющим аккредитацию</i>	<i>и аккредитационные процедуры, иногда не сопоставимый с потенциальными выгодами от их результатов</i>

Источник: составлено автором.

Выводы:

1. План управления закупкой – является важнейшим инструментом эффективной ее реализации, назначение которого состоит в проработке полной дорожной карты закупки, превентивном выявлении рисков, организации взаимодействия участников закупки и заинтересованных сторон.

2. В рамках концепции устойчивого развития в критериальные оценки при выборе исполнителя контракта должны быть заложены «зеленые» показатели. В сфере закупочной деятельности государства в России такая система оценки играет ключевую роль для реализации заложенных в национальные проекты целей устойчивого развития (ЦУР) и государственной экономической политики.

3. В международной практике закупочной деятельности контроль заказчика выступает ключевой функцией управления эффективностью закупки и охватывает все ее стадии и этапы.

2.2 Анализ причин расторжения контрактов в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации

Рассматривая в качестве объекта настоящего исследования систему взаимоотношений заказчика и поставщика, возникающих в процессе управления закупочной деятельностью, нам необходимо выявить механизмы, регулирующие их взаимодействие в рамках контракта, поскольку именно в них кроются причины, по которым стороны бывают вынуждены прервать контрактные отношения.

Закон № 44–ФЗ предусматривает ряд ситуаций, по которым допускается прекращение контрактных отношений:

- 1) односторонний отказ участника контракта от его исполнения в соответствии с ГК РФ;
- 2) по решению суда;
- 3) по соглашению сторон [ст. 95, ч. 8].

При этом расторжение контракта по инициативе как заказчика так и поставщика имеет четко определяемые законом основания, к основным из которых относятся представленные в таблице 12 [116].

Таблица 12 – Основные причины расторжения контрактов по закупкам (ч. 2, ст. 523 ГК РФ)

Со стороны заказчика		Со стороны исполнителя	
причина расторжения контракта	основание	причина расторжения контракта	основание
отказ поставщика передать заказчику товар или его отдельные составляющие (запчасти, комплектующие, принадлежности)	ч. 1, ст. 463 ГК РФ ч. 2, ст. 464 ГК РФ	отказ заказчика принять товар без оснований	ч. 1, ст. 484 ГК РФ
нарушение исполнителем качественных характеристик поставляемого товара, допущение неустранимых (необратимых) недостатков, обнаруженных заказчиком, требующих несоизмеримых с его потребительской стоимостью расходов, временных затрат и/или проведения регулярных действий по их устранению и тому подобное	ч. 2 ст. 475 ГК РФ	возникновение обстоятельств непреодолимой силы (<i>форс-мажор</i>)	ч. 3, ст. 401 ГК РФ
неоднократное нарушение сроков поставки и выполнения товаров, работ, услуг	ч. 2, ст. 523 ГК РФ	неоднократное нарушение сроков оплаты товара	ч. 4, ст. 486 ГК РФ
неоднократное нарушение заказчиком сроков оплаты ТРУ или сокращение, предусмотренных контрактом объемов	ч. 2, ст. 523 ГК РФ	<i>существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора (курсив автора)</i>	ст. 451 ГК РФ
отказ или невозможность исполнителя устранить недостатки, выявленные заказчиком в промежуточных,	ч. 3, ст. 715 ГК РФ	–	–

Со стороны заказчика		Со стороны исполнителя	
причина расторжения контракта	основание	причина расторжения контракта	основание
скрытых работах в назначенный срок			

Источник: составлено автором.

Отметим выделенную курсивом причину, подразумевающую собой не очевидные для законодателя условия, при наступлении которых исполнитель может воспользоваться правом расторгнуть контракт [115].

Обратимся к статистическим фактам. Согласно данным, предоставляемым АИС «Мониторинг», в период с 2017 по 2020 год (данные за 2020 год исключены, так как не являются показательными из-за пандемии) в Российской Федерации было расторгнуто 19 % от количества всех заключенных контрактов, то есть почти пятая часть. На рисунке 5 представлены тенденции этого процесса [115].



Рисунок 5 – Доля расторгнутых контрактов, расторгаемого остатка и процент их выполнения с 2017 по 2019 г.

Источник: АИС «Мониторинг» (система мониторинга закупок ЕИС), Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. [129]

Приведенные графики дают отчетливое представление, что основная масса контрактов по № 44-ФЗ была расторгнута в диапазоне от 56 % до 70 % готовности (исполнения). При этом исследователи особо выделяют причину расторжения контрактов «по соглашению сторон» [115].

В разрезе предмета закупки ситуация выглядит следующим образом, представленном на рисунке 6.



Рисунок 6 – Предметные области закупок, по которым было расторгнуто наибольшее количество государственных и муниципальных контрактов с 2017 по 2019 г.

Источник: АИС «Мониторинг» (система мониторинга закупок ЕИС), Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. [129, 131]

Возникает закономерный вопрос: какие причины привели к данному факту, если основная масса контрактов на момент расторжения была исполнена более, чем на половину?

Со стороны заказчика ситуация понятна – в большинстве случаев она заключается в ошибках планирования объемов, требуемых ТРУ. В этом участвуют две составляющие – субъективная и объективная. Субъективная состоит в непрофессионализме заказчика или его преднамеренном стремлении заложить больший объем для последующего высвобождения денежных средств на другие незапланированные закупки при расторжении контракта; объективная – в отсутствии возможности адекватно оценить объемы, требуемых или подлежащих исполнению ТРУ на момент заключения контракта. Другая,

распространенная ситуация – когда заказчик закрыл потребность в ТРУ, а исполнитель соглашается расторгнуть контракт без штрафных санкций [115].

Еще одна гипотетическая ситуация, требующая отдельного исследования – это сопротивление и преднамеренные действия заказчика по досрочному расторжению контракта в случаях, когда тендер выиграл не тот исполнитель, который предполагался, и с которым была предварительная договоренность.

Наиболее уязвимой категорией расторгаемых контрактов выступают контракты с «рамочными условиями», то есть такие, в которых объем ТРУ четко не определен в силу естественных факторов, не поддающихся прогнозированию. Наиболее распространенным предметом такой закупки являются услуги естественных монополий (закупка ГСМ, ремонт транспорта, уборка снега, сотовая связь и прочие). Положительную роль в снижении доли расторгаемых контрактов с единственным поставщиком сыграли поправки закона № 71–ФЗ от 01.05.2019 в закон № 44–ФЗ, при введении которых данная доля сократилась на 3,6 % за год (с 13,5 % в 2019 году до 9,56 % в 2020 году). Их суть сводилась к возможности изменения существенных условий контракта, заключенного с единственным поставщиком [115].

Статистические данные, однако, свидетельствуют о том, что заказчик скорее заинтересован в исполнении контракта, чем в его досрочном расторжении. Об этом можно судить по сравнению процентов расторжения контрактов в одностороннем порядке (0,41 %) и по соглашению сторон (20 %) в 2019 году. Иначе первых было бы на порядок больше. Со своей стороны, исполнители так же не стремятся к нарушению контрактных условий, поскольку в случае вынужденного одностороннего расторжения заказчик обязан передать сведения о них в ФАС России для последующего включения в реестр недобросовестных поставщиков. Данный механизм жестко дисциплинирует исполнителя, так как не предполагает досудебного урегулирования вопроса, и в случае недобросовестности заказчика исполнитель будет вынужден отстаивать свои права в судебном порядке. В подтверждение того, что заказчики злоупотребляют правом расторжения контрактов в одностороннем порядке, свидетельствует тот

факт, что в 2019 году 5 тыс. случаев одностороннего расторжения контрактов из 13,9 тыс. были расторгнуты заказчиком без оснований, что составляет 36 % – достаточно весомую долю [131]. Среди наиболее существенных причин согласно обзору судебной практики: невозможность исполнения контракта ввиду отсутствия необходимой проектной, сметной и других видов документации; несвоевременное предоставление документации, ее непригодность; расторжение контракта без объяснения причин [115].

Со стороны исполнителя основной причиной расторжения контрактов является его непрофессионализм, в практической плоскости выражающийся в срыве сроков, ненадлежащем качестве, нарушении существенных условий контракта (например, несанкционированная передача работ на субподряд) и ряде других. Устранение данной причины возможно только при условии должной осмотрительности заказчика, адекватной оценке рисков проекта и опыта исполнителя, наличия у него необходимых ресурсов для реализации контракта.

Действующее законодательство предусматривает ряд механизмов, направленных на балансирование прав и ответственности участников закупки. В частности:

- предусмотрена финансовая ответственность в виде обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов за информацию, указанную в заявках;

- предоставление обеспечения исполнения контракта, увеличенного в 1,5 раза по отношению к указанному в документации в случае подачи заявок на 25 и более процентов ниже начальной цены контракта [115].

В настоящее время государственные контракты заключаются с твердой, определяемой по итогам торгов ценой, действующей на весь срок исполнения контракта. Неотъемлемым условием ответственности, как поставщика, так и заказчика является выплата неустойки (штрафов, пеней), предусматривающая ситуацию неисполнения или ненадлежащего исполнения условий контракта. Их расчет и порядок начисления регламентированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1063 «Об утверждении правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения

заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом». Следует заметить, что данный механизм выступает защитой скорее от недобросовестных намерений участников контракта, но не отвечает целям использования в его качестве защитного в ситуациях негативного воздействия внешних условий на исполнителя, затрудняющих или вовсе делающих исполнение контракта невозможным [115].

Другая правовая конструкция, описанная в ст. 96 44–ФЗ и выступающая своеобразной страховкой заказчика, касается обеспечения исполнения контракта и предусматривает два способа такого обеспечения: залог денежных средств или банковская гарантия, которые определяются участниками закупки самостоятельно. При этом контракт содержит обязательное условие о сроках возврата заказчиком поставщику денежных средств [115].

Ситуации сбоев в исполнении контракта описаны в пункте 2 статьи 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44–ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и обязывают исполнителя «своевременно предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств, *в том числе о сложностях, возникающих при исполнении контракта*» (курсив автора). Нельзя не отметить, что потенциальные риски изменений экономических условий реализации контракта, связанные с вызовами и динамикой внешней среды и приводящие с высокой вероятностью к срывам контрактных обязательств, не укладываются в обозначенный законом термин «сложности» [115].

Вместе с тем, в законе предусмотрена возможность изменения существенных условий контракта в исключительных случаях, четко описываемых законом, по соглашению сторон. Рассмотрим те из них, которые непосредственно нацелены на решение проблемы негативного изменения

внешних условий. Наиболее существенные поводы для изменения существенных условий контракта в соответствии с № 44–ФЗ представлены в приложении Б [114].

В части исполнения и изменения контракта за 2021 год произошло четыре существенных изменения [116].

1. В связи с изменениями ч. 13 ст. 94 Закона 44-ФЗ появилась обязательная процедура подписания документов о приемке в электронной форме. С 1 января 2022 года до 1 апреля 2022 года заказчик не размещает информацию и документы, предусмотренные ч. 13 ст. 94, на официальном сайте ЕИС. Предусмотрена обязательная процедура подписания документов о приемке в электронной форме.

2. После внесения корректировок в ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ при соглашении сторон больше не требуется, чтобы возможность изменения существенных условий была предусмотрена контрактом и документацией о закупке. При этом законодатель дополнил основания изменения существенных условий контракта по соглашению сторон:

- для контрактов жизненного цикла;
- допускается по соглашению сторон изменить сроки исполнения отдельных этапов исполнения контракта в рамках общего срока исполнения контракта.

Подробно регламентирован порядок предоставления обеспечения исполнения контракта (его замены, возврата) при изменении существенных условий контракта [116].

Согласно действующей редакции Закона 44-ФЗ согласно подпункту «в» пункта 1 ч. 1 ст. 95 изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их ***изменения по соглашению сторон в случае, если возможность изменения условий контракта была предусмотрена документацией о закупке и контрактом*** (курсив автора), а в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) контрактом при изменении объема и (или) видов выполняемых работ, если предметом контракта является выполнение работ по строительству,

реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия. При этом допускается изменение с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации цены контракта, не более чем на десять процентов [116].

3. В соответствии с изменениями ч. 1.7 ст. 95 Закона 44-ФЗ с 1 июля 2023 года соглашение об изменении условий контракта, заключенного по результатам электронных процедур, в том числе закрытых, заключается с использованием ЕИС. Необходимо отметить, что внесение изменений в контракт по пункту 1 ч. 1 ст. 95 Закона 44-ФЗ невозможно при проведении запроса котировок (Письма Минфина России от 1 декабря 2017 года № 24-03 07/79960, от 9 ноября 2017 года № 24-03-07/73936). В ходе исполнения договора недопустимо менять источник финансирования, так как это является существенным параметром (Письмо Минэкономразвития № Д28и-2286 от 3 августа 2015 года). Не допускается также и смена исполнителя договора (ч. 5 ст. 95 Закона 44-ФЗ). Исключением является реорганизация поставщика (юридического лица) в форме преобразования, слияния или присоединения, в случае которой допускается замена заказчика с переходом всех прав и обязанностей к новой организации - заказчику (ч. 6 ст. 95 Закона 44-ФЗ).

4. Внесенные изменения в ч. 16 ст. 94 Закона 44-ФЗ позволят заказчику в случае обмена документами при применении мер ответственности и совершении иных действий в связи с нарушением поставщиком или заказчиком условий контракта, заключенного по результатам электронных процедур, в том числе закрытых, осуществлять такой обмен с использованием ЕИС путем направления электронных уведомлений [116].

Как следует из обзора норм, содержащихся в законодательстве, и возможных последствий их применения, они охватывают далеко не все ситуации, с которыми могут столкнуться участники закупки, и которые могут стать существенными барьерами для надлежащего исполнения контракта [116].

Наиболее показательными примерами в этом смысле являются контракты в сфере строительства, связанные с большой ёмкостью задействованных материально–технических ресурсов (далее – МТР). Существующая практика такова, что заказчик контролирует только стоимость мероприятия в момент закупки (обоснование стоимости) и конечный результат (конечное исполнение договора), так как в российской институциональной среде отсутствуют четкие механизмы и регламенты по преодолению воздействия внешних факторов, в частности, существенного изменения стоимости материально–технических ресурсов (далее – МТР). Вместе с тем, воздействие данного фактора в процессе реализации закупки может создать непреодолимые условия для ее качественного и своевременного осуществления.

Как видно из приведенного графика (рисунок 7) за полугодичный период разброс средних цен колеблется в диапазоне 20 %.

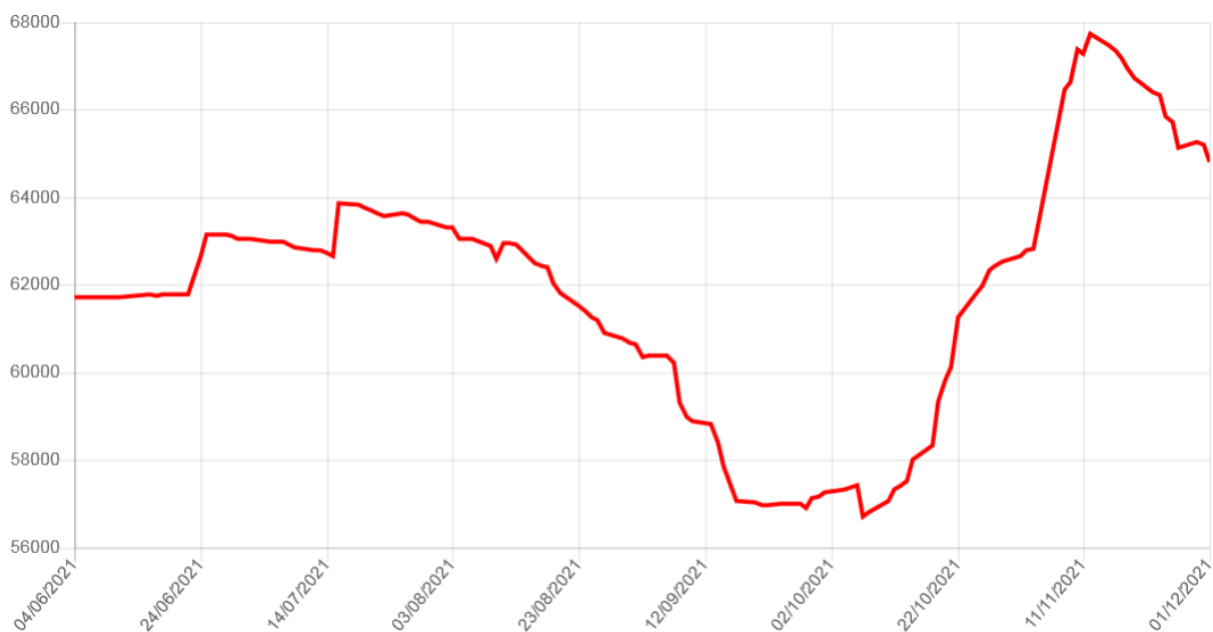


Рисунок 7. Динамика роста цен на арматуру (среднее значение по ассортименту) с 04.06.2021 по 01.12.2021

Источник: [133]

Если проследить динамику отдельных видов МТР – изменение цен выглядит еще более критично для подрядчика (таблицы 13 –17).

Таблица 13 – Изменение стоимости МТР: металлопрокат (Лист, швеллер, уголок, балка, арматура АШ).

Наименование	Цена ноябрь 2020, р.	Цена июнь 2021, р.	Рост, %	Цена на ноябрь 2021, р.	Рост за год, %
Металлопрокат (лист, уголок, швеллер, балка)	47500,00	100000,00	110,50	82500,00	73,60

Таблица 14 – Изменение стоимости МТР: трубная продукция

Вид труб	Торги октябрь 2020 (поставка 2021), р.	Факт 2021 (март), р.	Торги октябрь 2021 (поставка 2022), р.	Рост стоимости октябрь 2020 – март 2021, %	Рост стоимости 2021 – 2022, %	Рост стоимости март 2021 – 2022, %
Трубы малого и среднего диаметра	44901,74	67367,81	72772,92	50,03	62,07	8,02
Трубы большого диаметра	46232,93	61750,42	115310,28	33,56	149,41	86,74
Бесшовные	83161,81	83161,81	108548,42	0,00	30,53	30,53

Таблица 15 – Изменение стоимости МТР: листовой прокат

Наименование	Ноябрь 2020, р.	Октябрь 2021, р.	Общий рост ноябрь 2020 – октябрь 2021, %
ЛИСТ 5 СТЗ ГОСТ19903	39319,40	82947,26	110,96
ЛИСТ 4 СТЗ ПРОСЕЧНОЙ ГОСТ8706	41025,04	102918,51	150,87

Таблица 16 – Изменение стоимости МТР: ЖБИ

Наименование продукции	Ноябрь 2020, р.	Октябрь 2021, р.	Общий рост ноябрь 2020 – октябрь 2021, %
ЛОТОК Ж/Б Л11–8–3	9250,00	14861,11	60,66
ПЛИТА Ж/Б П11–8	4938,71	6753,48	36,75
ПЛИТА Ж/Б ПЕРЕКРЫТИЯ ПО–4	7944,45	10402,78	30,94
БАЛКА Б–5 Ж/Б	3912,70	5472,23	39,86
БЛОК БЕТОН.ФБС 12.3.6–Т ГОСТ13579	833,33	1205,56	44,67

Таблица 17 – Изменение стоимости МТР: прочие материалы (серная кислота, машинные масла, бетон)

Наименование продукции	Ноябрь 2020, р.	Ноябрь 2021, р.	Общий рост ноябрь 2020 – ноябрь 2021, %
Серная кислота	2193,00	4300,00	96,08
Масло ТП–22С марка 1	54125,00	117500,00	117,09
Бетон М–200	2166,00	2800,00	29,27
Цемент ПЦ–400	5152,00	6315,50	22,58
Теплоизоляционные материалы Мат МПБ50мм в обклад	4719,00	7035,00	49,08

Источник: таблицы 13–17 составлены автором.

В 2021 году по бюджету ИП проведен отказ от части мероприятий (на сумму 728.2 млн. рублей) из–за использования их как источник финансирования для покрытия удорожания стоимости других мероприятий. Из проведенных закупок работ/услуг по бюджету ИП на сумму 18147 млн. рублей по 14.5 % (2632 млн. рублей) закупок была пересмотрена НМЦ в сторону увеличения.

Рассмотрим преимущества и недостатки существующих контрактных моделей с точки зрения возможности предусмотреть и нивелировать внешние факторы изменения цены МТР для надлежащего исполнения закупки.

Традиционная модель контрактов, преобладающая в Российской Федерации – это сооружение объекта по схеме «мульти–лот». Сооружение объекта по схеме "мульти лот" – «multi lot» или «multi prime» подразумевает, что заказчик заключает множество отдельных договоров (проектирование, СМР, поставка МТР, ПНР) с множеством подрядчиков и контролирует их исполнение. Её плюсы и минусы представлены в таблице 18.

Таблица 18 – Преимущества и недостатки традиционной контрактной модели

Преимущества	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> – Полный контроль над процессом сооружения объекта; – Возможность оптимизации цены строительства объекта – вследствие удачной 	<ul style="list-style-type: none"> – Длинные сроки строительства – проектирование, закупка и строительство выполняются последовательно; – Сложности с администрированием большого количества договоров;

Преимущества	Недостатки
<p>конъюнктуры рынка;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Возможность легкой замены отдельных подрядчиков; – Тендеры на закупку через «собственные руки» 	<ul style="list-style-type: none"> – Отсутствие гарантий (каждый подрядчик отвечает за свой объем работ); – Риск недостижения проектных (ожидаемых) показателей плана объекта; – Риск нарушения сроков реализации проекта по причинам, зависящим от заказчика (неисполнение одного подрядчика дает освобождение от обязательств другим)

Источник: составлено автором.

Другая модель – сооружение объекта на основе договора ЕРС (договор с твердой ценой) – обязывает подрядчика отвечать за инженерные услуги, закупку материалов и строительство (договор полного цикла). Одной из главных причин использования данного типа контракта в международной практике заключается в том, что он позволяет распределить риски заказчика на главного подрядчика. Таким образом, заказчик получает более высокую степень определенности в отношении затрат и времени, а подрядчик берет на себя полную ответственность за этапы проектирования, закупок и строительства (исполнения) проекта. При этом подрядчик в рамках исполнения контракта использует все доступные материалы и оборудование для эффективного выполнения проекта на основе результатов этапа проектирования. Преимущества и недостатки данной модели представлены в таблице 19.

Таблица 19 – Преимущества и недостатки договоров ЕРС (с твердой ценой)

Преимущества	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> - Сокращенные сроки строительства за счет параллельного проектирования, закупок и строительства; - Простота администрирования (один договор и один генподрядчик); - Снижение риска нарушения сроков реализации проекта; - Ответственность и гарантии по принципу «одного окна»; - Большинство рисков по договору, включая риски непредвиденных затрат и задержек, относятся на подрядчика 	<ul style="list-style-type: none"> - Более высокая цена контракта (может быть на 25 % – 35 %); - Ограниченное количество опытных генподрядчиков на рынке; - Отсутствие контроля на уровне субподрядчиков (при исполнении субподрядов); - Сложности в замене субподрядчиков; - Высокий риск в случае выбора «плохого» генподрядчика

Источник: составлено автором.

При сооружении объекта на основе договора EPC (M) – подрядчик осуществляет проектирование, контрактование оборудования и материалов, но в части CMР осуществляет управление от имени заказчика нанятыми заказчиком подрядчиками.

Принципиальным отличием договора EPC (M) от EPC–контракта является то, что при EPC–контракте заказчик перекладывает риски и ответственность на подрядчика, который должен ее обеспечивать ликвидным имуществом, а EPC (M)–контракт — это соглашение о профессиональных услугах, заказчик «покупает» компетенции подрядчика. Цена определяется по принципу «открытой книги» (open book). При этом ответственность EPC (M)–подрядчика за сроки и бюджет проекта отсутствует. Особенности данной модели перечислены ниже.

- Субконтрактование осуществляется прозрачным для заказчика способом и с участием его представителей.

- Подрядчик раскрывает структуру собственных накладных расходов, а также размер предполагаемой прибыли.

- Ответственность подрядчика больше напоминает ответственность инженера–консультанта.

- Договор может предусматривать стимулирование за более ранний ввод объекта в эксплуатацию (дополнительное вознаграждение), а при задержке подрядчик лишается части прибыли.

- Стимулирование в отношении общей стоимости контракта по аналогии с соблюдением сроков ввода в эксплуатацию (стороны могут установить некий целевой бюджет и, если эффективно управляя строительством, подрядчик добьется экономии, то такая экономия делится между сторонами в согласованной пропорции).

Кроме вышеуказанных моделей контрактов так же встречаются "усеченные модели" такие как:

- **PCM** – договоры на управление проектом и договор на оказание услуг инженера заказчика.

- **EP** — инжиниринг и поставки либо управление поставками.

– **EP+CS** — инжиниринг, поставки и авторский надзор за управлением строительством.

На основании проведенного исследования механизмов обеспечения защиты от изменения условий внешней среды считаем возможным сделать следующие предложения в части нивелирования рисков неисполнения заключенных контрактов:

1. В договорах, связанных с производством ресурсоемких работ (например, строительного-монтажные) предусмотреть механизм пересмотра стоимости договора в случае существенного (более 15 %) увеличения/уменьшения стоимости основных материалов, приобретаемых подрядчиком для исполнения договора.

2. Выделение основных МТР (оборудование, трубы, арматура, фасонные части, металлопрокат, ЖБИ и т.д.) для передачи к приобретению заказчиком.

3. При формировании производственных программ в разрезе мероприятий предусмотреть резервы средств для использования в случае существенного роста стоимости МТР приобретаемого как подрядчиком, так и заказчиком.

4. Рассмотреть возможность использования механизмов EPC/EPC(M)-контрактов. При этом необходимо определить и стандартизировать внутренние подходы к основным условиям контракта: лимиты и виды ответственности, порядок оплаты, инструменты обеспечения, страхование, распределение рисков, определить допустимые отклонения от этих подходов в переговорах.

Другим набирающим широту охвата механизмом, направленным на снижение риска расторжения контракта, является технология «Умный контракт», включающая встроенный алгоритм контроля и минимизации рисков исполнения контрактов. Показатели темпов внедрения данной технологии говорят сами за себя: на 21.12.2021 года их количество достигло 220491, что составило долю в 74 % (по количеству).¹ Эффекты проявляются в следующем:

– автоматизированное формирование контракта исключает нарушения;

¹ Данные приведены из презентации Дьяченко «Применение Технологии Умный контракт в контексте исключения рисков и предиктивного анализа рисков в закупочной деятельности».

- отсутствует человеческий фактор при расчете сроков исполнения обязательств;
- система предусматривает трехкратное предупреждение о приближении сроков исполнения – за три, два и один день до наступления срока;
- исключаются нарушения при исполнении за счет автоматизированного контроля изменения условий контракта;
- автоматизированная фиксация информации о нарушениях, поступающая в распоряжение всем должностным лицам
- исключение коррупционной составляющей в процессе исполнения контракта¹.

2.3 Закупка как объект управления: классификация видов, этапы осуществления, участники

В научной литературе высказывается мнение, что существует разница между понятиями «государственные закупки» и «государственный заказ», до сих пор не нашедших отражения в законодательных актах. Ряд исследователей, изучающих данную проблематику, отмечают их схожесть в юридической трактовке и разницу в сущностном содержании, состоящую в отношении части и целого: госзаказ подразумевает только действия государства в лице его представителей по выбору поставщика и организации торгов, понятие «государственные закупки» при этом шире и включает также реализацию заключенных контрактов [60, 32, 134]. Соглашаясь с данной точкой зрения, будем придерживаться ее на протяжении проводимого исследования.

Процесс управления закупкой вне зависимости от ее вида – государственная (муниципальная) или корпоративная с точки зрения теории не лишен особенностей. Успех организации эффективного воздействия субъекта (в данном случае заказчика) на объект (подрядчика) во многом зависит от

¹ Там же

понимания ее цели и специфики потребительских свойств для получателя закупаемого блага (товара, работы или услуги – далее ТРУ). В процессе управления закупочной деятельностью можно выделить две четко различимые фазы: первая – инициация закупки, которую осуществляет заказчик и которая заканчивается заключением контракта; вторая – реализация, которая заканчивается актом выполненных работ и услуг. Особенность процесса управления закупкой состоит именно в том, что конечный получатель ТРУ юридически сепарирован от исполнителя, и может контролировать только факт поставки/выполнения ТРУ в соответствии с теми характеристиками, которые были заявлены в техническом задании (рисунок 8). Для закупки товара основные риски (срыв сроков поставки, ненадлежащее качество и прочие) ложатся на исполнителя, так как практически полностью связаны с менеджментом его бизнес-процессов (за исключением форс-мажорных обстоятельств). Другая ситуация складывается в отношении контрактов по работам и услугам: в этом случае фаза реализации имеет временной лаг, на протяжении которого резко возрастают риски, связанные со сменой параметров внешней среды [125].

Рисунок 8 дает представление о том, что в процессе управления реализацией закупки баланс интересов исполнителя/подрядчика может быть достигнут только в случае сохранения его целевых показателей эффективности (этап 1, фаза реализации закупки). В то же время интерес заказчика (и особенно государственного) состоит в получении ТРУ с заданными на момент заключения контракта характеристиками (этап 4, фаза реализации закупки). Принимая эти два условия за константы, теоретически мы приходим к выводу, что изменения, в случае возникновения потребности в корректировке результата закупки, могут касаться второго и третьего этапов ее реализации. При этом исполнитель/подрядчик ТРУ оказывается замкнутым в данном процессе, в то время как ситуация в большинстве случаев может быть решена только при условии оказания внешних управленческих воздействий. Поиск подходов к их организации и составляет основной предмет исследования в данном параграфе работы [125].



Рисунок 8 – Этапы процесса управления закупкой

Источник: разработано автором.

Статья 101 Федерального закона от 05.04.2013 N 44–ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" весьма лаконично в двух пунктах описывает обязанность госзаказчика в осуществлении следующих видов контроля:

- за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 - за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций,
- то есть контроль изменения внешних экономических условий и внутреннего состояния исполнителя (например, возникновение у него состояния

неплатежеспособности и, как следствие, невозможности обеспечить закупку) на этапах реализации процесса закупки не предусмотрен [125].

Исходя из содержания приведенных норм, следует, что заказчик *вправе* контролировать ход исполнения закупки: он может запрашивать соответствующую документацию и даже проводить проверки в соответствии со статьями 715 и 783 ГК РФ. Помимо контроля привлекаемых субподрядчиков в соответствии с установленными контрактом требованиями о привлечении субподрядчиков из числа СМП и СОНКО, могут проверяться:

- соблюдение сроков исполнения работ в соответствии с установленными этапами и графиками;
- соответствие технологий и способов осуществления работ и услуг заявленным в условиях контракта;
- в отношении субподрядчика: информация о его благонадежности, соответствии заявленному статусу, а также о сметной стоимости и объемах работ, передаваемых по договору субподряда.

Анализ Методических указаний и рекомендаций по управлению закупочной деятельностью госкорпораций и акционерных обществ с госучастием ФАС России от 2017 года показал, что внутренний аудит закупочной деятельности, управление результатами ее процессов и механизмы контроля в основном нацелены на оценку результативности деятельности структурных подразделений заказчика и комплаенс–контроль. Функция разрешения конфликтов также замыкается в системе управления закупками заказчика и не рассматривает столкновение интересов в процессе изменения внешних условий для процесса реализации закупки. Пункт, касающийся исполнения договора, сосредоточен исключительно на процессах приемки выполненных ТРУ [125].

В парадигме управления в рамках управляющей и управляемой систем одним из ключевых факторов эффективности деятельности выступает их единство. Применительно к исследованию процесса закупки управляющей системой выступает подсистема управления закупками заказчика, управляемой – организационная структура исполнителя (поставщика, подрядчика), нацеленная

на реализацию закупки. Данное единство подразумевает согласованность, слаженность действий в отношении цели закупки. Описанная выше существующая ситуация свидетельствует о явном разрыве между этими системами в рамках закупочной деятельности. Нарушается базовое теоретическое условие о соотношении субъекта и объекта управления как части и целого соответственно. Исходя из этих условий, поиск механизмов управления и контроля в процессе закупки должен быть нацелен на обеспечение возможности равноправного влияния участников на него при условном единении управляющих структур заказчика и исполнителя [125].

Общеизвестно, что в теории процесс управления состоит из четырех основных этапов, последовательность которых может меняться в зависимости от цели управления и параметров ситуации, в которой находится объект. Этими этапами выступают: 1 – целеполагание, 2 – определение ситуации, 3 – определение проблемы, 4 – разработка и принятие решения. В зависимости от порядка прохождения этапов, потребности в организации цикла или параллельности осуществления деятельности выделяют типы процессов управления: линейный, целевой, ситуационный, поисковый, программно–ориентированный и ряд других.

Понимание того, к какому типу относится рассматриваемый процесс, помогает субъекту управления рационально распределить имеющиеся в рамках каждого этапа ресурсы: материальные, человеческие, финансовые и прочие; сбалансировать интересы участников, организовать их эффективное взаимодействие, а главное – установить показатели контроля, идентифицируемые и однозначно интерпретируемые каждой из заинтересованных сторон [52].

Существующие в науке и практике классификации закупок в большей мере ориентированы на выбор формы заключения контракта и описывают их виды в зависимости от того, какую форму торгов предусматривает соответствующая статья закона. Они представлены в таблице 20 [125].

Таблица 20 – Существующие критерии классификации закупок в соответствии с российским законодательством

Критерий	Вид закупки	Комментарий
Способ заключения договора с поставщиком/подрядчиком	– торги	Проводятся способом конкурса или аукциона
	– неторговые процедуры	Проводятся способами запроса цен, запроса предложений, конкурентные переговоры и др.
Способ информирования и участия заказчика	– открытые	Информация о закупке доступна неограниченному кругу лиц
	– закрытые	Информация о закупке доступна (направляется заказчиком) ограниченному кругу лиц
Способ закупки	– конкурентные	Предусматривают нескольких поставщиков товаров, работ, услуг (ТРУ)
	– неконкурентные	Закупка ТРУ производится у единственного поставщика или подрядчика
Количество заказчиков	– совместные	Объединение двух и более государственных или муниципальных организаций для закупки одинакового товара. В корпоративных закупках подобное объединение происходит у компаний группы в рамках категорийного менеджмента
	– индивидуальные	Осуществляются только одним заказчиком
Масштаб	– национальные	Осуществляются на территории одного государства
	– международные	Осуществляются на территории нескольких государств

Источник: составлено автором.

В логистике наиболее употребляемыми признаками классификации закупок выступают:

- тип потребности (например, сырье, энергоносители, инструмент, упаковка и проч.);
- назначение (обеспечение потребности или замещение запаса);
- периодичность (разовые, регулярные (часто повторяемые), единичные (эксклюзивные)).

В отношении товарных запасов для коммерческих организаций существует группировка закупок, разработанная на базе принципа Парето, так называемый метод ABC, представленная в таблице 21 [125].

Таблица 21 – Группировка закупаемых товаров по методу ABC¹

Группа товара	Принципиальное соотношение
А – наиболее ценные/значимые товары	Составляют 20 % ассортимента, формируют 80 % выручки
В – средние по стоимости/значению товары	Составляют 30 % ассортимента, формируют 15 % выручки
С – наименее ценные/значимые товары	Составляют 50 % ассортимента, формируют 5 % выручки

Источник: составлено автором.

В совокупности с методом XYZ, позволяющем сопоставить объемы продаж в периоде, рассчитав вариацию, данный подход дает возможность выделить 9 комбинаций (номенклатурных групп в соответствии с объемом выручки и частотой продаж), ориентирующих менеджера по закупкам на принятие рационального решения. Вместе с тем, данный подход для целей настоящего исследования может рассматриваться лишь как частный случай [125].

Весьма конструктивной представляется классификация, представленная в исследовании Гороховой Д. В. [29], которая предлагает ранжировать государственные и муниципальные закупки в зависимости от срока и суммы контракта по четырем группам:

Группа А (рутинные закупки) — закупки, характеризующиеся небольшим бюджетом и коротким сроком реализации.

Группа В — закупки, характеризующиеся небольшим бюджетом и длительным сроком реализации.

Группа С — закупки со значительным бюджетом и коротким сроком реализации.

Группа D (стратегические закупки) — закупки со значительным бюджетом и длительным сроком реализации [29, 125].

В зависимости от дифференциации закупки по указанным группам, автор предлагает определять размер обеспечения исполнения контракта в соответствии со следующим правилом: чем больше бюджет закупки и длиннее срок реализации

¹ Электронный ресурс: <https://upr.ru/article/analiz-skladskikh-zapasov-abc-xyz-chto-eto-i-kak-provesti/> (дата обращения 24.10.2021)

контракта, тем выше риск закупки с точки зрения потерь государства, и наоборот, чем меньше бюджет закупки и короче сроки реализации контракта, тем меньший риск несет заказчик. Такой подход обеспечивает объективное решение вопроса об установлении размера обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств, что в целом позволит снизить нагрузку на поставщиков ТРУ [125].

Специфические критерии выделяют голландские авторы, исследующие проблему эффективности госзакупок [113, 100]. Их классификация содержит 3 вида закупок:

- закупка на основе показателей работы или качества (performance based contracting, PBC), предполагающая высокий уровень ответственности исполнителя в сочетании с возможностью гибкого подхода к реализации контракта при формальном уровне контроля;
- закупка на основе цены (most economically advantageous tender MEAT), совершаемая по принципу самого дешевого предложения;
- закупка на основе лучшей ценности (best value procurement, BVP), приоритетом выбора которой для заказчика выступают качество и количество раскрываемой исполнителем информации о риск ориентированности его деятельности [125].

Сотрудничество между поставщиком – потребителем по своему характеру и структуре может быть:

- одноразовым (закупка единовременная),
- временным (сводясь к приобретению необходимых материалов),
- стратегическим или постоянным – поставщики сознают, что они смогут поддерживать длительные отношения, базирующиеся на приемлемом уровне цен выполнение требований потребителя, а потребитель, в свою очередь, будет уверен в качестве поставляемого сырья и материалов.

Вместе с тем, существующие классификации не приближают заказчика к принятию решения о способах контроля в процессе реализации закупки. Управление процессом реализации закупок требует их классификации – выделения видов, соответствующих определенному типу процесса управления, что позволит менеджменту компании–подрядчика выбирать оптимальные

решения, нацеленные на конечный результат, адекватно выявлять и учитывать риски [125].

Принимая во внимание теоретическую основу процесса управления, логично предположить, что основная проблематика контроля заказчиком исполнителя закупки, выходящая за рамки предписанного законодательством контроля его субподрядчиков, будет сосредоточена на 2 и 3 этапе в фазе реализации закупки. Сущностью процесса управления закупкой должно стать превращение цели закупки в согласованную деятельность всех участников, основанную на балансе их интересов [125].

Важнейшей характеристикой государственной закупки является именно ее целесообразность, определяемая регламентом приобретения исключительно нужных, полезных и качественных ТРУ [28], что направлено на предотвращение необоснованных материальных затрат, перерасхода бюджетных средств, потерь при хранении запасов и, как следствие, дефицита государственного финансирования [105].

Интегрирующую роль цели в процессе управления трудно переоценить: она обеспечивается реализацией основных функций управления в определенном соотношении, зависящем от специфики осуществляемой деятельности [52, с. 51]. В рассматриваемом процессе управления закупкой – приоритет на 2 и 3 этапах в фазе реализации должен отдаваться функции регулирования, состоящей в поддержании заданных относительно цели параметров, в нашем случае – условий контракта. Следовательно, на первый план выступает потребность контроля их возможных и фактических отклонений. Данная установка актуализирует необходимость применения различных инструментов кратко- и среднесрочного прогнозирования [125].

В науке существует понятие интеграционного потенциала цели управления [52, с. 51], отражающее такие ее характеристики как типологическая принадлежность, реальность и ясность, временная определенность, баланс интересов, представляющиеся нам наиболее важными с точки зрения организации контроля заказчика в процессе управления закупкой. Методология

выбора цели опирается на такие критерии как реальность (соответствие существующим условиям), возможность (наличие способов достижения) и ограничения (физические, законодательные, ресурсные другие барьеры).

Следует согласиться с мнением [89, 58], что система контроля осуществления закупок организаций любой формы собственности признается эффективной при наличии в ней инструментов, позволяющих снижать вероятность возникновения ошибок и отклонений в ведении закупки и предусматривающих возможность идентификации возникающих ошибок и отклонений [125].

С точки зрения формирования механизмов контроля закупки заказчиком, по аналогии с типизацией процессов управления считаем целесообразным выделить следующие виды закупок, представленные в таблице 22, выделенные по критерию целевого назначения. Подобное разделение закупок на типы позволяет выделить специфические риски для каждого из них, а, следовательно, оценить потребность в их контроле [125].

Таблица 22 – Классификация закупок по целевому критерию

Характер цели закупки	Вид закупки/ описание	ТИП процесса управления реализацией закупки
Простая, понятная, не требующая анализа и проведения исследований, быстро переходящая в решение	Стандартная/ Периодические, повторяющиеся или разовые закупки товаров повседневного спроса, стандартных комплектующих и услуг/работ, расходных средств и т.п.	<p style="text-align: center;">Линейный процесс управления</p> <pre> graph LR A[Цель] -- 1 --> B[Ситуация] B -- 2 --> C[Проблема] C -- 3 --> D[Решение] </pre>
Понятная цель, решение по достижению которой неоднозначно и может потребовать увеличения трудоемкости работ	Индивидуальная/ Закупка ТРУ, осуществляемая впервые или разово, связанная с техническим переоснащением, реструктуризацией, модернизацией и проч. в деятельности заказчика	<p style="text-align: center;">Поисковый процесс управления</p> <pre> graph LR A[Цель] -- 1 --> B[Ситуация] B -- 2 --> C[Проблема] C -- 3 --> D[Решение] D -.-> 4 B D -.-> 5 A D -.-> 6 C </pre>

Характер цели закупки	Вид закупки/ описание	ТИП процесса управления реализацией закупки
Традиционная, понятная цель, требующая оригинального решения	Иновационная/ Закупка, направленная на удовлетворение потребности за счет товара-заменителя, поддерживающая новую технологию и т.д.	<p style="text-align: center;">Разветвленный процесс управления</p>
Понятная цель, решение по которой должно быть принято любыми способами, не считаясь с затратами	Целевая/ закупка, связанная с жесткими сроками поставки, срыв которой влечет за собой необратимые для деятельности заказчика последствия	<p style="text-align: center;">Целевой процесс управления</p>
Понятная цель закупки, которая может измениться в процессе поиска поставщика	Адресная / чаще всего разовая закупка, реализация которой связана с единственным поставщиком	<p style="text-align: center;">Ситуационный процесс управления</p>
Не ясная цель, требующая аналитической проработки и экономического обоснования	Уникальная/ (эксклюзивная) разовая закупка, не имеющая аналогов, требующая обоснования потребительной стоимости	

Источник: разработано автором.

Приведенная классификация выступает основой для выделения специфических рисков на 2 и 3 этапах фазы реализации закупки, которые, в свою очередь, станут объектами контроля, позволяющими выделить конкретные показатели, мониторинг которых будет осуществляться как заказчиком, так и поставщиком. При этом в большинстве случаев на практике заказчик не обладает компетенциями по осуществлению контроля. Его отклик на нарушения исполнителя в ходе реализации закупки может быть только реагирующим в случаях возникновения жалоб, связанных:

- «с проверкой извещений и документации о закупке на предмет

- обнаружения коррупционных действий;
- проверкой заявок на участие в закупке в области их соответствия требованиям документации о закупке, извещения, наличия инновационных решений в заявках;
 - проверкой технических условий производства продукции или образцов продукции, если подобное требование отражено в извещении и документации о закупке;
 - экспертизой результатов исполнения договора, заключенного по итогам закупки, на соответствие поставленной продукции требованиям договора, целям закупки» [28].

Большинство исследований в области организации контроля закупок заканчиваются проработкой рекомендаций по мониторингу актов поставки товара, выполненных работ, услуг, отчетов и проч., что не решает ни превентивно ни оперативно проблему резкого изменения параметров внешней среды в процессе реализации закупки [125].

Решение вопроса об организации контроля в процессе реализации закупки тесно связано с внедрением на законодательном уровне четких критериев эффективности государственных закупок. Это требует изменения понимания эффективности закупки и ее отождествления с экономией бюджетных средств по итогам торгов, так как результат закупки складывается не только из суммы потраченных на удовлетворение существующей потребности средств, но и тесно связан с качеством ТРУ, удовлетворенностью заказчика (потребителя), произведенным совокупным социальным эффектом.

Подытоживая, считаем необходимым сделать несколько выводов:

1) Процесс управления закупкой с теоретической точки зрения следует рассматривать как комплексный, состоящий из двух фаз – инициации закупки и ее реализации. При этом наблюдается разрыв во взаимодействии управляющей и управляемой систем, который должен компенсироваться за счет включения механизмов корректировки первоначальных условий контракта.

2) Выделенная авторами фаза реализации закупки должна предусматривать возможность пересмотра условий контракта при условии существенных изменений внешней институциональной и/или рыночной среды.

3) Предложенная классификация закупок позволяет заказчику выбрать наиболее адекватный способ их контроля в ходе реализации, предусмотреть и встроить его механизм в условия контракта, что будет способствовать получению качественных и своевременных ТРУ.

4) Профессиональный подход к организации контроля в процессе реализации закупки актуализирует потребность в методах кратко- и среднесрочного прогнозирования ситуации в рамках контракта [125].

Глава 3 Формирование системы контроля заказчика за ходом реализации закупки

3.1 Выбор вида контракта как этап контроля в процессе закупки

Теоретически заключение контракта в процессе закупки является этапом принятия решения, завершающим первую фазу данного процесса, представленного нами в параграфе 2.3. От выбора вида и формы контракта, определяющих его условия, механизмы взаимодействия участников в ситуациях возникновения препятствующих его реализации обстоятельств, во многом зависит возможность реагирования на вызовы внешней среды и гибкость изменения его условий, а, следовательно, и эффективность исполнения.

По своей экономической сути контракт представляет собой совокупность прав и обязательств, определяющих правила обмена между экономическими агентами и устанавливающих механизмы их соблюдения в рамках договорных отношений. Контрактные отношения возникают в определенной институциональной среде – чем выше уровень ее зрелости, тем меньшее количество процедур требуется для принуждения к исполнению контракта, а время их осуществления короче. Соответственно, стремятся к минимуму издержки, связанные с затратами на реализацию этих процедур и других действий, обеспечивающих эффективное исполнение условий контракта [126].

Добровольно принимаемые сторонами обязательства после заключения контракта регулируются нормами права. Это означает, что в отношении условий контракта работает механизм принуждения. Вместе с тем, стороны не могут быть принуждены, выполнять не оговоренные контрактом действия, в отношении которых не было достигнуто соглашение. При этом представители экономической теории склонны рассматривать контракт не как рыночный договор, а в большей степени как отношение сторон [126].

Вне зависимости от типа и сферы действия контракта существует проблема эффективного обеспечения его выполнения. Она носит комплексный характер. Основными составляющими ее компонентами выступают:

- 1) процедуры принуждения, направленные на обеспечение выполнения условий контракта;
- 2) время, необходимое для реализации этих процедур;
- 3) издержки участников, возникающие при совершении ими действий по исполнению контракта или по принуждению к его исполнению (рисунок 9).



Рисунок 9 – Издержки участников в ходе реализации контракта

Источник: разработано автором.

Приведенная структура взаимодействия участников практически в полной мере применима к процессу закупки. Именно поэтому так важна роль контракта как основы взаимоотношений участников данного процесса в совокупности с его основными признаками: сознательностью, добровольностью, *взаимовыгодностью* (выделено автором), ограниченностью по времени. Открывающиеся перед сторонами контракта альтернативы во многом зависят от составляющих и взаимосвязей институциональной среды, в которой реализуются контрактные отношения [126].

В большинстве случаев предусмотреть все обстоятельства, сопровождающие процесс реализации контракта, невозможно. Весьма затруднительно также бывает определить порядок действий для каждой стороны договора при возникновении непредвиденных случайностей, размер потенциального ущерба, назначить справедливые штрафные санкции [126].

Классическая ситуация асимметрии информации в контрактных отношениях может актуализировать так называемый моральный риск. Он заключается в том, что в условиях непонимания последствий совершаемых действий и неполноты контракта один из участников может стремиться максимизировать собственную выгоду за счет пренебрежения интересами другого. Ситуации, способствующие росту вероятности морального риска, можно охарактеризовать следующим образом:

1) интересы участников контракта не совпадают, либо носят разнонаправленный, противоречивый характер; при этом исполнитель склонен пренебрегать интересами заказчика;

2) неблагонамеренные действия исполнителя застрахованы от негативных для него последствий;

3) заказчик не способен контролировать действия исполнителя; не способен реализовать санкции, предусмотренные условиями договора [126].

Несовершенство системы контрактных отношений в закупках можно объяснить также и наличием классического противоречия агентской проблемы корпоративного управления, когда исполнитель (агент) действует по поручению заказчика (принципала), но последний лишен или ограничен в возможности контролировать действия исполнителя. При обострении данного противоречия заказчик может понести серьезные потери как следствие сорванного контракта.

Первые типовые контракты начали использоваться в 2016 году. Их стандартизация призвана упорядочить процедуру закупок при подготовке технического задания за счет расширения каталога товаров, свести к минимуму возможные риски. В настоящее время используется около 30 видов утвержденных типовых контрактов, размещенных в открытом доступе в

библиотеке ЕИС. Типовой контракт имеет две части: постоянную и переменную, которые предполагают возможность гибкого выбора заказчиком условий из предлагаемого перечня вариантов, а также внесения условий конкретной закупки в части сведений о выбранном исполнителе, сроках, размере обеспечения контракта. При этом протокол разногласий может быть составлен поставщиком в отношении переменных частей, определенных заказчиком самостоятельно [126].

В соответствии с последними изменениями Федерального закона от 2 июля 2021 года № 360–ФЗ в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44–ФЗ дополнены основания изменения существенных условий контракта по соглашению сторон для контрактов жизненного цикла. Также по соглашению сторон стало возможным изменять сроки исполнения отдельных этапов контракта в рамках его общего срока [126].

Согласно действующей редакции Закона № 44–ФЗ (подпункт «в» пункт 1 ч. 1 ст. 95) изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением случаев, когда такая возможность предусмотрена документацией о закупке и контрактом, а в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – контрактом при изменении объема и (или) видов выполняемых работ (для контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия). При этом допускается изменение цены контракта не более чем на десять процентов с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации [116].

Продолжает развиваться тенденция переноса закупочных и связанных с ними процедур в электронную среду: с 1 июля 2022 года при применении мер ответственности и совершении иных действий в связи с нарушением поставщиком или заказчиком условий контракта, заключенного по результатам электронных процедур, обмен документами осуществляется с использованием

ЕИС путем направления электронных уведомлений. Такие уведомления формируются с использованием ЕИС, подписываются усиленной электронной подписью и размещаются в ЕИС без размещения на официальном сайте [126].

Несмотря на наличие шаблонов и постоянное совершенствование законодательства в сфере государственных закупок, многие их виды требуют индивидуального подхода к разработке содержания переменных частей контракта [126].

Рассмотрим основные параметры, присущие выделенным ранее видам закупок, представленные в таблице 23.

Таблица 23 – Сочетание основных параметров в зависимости от вида закупки

Вид закупки	Параметр закупки			Характер закупки
	Цена закупки	Специфичность ресурса	Гарантии государства	
Стандартная	Стремится к минимальной	Ресурс общего назначения	Отсутствуют/ не требуются	Разовые или периодически повторяющиеся стандартные закупки ТРУ, из установленного номенклатурного перечня с прозрачным ценообразованием
Индивидуальная	Является компромиссом между спросом и предложением на рынке с учетом закупаемого объема	Стандартный, Высокоспецифичный или уникальный	Гарантии не требуются	Персонализированная закупка, удовлетворяющая узкосфокусированную потребность
Инновационная	Определяется на основе сметы расходов	Сочетание стандартных и специфичных ресурсов	Гарантии применять сложно	Связана с внедрением ТРУ, являющихся прогрессивной альтернативой традиционным и эффективно заменяющих их
Целевая	Размер не имеет значения	Сочетание ресурсов различной	Исполнение контракта гарантировано	Неограниченный доступ к ресурсам, важно достижение

Вид закупки	Параметр закупки			Характер закупки
	Цена закупки	Специфичность ресурса	Гарантии государства	
		степени специфичности	полностью	цели в строгом соответствии с намеченным планом
Адресная	Среднерыночная	Сочетание стандартных и специфичных ресурсов	Частичные гарантии	Пунктирная или разовая закупка, отличающаяся специфическим составом лота
Уникальная	Может быть определена по факту произведенных расходов	Высокоспецифичный или уникальный ресурс	Полные гарантии	Связана с комплексом ТРУ, специфичным по составу, выполняемом впервые, не имеющим аналогов

Источник: разработано автором.

Сочетание характеристик выделенных нами видов закупок можно использовать для типизации контрактов в закупочной деятельности. Используя критерии цены, сроков и цели закупки в сочетании с оценкой риска ее реализации можно предложить алгоритм определения потребности в индивидуальном подходе к разработке контракта в сфере закупочной деятельности для целей моделирования механизмов управления договорными отношениями (рисунок 10) [126].

Все большую роль для эффективного достижения результата закупки начинает играть предиктивная (прогнозная) аналитика. Прогнозирование поведения экономических объектов в перспективе сроков исполнения контракта позволяет оптимизировать принимаемые решения в ходе реализации закупки. Выявление взаимосвязей факторов, влияющих на конкретный набор условий реализации закупки, позволяет адекватно оценить риски и принять верные решения. Но чтобы прогнозировать возможные риски, надо как минимум знать существующие. По видам закупок они распределены неравномерно [126].

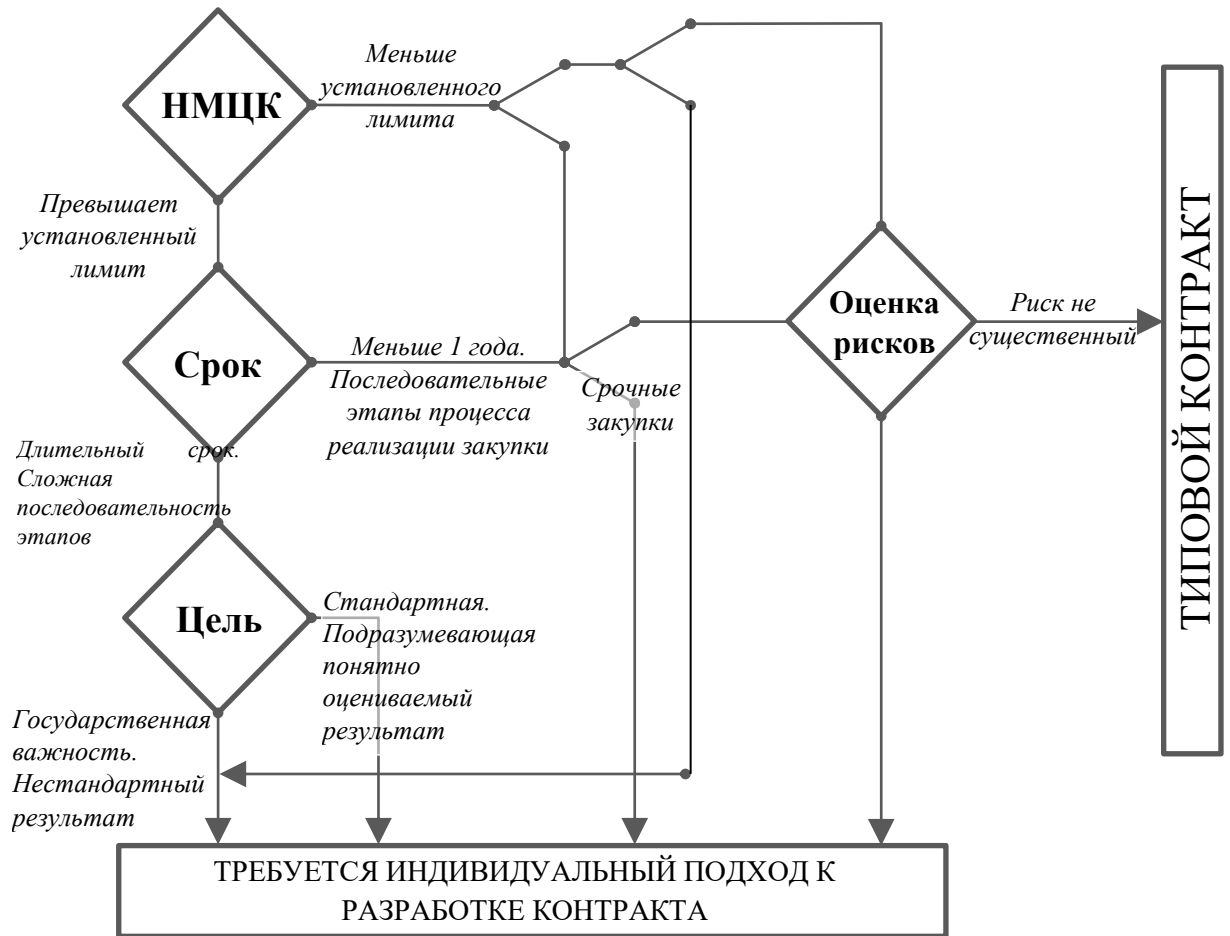


Рисунок 10 – Алгоритм определения потребности в индивидуальном подходе к разработке госконтракта

Источник: разработано автором.

Выделим следующие этапы закупочного процесса для распределения рисков:

1) **Планирование** (прогнозирование, определение и обоснование потребности в ТРУ, бюджетирование, санкционирование).

2) **Выбор исполнителя** (разработка техзадания, размещение заказа, выбор формы проведения торгов, установление критериев соответствия для исполнителя (подрядчика, поставщика), организация процедуры торгов и заключения контракта).

3) **Исполнение контракта** (отслеживание хода работ, качества ТРУ, графиков, соблюдения стандартов; контроль реализации закупки, выработка

реакций на изменения внешней среды и потребности изменения существенных условий контракта).

В приложении В показана степень проявления риска по каждому виду закупки в зависимости от ее этапа. Данные получены по итогам опроса более 100 специалистов и руководителей контрактных служб. В тексте представлена сводная анкета опроса. В контрольную выборку вошли анкеты 78 участников. Сводный результат, представленный в таблице, формировался на основании установки: «более 70 % опрошенных дали одинаковый ответ».

Источники информации и данных для оценки вероятности рисков в процессе закупки могут быть как внутренними, так и внешними. Кратко они представлены в таблице 24.

Таблица 24 – Источники информации для оценки вероятности риска в процессе закупки.

Внутренние	Внешние
1С	ФНС
SAP SRM	РНП
ЭДО	ЕИС
Microsoft Axapta (управление и оптимизация ресурсов)	ФАС
Oracle Database (управление базами данных)	Суды
	ЭБ
	ФССП

Источник: составлено автором.

Для формирования управленческого воздействия со стороны заказчика важное значение имеют подходы к расчету цены контракта и способ его реализации. Они зависят от процедуры, сложности, сроков, потребности участия кадров, обладающих специфическими компетенциями, характера закупаемых ТРУ, наличия у исполнителя лицензий на определенные виды работ и услуг и определяют, как должен быть реализован контроль заказчика. Способы реализации закупок, отражающие подходы к формированию цены, по каждому виду представлены в таблице 25 [126].

Таблица 25 – Способы реализации и формирования цены ТРУ в зависимости от вида закупки.

Вид закупки	Способ реализации и формирования цены закупки		
	Товар	Услуга	Работа
1. Стандартная	Разовая поставка с фиксированной ценой	Услуга, оказываемая однократно	Простая работа, расцениваемая стандартно
	Регулярная поставка с фиксированной ценой по объему и режиму		
	Поставка с фиксированной ценой в соответствии с установленным графиком	Регулярно оказываемая услуга со стандартной ценой	
2. Индивидуальная	Поставка товара (или комплекса товаров) с заранее установленной (договорной) ценой, требующая организации специальных условий	Услуга (или комплекс услуг), требующая специальной расценки	Нестандартная работа с индивидуальной расценкой
		Нестандартная (редкая) услуга (по составу, качеству, способу оказания)	Комплекс нестандартных работ, требующий составления отдельной сметы
3. Инновационная	Пробная поставка с нестандартными качественными характеристиками	Новая (не имеющая аналогов или, наоборот замещающая менее эффективные аналоги) услуга. Расценка может быть произведена только после оказания услуги	Работа (или комплекс работ) требуют расценки по результатам (затратам)
		Цена услуги требует уточнения после завершения	Работа (или комплекс работ), требующая тарификации
4. Целевая	Поставка с жестко обозначенными сроками и характеристиками	Оказание услуги «точно в срок», при этом количественные и качественные характеристики могут поменяться в процессе оказания услуги. Цена требует корректировки по факту	Проведение работ «точно в срок» в требуемом качестве и количестве. Справедливая цена может быть рассчитана только после окончания работ
5. Адресная	Единичная поставка конкретному потребителю по договорной	Набор стандартных услуг, реализуемых в особом режиме с прозрачным	Комплекс стандартных работ, проводимых в определенном месте

Вид закупки	Способ реализации и формирования цены закупки		
	Товар	Услуга	Работа
	лимитированной цене, требующая специального логистического решения	ценообразованием	в определенных условиях
	Регулярно возобновляемая поставка, отобранная по принципу «цена–качество»	Разовая услуга для конкретного потребителя	Разовая работа под конкретного исполнителя
6. Уникальная	Поставка от производителя под заказ	Однократно производимая не имеющая аналогов услуга. Цена может быть определена по факту затрат или требует корректировки после завершения	Выполнение работы с плавающей ценой

Источник: разработано автором.

Если рассматривать выделенные виды закупок с точки зрения сложности организации контроля со стороны системы управления заказчика, то действия, необходимые для надлежащего управления можно распределить следующим образом, как показано в таблице 26 [126].

Таблица 26 – Контрольные действия заказчика в соответствии с видом закупки

Вид закупки	Контрольные действия	
	Общие	Дополнительные
1. Стандартная	<ul style="list-style-type: none"> – Антимонопольный комплаенс (проверка соблюдения принципа конкуренции в закупках; – Проверка потенциальных исполнителей на соответствие выдвигаемым критериям их оценки; – Проверка качества поставляемых ТРУ; – Проверка соответствия характеристик ТРУ условиям ТЗ; – Проверка соблюдения 	–
2. Индивидуальная		<ul style="list-style-type: none"> – Проверка состава лота закупки; – Запрос обоснования цены контракта
3. Инновационная		<ul style="list-style-type: none"> – Проверка соответствия потребительских свойств товара заявленным характеристикам; – Оценка гарантийных сроков
4. Целевая		<ul style="list-style-type: none"> – Оценка результата на соответствие поставленной цели; – Проверка смет по факту реализации закупки; – Проверка соответствия

Вид закупки	Контрольные действия	
	Общие	Дополнительные
	графика поставок/производства работ и/или услуг в соответствии с условиями договора;	произведенных расходов целевым статьям бюджета
5. Адресная		–
6. Уникальная	<ul style="list-style-type: none"> – Проверка <i>цены контракта по критерию соотношения прибыль/себестоимость для исполнителя</i> – Мониторинг удовлетворенности потребителя 	– Сметный контроль по факту реализации

Источник: разработано автором.

Из данных таблицы 26 становится очевидно, что не все виды закупок требуют специальных дополнительных действий в части осуществления контроля. Отдельные виды закупок представляют собой простой, хорошо просматриваемый с точки зрения организации процесс, и не требуют привлечения дополнительных контрольных компетенций от специализированных экспертных или консалтинговых организаций. В то же время можно выделить ряд закупок, которые, напротив, подвержены рискам резкой смены условий реализации и для их своевременного предупреждения требуют пристального внимания заказчика с точки зрения организации контроля.

Накладывая требование превентивного выявления рисков внешней среды на процесс управления закупкой для выявленных выше видов, можно сказать, что пик контрольных усилий заказчика лежит:

- в зоне закупок целевого типа, результат которых имеет большую государственную (общественную) значимость, затраты на его получение не важны, так как социально–общественный (например, экологический) эффект существенно превышает эффект экономический;

- в зоне закупок с высокой НМЦК, подверженной риску корректировки (пересмотра) в ходе реализации закупки;

– в зоне закупок, подразумевающих реализацию сложного комплекса работ/услуг, растянутого по времени, требующего тщательного контроля за ценообразованием.

В качестве исключения следует отметить группу закупок с невысокой ценой, но обладающих высокой степенью риска и характеризующихся острой необходимостью (например, требующих специальных условий поставки), а также группу закупок с невысокой ценой, требующих срочности поставки в силу сложившейся ситуации [126].

С учетом вышеизложенного можно с уверенностью определить реперные точки контрольных усилий заказчика:

- 1) этап разработки условий контракта (в тех случаях, когда требуется индивидуальный подход);
- 2) этап реализации закупки, на котором происходит резкая смена внешних или внутренних ситуационных параметров, требующих внесения изменений в условия контракта.

Эти этапы представляют собой как бы замкнутый циклический контур внутри процессов реализации и управления закупкой, действие которого должно строиться на основе обмена информацией между участниками, осуществляемого на принципах быстроты, проверяемости (достоверности), равном доступе для всех заинтересованных сторон, обязательности своевременной ответной реакции на поступивший вызов или запрос. Механизм работы данного контура подразумевает наличие двух фильтров: первый устраняет всю информацию внешней и внутренней среды, не имеющую отношения к конкретной закупке по принципу существенности влияния на ее цель и результат, второй – после обработки существенной информации оценивает ее влияние на риски. В итоге остается набор факторов, чье влияние на процесс закупки можно расценить как существенное. Они ложатся в основу принятия решений в отношении нивелирования факторов внешней среды посредством изменения существенных условий контракта, пересмотра его сроков, внесения корректировок в сметную документацию и т.д [126].

Вышеописанный механизм необходим для эффективного управления закупкой и направлен на снижение рисков и числа расторгаемых контрактов, как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика. Во многом он решает пресловутую проблему, когда заказчик не может, а исполнитель не хочет продолжать контрактные отношения [126].

3.2 Критериальная оценка устойчивого развития как элемент контроля заказчика в процессе закупки

Учитывая объемы денежных средств, задействованные в сфере государственных закупок, а также масштабы участия бизнеса в процессах закупочной деятельности разумно предположить, что закупки могут служить каналом реализации государственной политики в данной сфере, связанной с реализацией целей устойчивого развития Российской Федерации и решением приоритетных задач национальных проектов. При этом закупки, произведенные с учетом минимизации негативного воздействия на окружающую среду, способны стать мощным драйвером устойчивого производства и потребления, а также примером и ориентиром для частных компаний и домохозяйств. Вместе с тем, проведенный обзор научной литературы не выявил наличия предложений по реализации данного тезиса. На практике понимание важности участия государственных закупок в переходе к принципам устойчивого развития сложилось только на уровне осознания потребности и отдельных подходов крупных корпораций [126].

В международной практике закупочной деятельности широко используются критерии и национальные инструменты ответственных закупок. Для учета различных экологических аспектов в государственных ответственных закупках в ЕС разработаны типовые критерии к ТРУ. Их использование направлено на снижение содержания вредных и опасных веществ, решение проблемы переработки твердых бытовых отходов, улучшения экологической

ситуации в целом от местного до планетарного масштаба. Несмотря на то, что их применение носит добровольный характер, территориальные и муниципальные органы власти могут использовать их в закупочной деятельности для достижения ЦУР.

В рамках действующего российского законодательства для заказчика важно не то, что, собственно, закупается, а каким образом производится закупка – процедурный аспект. Но ведь именнокупающие организации способны оказывать влияние на рынок через установление требований к закупаемым ТРУ. Через госзаказчиков наиболее быстро рынок получает посыл к тому, что востребованы невредные и неопасные ТРУ, а несоответствующие установленным критериям больше не будут закупаться. Тем более, что Федеральный закон о государственных закупках (44–ФЗ) предусматривает возможность применения экологических требований и критериев к ТРУ, не разъясняя при этом какие экологические характеристики могут быть установлены. Необходимо отметить также, что подобные характеристики могут применяться только при закупках, осуществляемых посредством конкурса и запроса предложений, так как в аукционах и запросах котировок главным и единственным критерием выступает цена.

Преимущество в переходе к ответственным (устойчивым, зеленым) закупкам в национальном разрезе неоспоримы:

- вклад в охрану здоровья;
- экологическое благополучие окружающей среды;
- стимулирование разработки и внедрения новых продуктов и технологий;
- развитие взаимодействия с представителями общественности и населением территорий;
- укрепление репутации органов власти.

В данной работе считаем целесообразным предложить механизм учета ESG–факторов в процессе контроля закупки заказчиком и сформировать ESG–критерии для разных этапов данного процесса. Основываясь на вышеописанном процессе закупки и с учетом профессионального опыта

авторских наблюдений полагаем, что ESG–критериальные оценки могут быть применимы на двух этапах:

- 1) при описании параметров и составлении техзадания конкретной закупки;
- 2) при отборе поставщика/подрядчика/исполнителя.

При этом речь идет о разных по составу наборах критериальных оценок. Рассмотрим каждый из них подробнее, раскрыв их роль в проведении государственной политики устойчивого развития.

Параметры конкретной закупки, определяемые заказчиком в соответствии с выявленной потребностью в ТРУ, могут служить действенным стимулом к «озеленению» экономики. Так, например, требования экологичной упаковки; возможность вторичной переработки товара после использования; применение экологически нейтральных моющих веществ при оказании услуг клининга и даже закупка карандаша для офиса без резинки на конце, для производства материала которой используется детский труд на африканском континенте могут и должны учитываться при формировании требований к ТРУ. Для этого заказчик должен иметь четкие критерии, выступающие ориентирами при формировании техзадания, так как глобальные тенденции устойчивого развития на текущем этапе к потребительной стоимости товара, то есть его ценности для получателя, добавили еще и эко–смысл.

Нормы действующего законодательства с одной стороны, обязывают заказчика пользоваться стандартной терминологией и показателями технических регламентов, а с другой – допускают возможность применения других показателей и требований, не содержащихся в технических регламентах и стандартах, при условии обоснования их применения (пункт 2 ч. 1 ст. 33 ФЗ–44). Это определяет возможность включения «зеленых характеристик» в описание объекта закупки.

К национальным стандартам относится также ГОСТ Р ИСО 14001–2016 «Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению». В нем раскрывается применение подходов устойчивого развития и экологических требований для организаций. Следовательно, заказчики могут

устанавливать в качестве критерия оценки требование наличия у участника процесса закупки внедренной системы экологического менеджмента и сертификата, подтверждающего соответствие его системы менеджмента стандарту ГОСТ Р ИСО 14001–2016.

Состав критериальных оценок при выборе ТРУ и исполнителя контракта представлен в таблице 27.

Таблица 27 – Состав критериальных оценок при выборе ТРУ и исполнителя контракта

Критерии ESG–оценки для ТРУ	Критерии ESG–оценки для исполнителей
Требование к правильному хранению, упаковке, перемещению, монтажу, наладке, эксплуатации и утилизации товара	Наличие системы экологического менеджмента
Требование предпочтения использования перерабатываемых, биоразлагаемых, многоразовых или возобновляемых материалов при проектировании и производстве	Наличие внутреннего документа по корпоративной экологической политике, взаимодействию и отлаженной системе коммуникаций со стейкхолдерами
Требование преимущества для энергосберегающих и энергоэффективных технологий	Наличие нормативных документов /отчетности по обращению с твердыми отходами, переработанным отходам
Требование наличия экологической маркировки	Наличие корпоративной социальной отчетности
Требование преимущества для экологически чистых логистических и транспортных технологий	Наличие нормативных документов по обезвреживанию сточных вод
Требование учета интересов людей с ограниченными возможностями	Наличие в системе управления функций мониторинга, контроля, предотвращения/очистки выбросов в атмосферу
Требование закупки товара или основных элементов работ/услуг у поставщика	Наличие публичной отчетности о выборах парниковых газов
Требование химической и биологической безопасности ТРУ	Наличие системы управления здоровьем и безопасностью
–	Наличие сертификации «справедливой торговли» (Fairtrade или аналогичной)
–	Участие исполнителя в цепочках ответственных поставок (ответственные субподрядчики)
–	Наличие регистрации исполнителя в Глобальном договоре ООН в течение срока действия контракта

Источник: составлено автором.

Включение экологических требований в условия закупки должно предусматривать дополнительные баллы при оценке заявок. Объявление о тендере должно содержать эту информацию. Симметрично она должна быть отражена и в условиях контракта.

В качестве сопутствующих направлений деятельности для продвижения зеленых закупок можно выделить:

- формирование стратегических целей, отдающих приоритет устойчивым закупкам;
- развитие ESG–компетенций заказчика и взаимодействий с заинтересованными сторонами в части их информирования о существующих ESG–критериях;
- развитие экологического законодательства и нормативных документов в смежных сферах деятельности.

3.3 Совершенствование экономических механизмов взаимодействия участников закупки

Современная действительность характеризуется высокой степенью нестабильности, приводящей к тому, что хозяйствующие субъекты все чаще сталкиваются с обстоятельствами, обостряющими риски резкой смены условий внешней среды (пандемии, необходимость проведения военных операций), являющиеся по сути форс–мажорными, но формально не признаваемые таковыми. От подходов к управлению подобными рисками в сфере закупочной деятельности зависит, будет ли доведен контракт до конечного результата закупки, или же стороны, не имея желания или возможности, расторгнут контрактные отношения. При этом возможность сохранения контракта напрямую связана, прежде всего, с экономическими интересами сторон. В работе мы хотим предложить подход, позволяющий сбалансировать данные интересы при наступлении определенных пусковых событий, требующих пересмотра существенных условий контракта [117].

В соответствии с российским законодательством цена контракта выступает главным критерием выбора исполнителя (поставщика, подрядчика), и ее пересмотр возможен в пределах 10 % от НМЦК. Вместе с тем, ценовой критерий не всегда позволяет осуществить оптимальный выбор исполнителя. Анализ зрелости системы закупок в Российской Федерации, проведенный экспертами KPMG в 2011 году, показал, что затраты на закупки российских компаний могут быть сокращены в среднем на 10–15 %. «Например, для компании с текущей прибыльностью 5 % и долей затрат на закупки в 50 % сокращение расходов в области закупок на 10 % приведет к двукратному росту прибыли».¹

Помимо этого, возникают также и дополнительные эффекты, такие как лояльность клиентов за счет гибкости реагирования и более точного учета их потребностей; улучшение взаимодействий с поставщиками на основе выстраивания долгосрочных стратегий; улучшение структуры баланса за счет снижения дебиторской задолженности как следствие отказа от предоплат; экономия на заработной плате за счет сокращения трудозатрат и некоторые другие [117].

Приказ Минэкономразвития от 02.10.2013 № 567 определяет 5 способов определения НМЦК: метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно–сметный метод; затратный метод. При этом данный список не является закрытым – заказчик вправе использовать собственный способ определения МНЦК при условии обоснования такой необходимости и установления правил сбора информации для обеспечения достоверности результата.

С помощью ряда дедуктивных рассуждений рассмотрим, как влияет структура цены контракта на возможность изменения его существенных условий в ходе реализации закупки. Для этого воспользуемся элементами и приемами маржинального анализа [117].

Маржинальный анализ требует четкой детальной классификации затрат для

¹ Модель зрелости закупок. Анализ функции закупок в российских компаниях. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2016/8/ru-ru-procurement-survey.pdf> (дата обращения: 09.03.2022).

контроля за их изменением в процессе изменения существенных условий реализации контракта. При этом немаловажное значение имеет факт того, кто является исполнителем закупки – производственная или коммерческая организация – так как структура затрат будет различаться в первом и втором случае. Говоря о маржинальном анализе, речь, прежде всего, идет об анализе производственного или торгового предприятия, то есть организации, которая занимается материальным производством (торговлей) [117].

Структура затрат, входящих в себестоимость ТРУ неоднородна по своему составу. Известным признаком их деления по отношению к объему закупки выступает группировка на постоянные и переменные. Переменный характер могут иметь как производственные, так и непроизводственные затраты. Это важно в случае, когда исполнителем контракта выступает сам производитель. Сырье, топливо, заработная плата и другие основные материальные составляющие производства готовой продукции относятся к переменным производственным затратам. Примерами переменных непроизводственных затрат могут служить расходы на упаковку и доставку товара. Несмотря на то, что переменные затраты меняются в зависимости от объемов закупки, они остаются постоянными в расчете на единицу товара [117].

Величина постоянных затрат имеет свойство не изменяться в течение длительного периода, она практически не зависит от объема закупки. К таким затратам относят заработную плату административно–управленческого персонала, арендную плату, рекламные расходы, амортизацию [17].

Важную роль для понимания структуры себестоимости ТРУ в процессе закупки играют условно переменные и условно постоянные затраты, имеющие двойственный характер. Понимание их природы позволяет сделать рациональный выбор при рассмотрении вопроса о снижении себестоимости продукции.

Анализ соотношений «затраты–объем–прибыль» в целом позволяет выявить имеющиеся резервы для снижения/нивелирования рисков в ходе реализации закупки в условиях резкой смены условий внешней среды, для распределения бремени финансовой ответственности [117].

Важной составляющей оценки в составе маржинального дохода является определение уровня рентабельности. В отношении закупки он может быть определен как по лоту конкретного производителя, так и по отдельному ТРУ.

$$Y_p = \frac{Z_{\text{пер}}}{M} \cdot 100 \% \quad (1)$$

где Y_p – уровень рентабельности, в %;

M – величина маржинального дохода, в р.;

$Z_{\text{пер}}$ – величина переменных затрат, в р.

Чем выше разница между НМЦК и суммой переменных затрат, тем выше маржинальный доход и уровень рентабельности [74].

В теории маржинальный доход может определяться двумя способами. Применительно к закупке его расчет будет выглядеть следующим образом. В первом случае он может рассчитываться как разница между выручкой за реализованную продукцию (услуги, работы) и общей суммой переменных затрат. Второй способ предусматривает определение величины маржинального дохода как суммы части постоянных затрат, приходящихся на транзакцию и прибыли, полученной по ее итогу:

$$M = S - V = P + F \quad (2)$$

где M – маржинальный доход;

S – выручка;

V – переменные затраты;

F – постоянные затраты;

P – прибыль.

Содержание основных составляющих в формуле расчета маржинального дохода представлено в таблице 28.

Для целей определения справедливого размера НМЦК, а также последующего выбора исполнителя контракта на основе баланса экономических интересов сторон считаем возможным предложить следующий подход к анализу МНЦК на основе данных бухгалтерской отчетности потенциального исполнителя контракта [117].

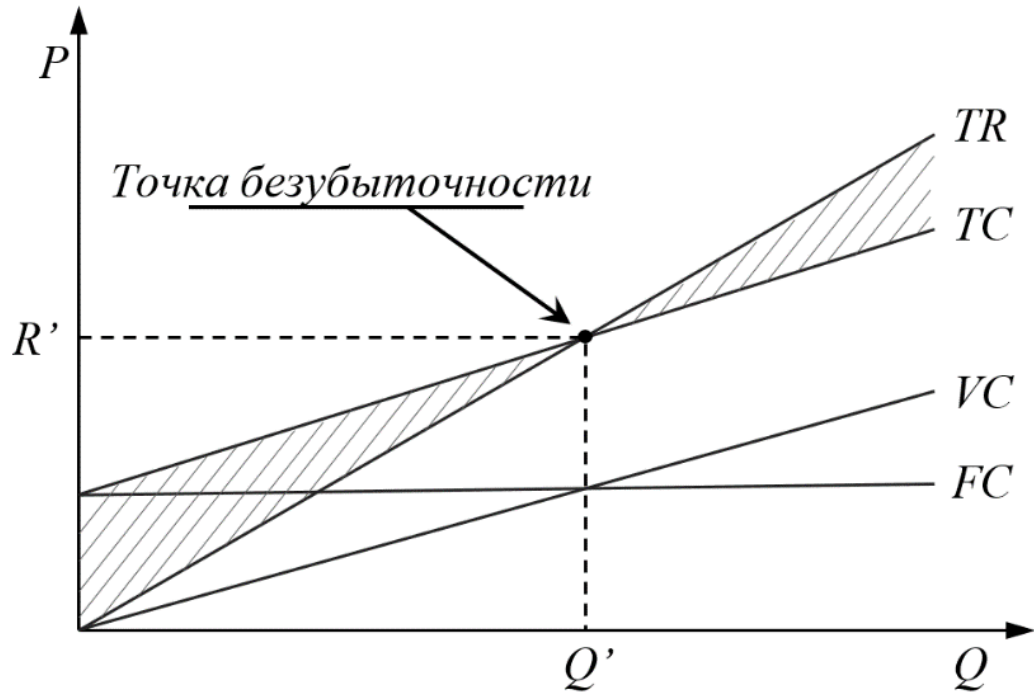
Таблица 28 – Содержание основных составляющих в формуле расчета маржинального дохода

Показатель	Калькуляция по счету	Входящие счета
Переменные затраты V	Дебет 26 «Общехозяйственные расходы»	Кредит счетов 02 «Амортизация основных средств», 10 «Материалы», 60 «Расчеты с поставщиками и подрядчиками», 69 «Расчеты по социальному страхованию и обеспечению», 70 «Расчеты с персоналом по оплате труда», 71 «Расчеты с подотчетными лицами», 25 «Общепроизводственные расходы» и др.
Постоянные затраты F	Дебет 20 «Основное производство»	<i>Прямые расходы:</i> кредит счетов учета производственных запасов, расчетов с работниками по оплате труда и др. <i>Косвенные расходы:</i> 23 "Вспомогательные производства", 25 "Общепроизводственные расходы" 26 "Общехозяйственные расходы". 28 "Брак в производстве"
Прибыль P	99 «Прибыли и убытки»	Корреспондирует со счетами 90 «Продажи» 91 «"Прочие доходы и расходы"»
Выручка S	Дебет 90 "Продажи"	Кредит 43 "Готовая продукция", 41 "Товары", 44 "Расходы на продажу", 20 "Основное производство"
$M = \text{сч. 90.1 «Продажи»} - \text{сч. 20 «Основное производство»}$ $M = \text{сч. 99 «Прибыли и убытки»} + \text{сч. 26 «Общехозяйственные расходы»}$		

Источник: составлено автором.

Опираясь на вышеописанную теорию маржинального анализа, разделим состав элементов затрат на условно–переменные, пропорциональные объёмам производства продукции и условно–постоянные не зависящие от него. К условно–переменным в данном случае отнесем себестоимость реализации продукции, а к условно–постоянным: управленческие, коммерческие, проценты к уплате, текущий налог на прибыль и прочие расходы, значение которых крайне широко и дает возможность включать в их состав все многообразие не

регламентируемых издержек производства на основании ПБУ–10/99¹. Графики отражения порога рентабельности предприятия соответствующей точке безубыточности в маргинальном анализе, представлены на рисунке 11² [117].



где FC – постоянные издержки;
 VC – переменные издержки;
 TC – валовые издержки;
 TR – выручка от реализации (валовой доход);
 R' – пороговая выручка (р.);
 Q' – пороговый объем продаж (натуральное выражение).

Рисунок 11 – Графическое отображение основных понятий маржинального анализа

Источник: [118]

Под точкой безубыточности в нашем случае подразумевается объем продукции, при котором полностью окупаются постоянные и переменные затраты. Он может быть определен как в натуральном, так и в стоимостном

¹ Приказ Минфина Российской Федерации от 6 мая 1999 г. N 33н "Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету "Расходы организации" ПБУ 10/99" (с изменениями и дополнениями). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/12115838/> (дата обращения 15.04.2022)

² Шеремет, А. Д. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия : учебник / А. Д. Шеремет. — 2-е изд., доп. — Москва : ИНФРА-М, 2019. — 374 с.

выражении. Формула для расчета точки безубыточности (ТБУ) в натуральном эквиваленте имеет вид¹:

$$CVP = \frac{TFC}{(P - AVC)} \quad (3)$$

Зная количество товаров, можно рассчитать точку безубыточности в денежном эквиваленте по формуле²:

$$BEP_{ден} = BEP_{нат} \cdot P \quad (4)$$

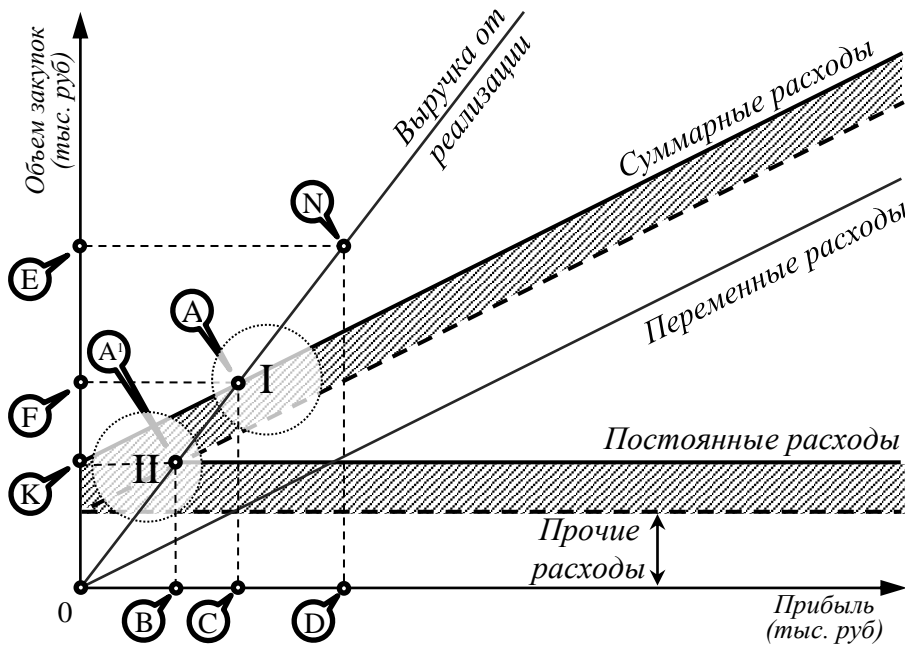
Для повышения эффективности деятельности предприятия условно–постоянные расходы должны иметь тенденцию к понижению как непроизводительные, на основании чего их можно рассматривать как потенциальный резерв сокращения затрат производителя для установления начальной максимальной цены контракта (НМЦК) [117].

При установлении начальной максимальной цены контракта (НМЦК) точка безубыточности (рисунок 12) будет являться предельной величиной НМЦК. Запас финансовой прочности будет определять интервал изменения маржинального дохода при формировании НМЦК, представляющий собой разницу между фактическим объемом производства и объемом производства в точке безубыточности. Данная разница определяет величину прибыли производителя, запланированную конкретным исполнителем заказа (поставщиком). При этом со стороны заказчика – это возможность сократить НМЦК до справедливой величины и полного возмещения производительных затрат потенциального производителя – исполнителя контракта [117].

Условия формирования НМЦК требуют определенной трансформации классических понятий маржинального анализа. Данные изменения вызваны наличием существующих стандартов формирования информационной базы бухгалтерской отчетности и представлены в таблице 29.

¹ Значения величин представлены в таблице 29

² Значения величин представлены в таблице 29



- где I – классический вариант маржинального анализа;
 II – корректировка для маржинального анализа НМЦК;
 A – точка безубыточности;
 A₁ – скорректированная точка безубыточности в маргинальном анализе структуры НМЦК;
 B – C – диапазон снижения НМЦК (возможного сокращения затрат);
 B – D – диапазон возможной корректировки НМЦК в ходе обсуждения сторон;
 N – возможная фактическая величина НМЦК;
 D – прибыль в точке заявленного объема закупки;
 E – заявленный объем закупки в стоимостном выражении;
 F – фактический объем производства в точке безубыточности при классическом маргинальном анализе;
 K – минимальный объем закупки, при котором исполнитель контракта не имеет прибыли и не несет убытка;
 [заштрихованная область] – зона снижения прочих расходов.

Рисунок 12 – Графическое представление основных понятий при маргинальном анализе НМЦК

Источник: разработано автором [117].

Таблица 29 – Основные показатели маржинального анализа, используемые при оценке НМЦК

Обозначение	Показатели классической теории	Скорректированные показатели для оценки НМЦК	
TR (total revenue)	Выручка (доходы)	TR = (TVC+ TFC) + profit	Суммарная величина затрат + прибыль
P (price)	Цена ед продукции (реализации)	–	–

Обозначение	Показатели классической теории	Скорректированные показатели для оценки НМЦК	
Q	Объем производства в натуральном измерении	–	–
CVP / BEP (cost–volume–profit / break–even point)	Точка безубыточности	(CVP / BEP) ¹	Объем производства при котором формируется НМЦК
TFC (total fixed cost)	Постоянные расходы $S_{\text{пос}}$	TFC ¹	Постоянные расходы
		FC _v (fixed cost) прочие расходы	Изменяемая часть постоянных расходов – прочие расходы
TVC (total variable cost)	Переменные расходы $S_{\text{пер}}$	TVC	Переменные расходы
TVC+ TFC	Себестоимость	(TVC+ TFC)	Предельная величина НМЦК
		(TVC+ TFC)– FC _v	Предельная величина снижения НМЦК
AVC (average variable cost)	Переменные расходы на одну единицу продукции	AVC ¹	
MR (<i>marginal revenue</i>)	Маржинальный доход при (CVP / BEP) = 0	MR	Маржинальный доход = 0
М	Маржинальный доход	От (TVC+ TFC) до (TVC+ TFC– FC _v)	Интервал изменения маржинального дохода при формировании НМЦК (запас финансовой прочности на рис.12)

Источник: составлено автором.

Данные корректировки необходимы для возможности использования существующей нормативной базы бухгалтерской отчетности и различаются по статусу и роли потенциальных исполнителей контракта. Рассмотрим 2 варианта формирования затрат в процессе закупки:

- 1) при закупке у товаропроизводителя и у предприятия, оказывающего услуги (работы);
- 2) при покупке ТРУ у посредника.

Вариант 1. В первом варианте при определении НМЦК корректируется величина переменных затрат. К переменным затратам будет относиться величина себестоимости выпускаемой продукции, включающая амортизационные отчисления. А величина постоянных затрат должна определяться как разница между величиной затрат в классическом понимании и амортизационными отчислениями и прочими затратами.

Таким образом, разница между классическим представлением точки безубыточности и скорректированной величиной постоянных затрат при определении НМЦК будет показывать прибыль, остающуюся в распоряжении производителя. Этот дополнительный доход – маргинальная прибыль, которую получит продавец отдельных видов товаров, работ, услуг в процессе закупки и позволит определить справедливое значение НМЦК. По нашему мнению, в идеале данная величина должна стремиться к размеру среднеотраслевого значения прибыли в процентном выражении (валовая маржа исполнителя) [117].

Рассмотрим возможность использования методов расчета порога рентабельности, маргинальной, предельной, (валовой – называемой так в форме № 2 Отчета о финансовых результатах) прибыли и запаса финансовой прочности при формировании НМЦК [117].

Графики расчета объема безубыточности продаж представлены на рисунке 13. На оси абсцисс на рисунке 13 (б), фиксируется количество изделий в натуральном выражении; параллельно этой оси фиксируются постоянные расходы $S_{\text{пос}}$. На постоянные расходы накладываются переменные расходы $S_{\text{пер}}$; получают полную себестоимость, которая растет с ростом выпуска продукции. Линия роста выпуска продукции идет из пересечения координатных осей, т.е. из точки "0". Пересечение линий полной себестоимости и объема продаж дает критическую точку (объем производства при котором полностью окупаются затраты, что актуально для исполнителя заказа), последующее наращивание объема производства обеспечивает прибыль исполнителя. Если объем продаж можно расширить до количества продаж товара после критической точки, то

выручка от продаж будет выше себестоимости, т.е. финансовый результат будет находиться в области сформированной прибыли (позиция 4 на рисунке 13 (а)).

Постоянные расходы являются постоянными для всей массы продаж, но будут переменными для каждого изделия. Каждое последующее изделие будет иметь меньшую себестоимость за счет снижения доли постоянных расходов, приходящейся на это изделие. Следовательно, уменьшение себестоимости продукции практически не зависит от переменных затрат, а обуславливается постоянными расходами [117].

Если прогноз на продажу (величину закупок для исполнителя заказа) или количества изделий (объем закупок) возрастет до критической точки, то себестоимость окажется выше выручки. При этом величина заказа (Q) удовлетворит исполнителя и он получит требуемую прибыль [117].

Вариант 2. При закупке у посредника за величину переменных затрат принимается размер стоимости заказа, приобретаемого исполнителем контракта. А за величину постоянных затрат принимается размер надбавки к стоимости приобретаемых ТРУ, предельная величина которой для определения справедливой НМЦК не должна в идеале превышать размер среднеотраслевой прибыли в процентном выражении (валовая маржа исполнителя). В настоящее время ее размер не регламентирован законодательно [117].

Однако, со стороны заказчика, определение НМЦК, имеет другое смысловое содержание: заказчика интересует сокращение собственных затрат на производимую закупку. В рассматриваемом варианте нас интересует представленная цена потенциального исполнителя заказа – его «себестоимость» – оптовая цена закупаемых им ТРУ. А за величину постоянных расходов принимается надбавка к оптовой цене, уплаченной посредником, которая не должна превышать среднеотраслевую норму прибыли в процентном выражении (валовую маржу).

Рассмотрим процесс регулирования механизма формирования наименьшей максимальной цены контракта (НМЦК) в закупках, которая может

регулироваться по соглашению сторон в зависимости от затрат предполагаемого исполнителя [117].

Графическое выражение принятия решений в маргинальном анализе для расчета критической точки, которой для целей данного исследования является – НМЦК, представленная на рисунке 13 (б).

Основными позициями, используемыми при расчете критической точки, являлись (рисунок 13):

- 1 – объем закупок, продажа (выручка от реализации);
- 2 – маржинальный доход = 0 (точка безубыточности или объем продаж, при котором полностью покрываются затраты на производство);
- 3 – постоянные расходы; в составе которых выделяется изменяемая часть – прочие расходы;
- 4 – прибыль;
- 5 – предельная прибыль или маржинальная доход;
- 6 – переменные расходы;
- 7 – убыток (ниже точки 2 на графике рисунка 13 объем производства убыточен).

Позиция 3 на рисунке 13 (б) представляет собой графическое отображение размера валовой маржи исполнителя. График безубыточности помогает измерять влияние отдельных управленческих решений или внешних воздействий на эффективность деятельности при различных уровнях деловой активности заказчика. Формируется экономическая категория предельной, или маржинальной, прибыли, расчет которой можно представить как разницу между выручкой от продаж и переменными затратами. График расчета предельной прибыли (прибыли в точке безубыточности), показан на рисунке 13 (б). Заштрихованный сегмент показывает *предельную прибыль*, складывающуюся у исполнителя контракта. Предельная прибыль полностью покрывает постоянные расходы, а размер реальной прибыли определяется экономией постоянных расходов, где главным фактором выступает рост продаж (выручки от реализации) [117].

Заметим, что и в первом и во втором варианте переменные расходы будут переменными по отношению ко всему объему закупок, но для каждой единицы изделий они будут постоянными, так как они являются нормативными расходами и не могут изменяться без ущерба для качества изделия или изменения технологического процесса, что является определяющим фактором цены для единицы ТРУ [117].

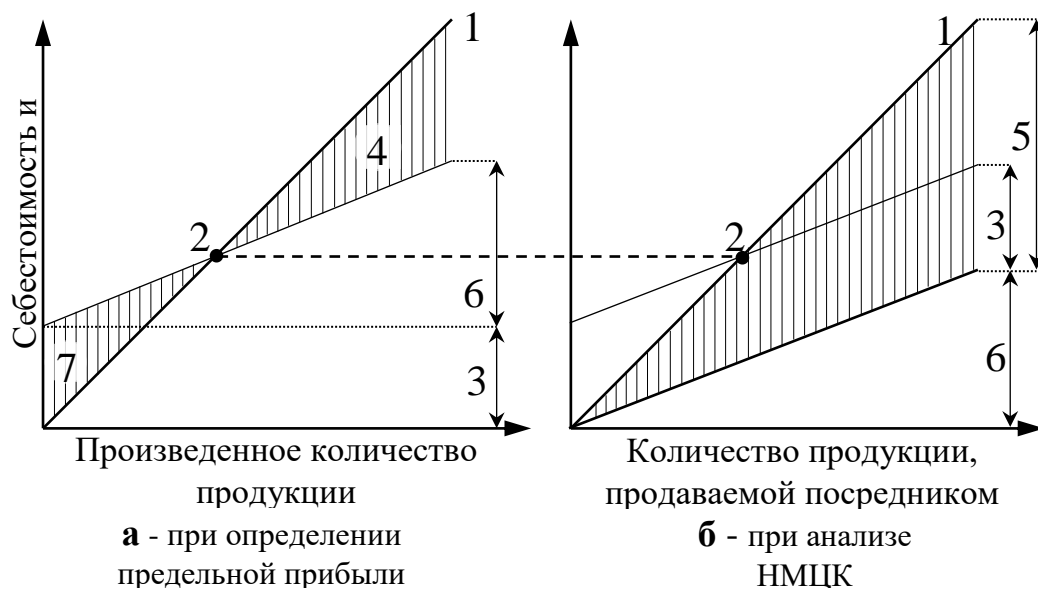


Рисунок 13 – Графическое выражение принятия решений в маргинальном анализе при расчете критической точки

Источник: интерпретация автора.

Существенным резервом для отдельных исполнителей контрактов в составе постоянных расходов выступают прочие расходы. Перечень возможных затрат по данной статье приведен в ПБУ–10/99. Данная статья затрат может включать такие виды затрат как невозвращенная дебиторская задолженность прошлых периодов, по которой истек срок исковой давности; убытки прошлых лет; благотворительные взносы; штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров, не имеющие непосредственного отношения к цене закупаемых ТРУ. Их состав и размер должны выступать предметом экономического анализа со стороны заказчика при определении НМЦК [117].

Справедливая оценка постоянных расходов (без учета амортизации в составе себестоимости ТРУ) позволяет скорректировать величину прибыли в большую сторону у исполнителя (подрядчика, поставщика) и тем самым обеспечить *увеличение поступлений в бюджет в виде налога на прибыль*.

Расчет себестоимости с учетом переменных расходов дает возможность избежать сложных вычислений постоянных расходов на каждый вид продукции, сравнить продажную выручку и предельную прибыль, списать все периодические расходы на реализованные товары и оценить товарные остатки на складах по переменным расходам. Последнее обстоятельство позволяет перевести возможный риск от непроджи товаров на текущий год (остатки товарной продукции на следующий год), уменьшив прибыль и, соответственно, налоги (прежде всего налог на прибыль текущего периода) [117].

Конкретные расчеты в составе маржинального анализа позволят определить экономические параметры, регулирующие закупочную деятельность у потенциального исполнителя контракта, путем установления справедливой НМЦК [117].

Рассуждая о критериях выбора заказчиком исполнителя контракта, возникает дилемма: что выгоднее с точки зрения снижения рисков реализации закупки – выбор поставщика с высокой долей себестоимости и низкой долей прибыли в ее составе или наоборот (рисунок 14)?

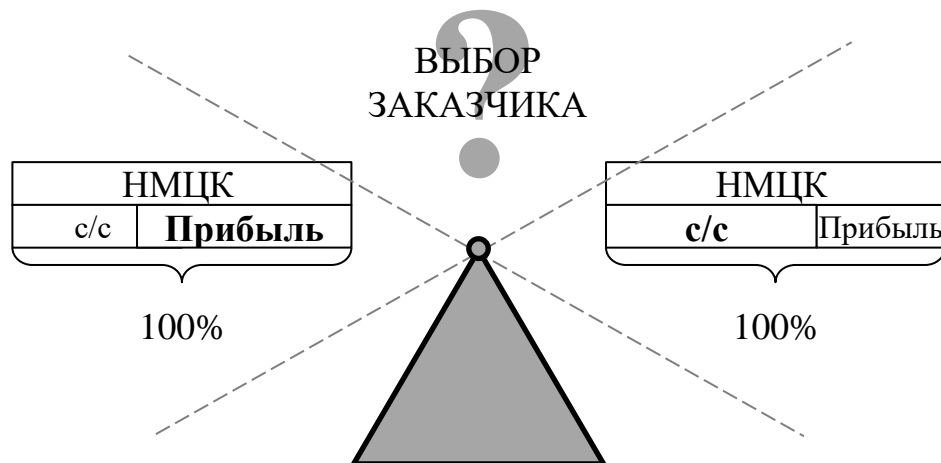


Рисунок 14 – Проблема выбора заказчика

Источник: составлено автором.

Варианты условного соотношения групп затрат в структуре НМЦК у исполнителей могут выглядеть следующим образом (рисунок 15):

Исполнитель А:

Предлагаемая «Цена закупки» (TVC+ TFC) + profit		
Себестоимость (TVC+ TFC)		Прибыль (profit)
В т.ч. Прочие затраты + амортизация		
50 %		50 %

Исполнитель Б:

Предлагаемая «Цена закупки» (TVC+ TFC) + profit		
Себестоимость (TVC+ TFC)		Прибыль (profit)
В т.ч. Прочие затраты + амортизация		
80 %		20 %

Рисунок 15 – Соотношение прибыли и себестоимости в цене закупки, предлагаемой исполнителем контракта

Источник: составлено автором.

Из двух вариантов заказчику целесообразно ориентироваться на вариант исполнителя А, который имеет экономический потенциал снижения цены закупки. Для принятия подобного решения необходимо проанализировать исходные данные бухгалтерской отчетности, в частности, данные формы №2. Возможное сокращение представленной заказчиком НМЦК, потенциальный исполнитель заказа может произвести в пределах интервала изменения маржинального дохода при формировании НМЦК. Дальнейшее снижение цены у исполнителя вызывает сокращение запаса финансовой прочности (рисунок 12) и приведет к срыву заказа, а в дальнейшем может спровоцировать банкротство.

Рассмотрим эти ситуации подробнее. Заказчик, заявивший высокую себестоимость в НМЦК по закупке, будет иметь низкую мотивацию к ее реализации – маржа от сделки невысока. Помимо этого, в ситуации, когда в конкурсе есть другие участники, заявляющие более низкую себестоимость,

возникает подозрение, что в рассматриваемом случае она завышена. В то же время, участник с более низкой долей себестоимости и, соответственно, большей прибылью имеет некоторый резерв снижения последней в случае наступления неблагоприятных изменений во внешней среде (повышения цен, изменения нормативных требований, влекущих дополнительные расходы, санкции и проч.) Таким образом, закупка со структурой цены, содержащей высокую долю прибыли исполнителя, может рассматриваться как более устойчивая с точки зрения ее реализации. В особенности это касается закупок, исполнение которых растянуто во времени (работы, услуги), что увеличивает риск изменения существенных условий контракта и его расторжения [117].

Изучая структуру себестоимости исполнителя можно рекомендовать заказчику рассмотреть состав и соотношение частей общехозяйственных расходов, которые во многом зависят от отраслевой принадлежности организации–исполнителя, а также особенностей ее основной деятельности, и в общем случае могут включать:

- административно–управленческие расходы;
- расходы на содержание общехозяйственного персонала, не связанного с производственным процессом;
- амортизационные отчисления и расходы на ремонт основных средств управленческого и общехозяйственного назначения;
- арендная плата за помещения общехозяйственного назначения;
- расходы на информационные, аудиторские, консультационные услуги¹.

Для коммерческих организаций, не осуществляющих производственную деятельность (агенты, дилеры, брокеры, комиссионеры) на счете 26 «Общехозяйственные расходы» могут учитываться все расходы на ведение деятельности [117].

Сопоставление объемов затрат по вышеназванным статьям с отраслевыми позволит оценить адекватность предложения исполнителя контракта, выявить его

¹ Консультант плюс. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://glavkniga.ru/situations/k505112> - (дата обращения 03.04.2022).

реальный экономический интерес к конкретной закупке, что в конечном счете будет способствовать повышению ее результативности. Таким образом, предложенный подход определения и анализа НМЦК является весомым инструментом контроля за бюджетными расходами и правильным, обоснованным выбором потенциального исполнителя в процессе закупки [117].

3.4 Организационно–функциональная модель процесса закупки для формирования системы контроля заказчика

Процесс закупочной деятельности в российской юрисдикции весьма отчетливо зарегулирован. В существующих подходах к регламентации процесса закупки фигурируют такие параметры как способ осуществления закупки, цена, этапы исполнения в соответствии с контрактом. Вместе с тем, законодательное регулирование совершенно исключает учет таких важных параметров управления процессом закупки как ее цель и способ реализации, которые исследовались в параграфе 3.1.

Профессионально сформировать процесс управления закупкой, особенно на этапе ее реализации, позволяет организационно–функциональная модель, дающая подробное представление о взаимосвязях между функциями и участниками в динамике [127].

Построение организационно–функциональной модели в теории предусматривает три базовых составляющих:

- выделение основных функций, непосредственно нацеленных на реализацию основной цели процесса;
- определение функций менеджмента, отражающих состав и содержание управленческих решений и способствующих эффективному продвижению к цели основного процесса;
- формирование состава вспомогательных функций, поддерживающих основной и управленческий процессы [127].

Вышеперечисленные функции процесса закупки в существующей практике законодательного регулирования тесно переплетены. Вместе с тем, их статус и роль должны быть согласованы и понятны всем участникам и заинтересованным сторонам моделируемого процесса. Это обеспечивает их конструктивное взаимодействие и снижает риски бездействия или даже противодействия при его осуществлении. Очевидно, что обмен информацией должен быть предусмотрен в электронной среде. Важным обстоятельством для заказчика здесь выступает возможность сохранения и накопления опыта деятельности, формирование своеобразной организационной «памяти», исключение ошибок, связанных с «человеческим фактором» [127].

Цель построения организационно–функциональной модели процесса закупки – сформировать систему взаимосвязанных функций управления и степень влияния каждой из них на достижение результата закупки. В настоящей работе мы следуем разработанному алгоритму, включающему следующие основные этапы:

1) Идентификация, декомпозиция и описание основных этапов процесса закупки, выделяемых в соответствии с действующим законодательством (44–ФЗ).

2) Описание состава, содержания и участников управленческих решений, принимаемых на каждом из этапов процесса закупки.

3) Определение типа закупки в соответствии с предложенной классификацией (параграф 2.3).

4) Закрепление (распределение) функций контроля заказчика за участниками процесса закупки.

5) Описание потенциальных рисков каждого этапа с предложениями по нейтрализации/устранению риска или минимизации его последствий (параграф 3.1) [127].

Формирование модели процесса закупки является неотъемлемым элементом системного подхода к управлению данной деятельностью. Оптимизация модели будет происходить итерационно – изменения вносятся по факту выявленных недочетов, рисков и замечаний участников.

Общая картина процедуры государственной закупки в Федеральной контрактной системе Российской Федерации должна, *по нашему мнению*, должна включать нижеприведенные основные этапы закупочного процесса и, с точки зрения построения эффективной системы контроля заказчика, выглядеть следующим образом:

- 1) Составление плана закупок на определенный период;
- 2) Инициация закупки;
- 3) Проведение процедуры торгов (выбор исполнителя, подрядчика, поставщика);
- 4) Заключение контракта;
- 5) Сопровождение (контроль) на стадии реализации закупки;
- 6) Приемка ТРУ [127].

Для описания функций процесса государственной закупки в рамках настоящего исследования определим состав возможных участников данного процесса. Со стороны заказчика – специалисты и руководители контрактных служб или других структурных подразделений, за которыми закреплен бизнес–процесс «Закупки»; руководитель организации. Со стороны исполнителя – специалисты маркетинговых и других служб, а также руководители организаций, индивидуальные предприниматели, физические лица. В зависимости от статуса и ситуации они становятся лицами, принимающими решения на этапах процесса управления закупкой [127].

Декомпозиция сопутствующих, вспомогательных процессов на основных этапах закупки представлена в таблице 30.

Таблица 30 – Состав и содержание вспомогательных процессов закупки

Этап процесса закупки	Методы	Вспомогательные процессы	Содержание вспомогательного процесса
1. Составление плана закупок на определенный период	Экспертные опросы, мониторинг рынка и статотчетов, анализ трендов, сравнение аналогов	Оценка потребности ТРУ конкретного вида и объема и ее обоснование	Сравнение номенклатуры ТРУ по критерию цена–качество

Этап процесса закупки	Методы	Вспомогательные процессы	Содержание вспомогательного процесса
2. Инициация закупки	Изучение возможностей передовых технологий	Поддержание работы автоматизированных систем и процессов	Обеспечение качественного информационного сопровождения всех процессов и процедур
	Анализ рынка закупаемых ТРУ, альтернатив и аналогов–заменителей	Маркетинговый анализ	Изучение ценовой политики, потребительских качеств и свойств, рынков закупаемых ТРУ
3. Проведение процедуры торгов (выбор исполнителя, подрядчика, поставщика)	Медиация, коммуникационные технологии, методы сбора и обработки информации	Организация эффективного взаимодействия участников закупки	Распространение информации среди потенциальных участников. Адресная рассылка добросовестным поставщикам приглашений с предложением принять участие в торгах
	Анализ экономических интересов участников и условий их баланса, медиация	Поддержка взаимодействия участников и заинтересованных сторон	Организация каналов регулярных коммуникаций с контрагентами и заинтересованными сторонами в форме электронной связи, встреч, переговоров и т.п.
	Юридический комплаенс планируемых процедур	Юридическое сопровождение	Оценка соответствия содержания существующим законодательным нормам с учетом последних изменений
4. Заключение контракта	–	Консультирование	Помощь в получении разрешений, лицензий, банковской гарантии
5. Сопровождение (контроль) на стадии реализации закупки	Маржинальный анализ Сметный анализ	Мониторинг изменений экономических интересов исполнителя	Отслеживание изменений внешних условий реализации закупки
6. Приемка ТРУ	Технические экспертизы, экспертизы качества, экспертные опросы, обработка общественных мнений	Определение уровня удовлетворенности всех заинтересованных сторон контракта	Оценка эффективности достижения целей контракта

Источник: разработано автором.

Рассмотрим взаимосвязь этапов закупки с функцией контроля заказчика в данном процессе. Для этого сформируем шаблон организационно–

функциональной модели процесса закупки как показано на рисунке 16 и в таблице 31 [127].

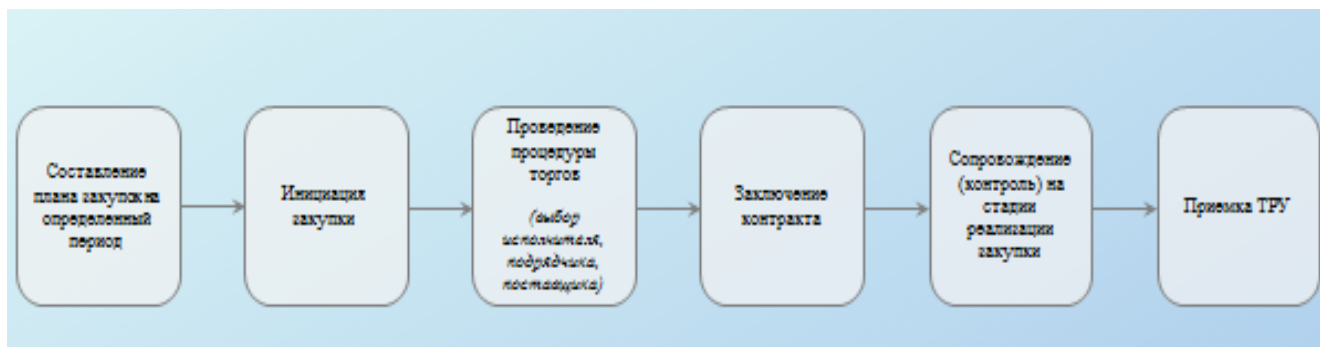


Рисунок 16 – Этапы процесса закупки с точки зрения организации контроля заказчика

Источник: разработано автором.

Таблица 31 – Распределение общих, частных и вспомогательных функций по этапам процесса закупки

Основные этапы процесса закупки	Общие и частные ФУНКЦИИ, отдельные операции процесса УПРАВЛЕНИЯ закупкой	Вспомогательные процессы
1. Составление плана закупок на определенный период	<ul style="list-style-type: none"> – Прогнозирование потребности в ТРУ; – Сбор информации о составе и объемах потребностей, оценка возможностей и способов их удовлетворения; – Обоснование потребности в отдельно взятых ТРУ; – Согласование плановых потребностей с контрольным органом; – Корректировка (приведение в соответствие) плана закупок с выделенным бюджетом (распределение по статьям бюджета); – Формирование лотов: определение параметров конкретной закупки; – Мониторинг рынка ТРУ; – Разработка/внесение изменений в регламенты закупочной деятельности (внутренние документы); – Утверждение плана закупок и его публикация в ЕИС 	<ul style="list-style-type: none"> – Оценка возможности и выделение категорий в ТРУ; – Классификация закупок по видам в соответствии с целевым критерием; – Выделение закупок, наиболее подверженных риску изменения существенных условий (внутренних и внешних) контракта; – Мониторинг производителей на предмет удовлетворения потребности с помощью инновационного ТРУ
2. Инициация закупки	<ul style="list-style-type: none"> – Анализ опыта закупочной деятельности в предыдущем периоде; – Формирование техзаданий по каждому лоту; – Размещение Положения о закупках в ЕИС – Объявление (извещение) о закупке в ЕИС/на ЭТП; 	<ul style="list-style-type: none"> – Актуализация /поддержание справочной информации (включая список авторизованных поставщиков); – Поддержание работы автоматизированных систем

Основные этапы процесса закупки	Общие и частные ФУНКЦИИ, отдельные операции процесса УПРАВЛЕНИЯ закупкой	Вспомогательные процессы
	<ul style="list-style-type: none"> – Формирование критериев отбора (требований), в т.ч. НМЦК, для исполнителей и доведение их до всех заинтересованных сторон; – Разработка проекта договора с исполнителем 	<ul style="list-style-type: none"> и процессов, проведение онлайн процедур; – Обновление спецификации и цен на ТРУ
3. Проведение процедуры торгов (выбор исполнителя, подрядчика, поставщика)	<ul style="list-style-type: none"> – Запрос и сбор предложений потенциальных исполнителей (прием, оценка и ранжирование заявок); – Организация работы закупочной комиссии; – Проведение переговоров с потенциальными исполнителями; – Маржинальный анализ НМЦК потенциальных исполнителей; – Урегулирование возникающих споров (досудебное); – Определение победителя по конкретной закупке 	<ul style="list-style-type: none"> – Юридическое сопровождение; – Поддержание работы автоматизированных систем и процессов; – Организация эффективного взаимодействия участников закупки
4. Заключение контракта	<ul style="list-style-type: none"> – Проведение переговоров с победителем торгов на предмет согласования договора; – Проверка обеспечительных мер; – Проверка баланса экономических интересов участников; – Подписание договора 	<ul style="list-style-type: none"> – Консультирование; – Поддержание работы автоматизированных систем и процессов; – Проверка представленных победителем сведений; – Указание соисполнителей, субподрядчиков
5. Сопровождение (контроль) на стадии реализации закупки	<ul style="list-style-type: none"> – Мониторинг изменения существенных условий контракта; – Контроль сроков оплаты по этапам; – Проверка качества ТРУ; – Организация проведения экспертизы работ и услуг; – Контроль привлечения субподрядчиков; – Приемка выполненных ТРУ; – Оценка эффективности закупки; – Внутренний аудит; – Размещение отчетности в ЕИС; – Формирование архивного дела 	<ul style="list-style-type: none"> – Бухгалтерские и налоговые проводки – Ведение претензионной работы: досудебное урегулирование споров; подготовка возражений на жалобы; – Формирование требований пеней и штрафов за невыполнение договорных условий; – Представление интересов заказчика в суде/контролирующем органе; – Расторжение контракта
6. Приемка ТРУ	<ul style="list-style-type: none"> – Проверка качества и надлежащего исполнения в соответствии с условиями контракта; – Подписание накладных/актов выполненных работ; – Выработка предложений по корректирующим действиям (+санкции) 	<ul style="list-style-type: none"> – Представление интересов заказчика в суде/контролирующем органе; – Расторжение контракта

Источник: разработано автором.

Первый этап можно условно сравнить с подводной частью айсберга: еще до момента объявления закупки должна быть проведена большая подготовительная работа, алгоритм процесса которой представлен на рисунке 17 [127].

Предложения автора по итогам проведенного исследования касаются встраивания в данный процесс этапа по выделению закупок, наиболее подверженных риску изменения существенных условий (внутренних и внешних) контракта. Реализации данного этапа предшествует классификация закупок по видам в соответствии с целевым критерием, помогающая четко определить тип процесса управления для получения запланированного результата в срок, в полном объеме и надлежащего качества. Сопутствующей рекомендацией на этапе планирования закупки в части мониторинга рынка ТРУ следует отметить необходимость ориентации заказчика на производителей, чья инновационная продукция не просто отвечает задачам удовлетворения государственных нужд, но и отвечает экологическим критериям устойчивого развития. При обосновании потребности в отдельно взятых ТРУ уже на этапе планирования должна быть оценена возможность их объединения в категории для последующей оптимизации закупочного процесса [127].

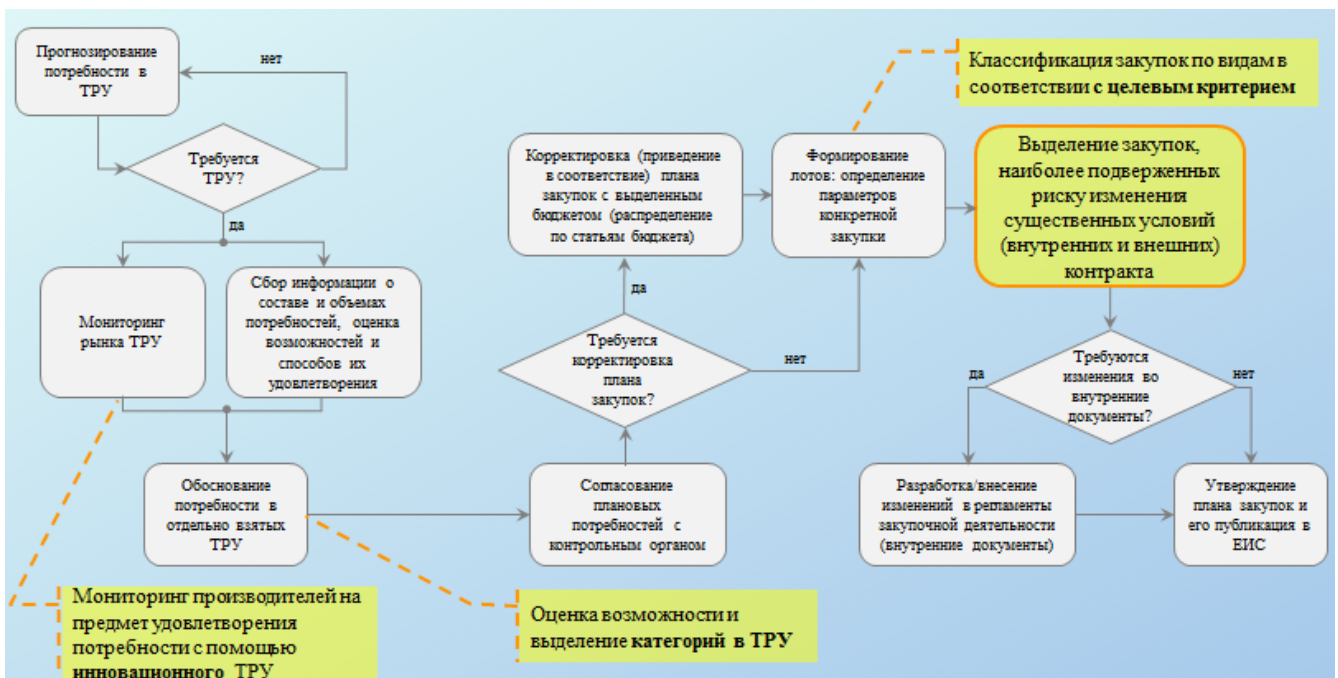


Рисунок 17 – Организационно–управленческая схема этапа планирования закупки

Источник: разработано автором.

Этап инициации закупки отображена рисунке 18 и представляет собой пусковой момент, в рамках которого начинается активное взаимодействие с внешней средой. Для формирования конструктивного технического задания, учитывающего инновационную составляющую закупаемых ТРУ и оптимального по критерию цена–качество, заказчику рекомендуется провести переговоры, уточняющие различные свойства, технологии, транспортную логистику, профессионализм исполнителя и прочие существенные для цели закупки параметры [127].

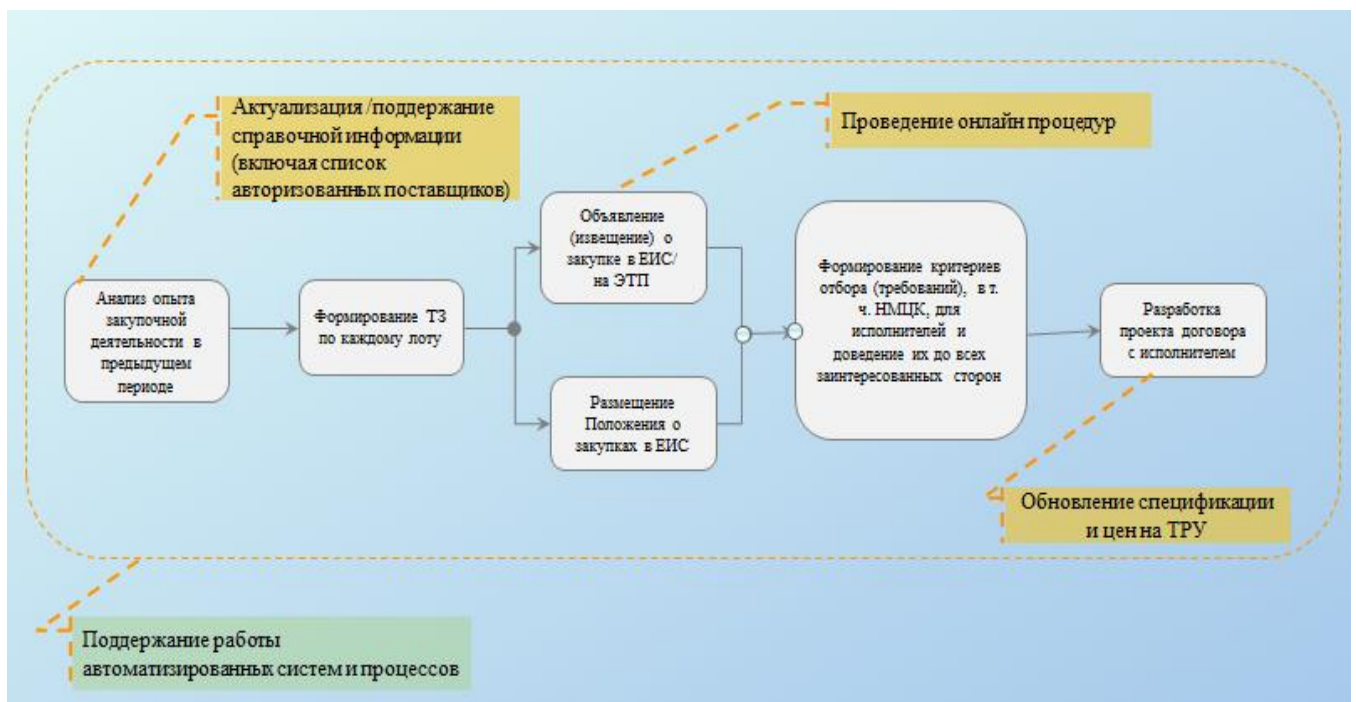


Рисунок 18 – Организационно–управленческая схема этапа инициации закупки

Источник: разработано автором.

На этапе проведения процедуры торгов (рисунок 19) после проведения переговоров с потенциальными исполнителями при установлении размера НМЦК мы рекомендуем провести маржинальный анализ, результаты которого помогают понять экономическую мотивацию и определить интерес потенциального исполнителя закупки, а также его готовность разделить возможные риски на этапе ее реализации [127].

Данный подход, по сути, представляет собой альтернативу, прежде всего, затратному методу определения НМЦК и может при наличии экономического обоснования служить самостоятельным способом ее расчета.

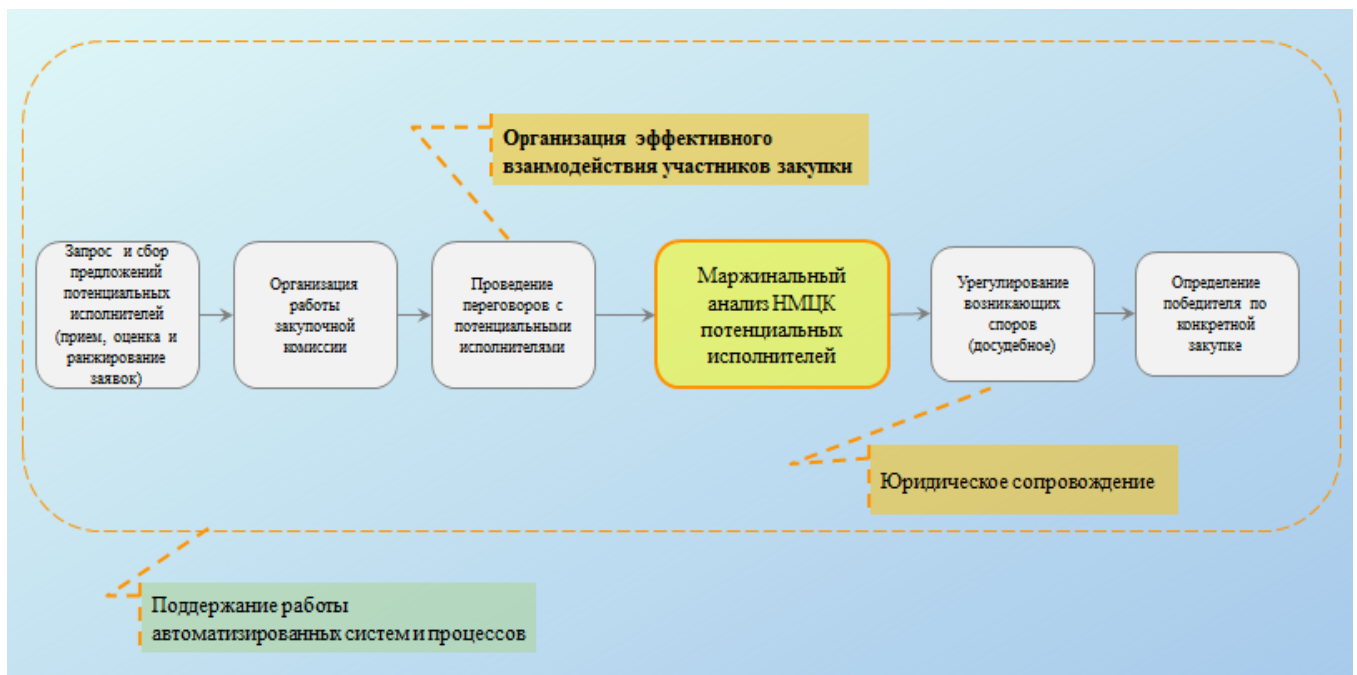


Рисунок 19 – Организационно–управленческая схема этапа проведения торгов

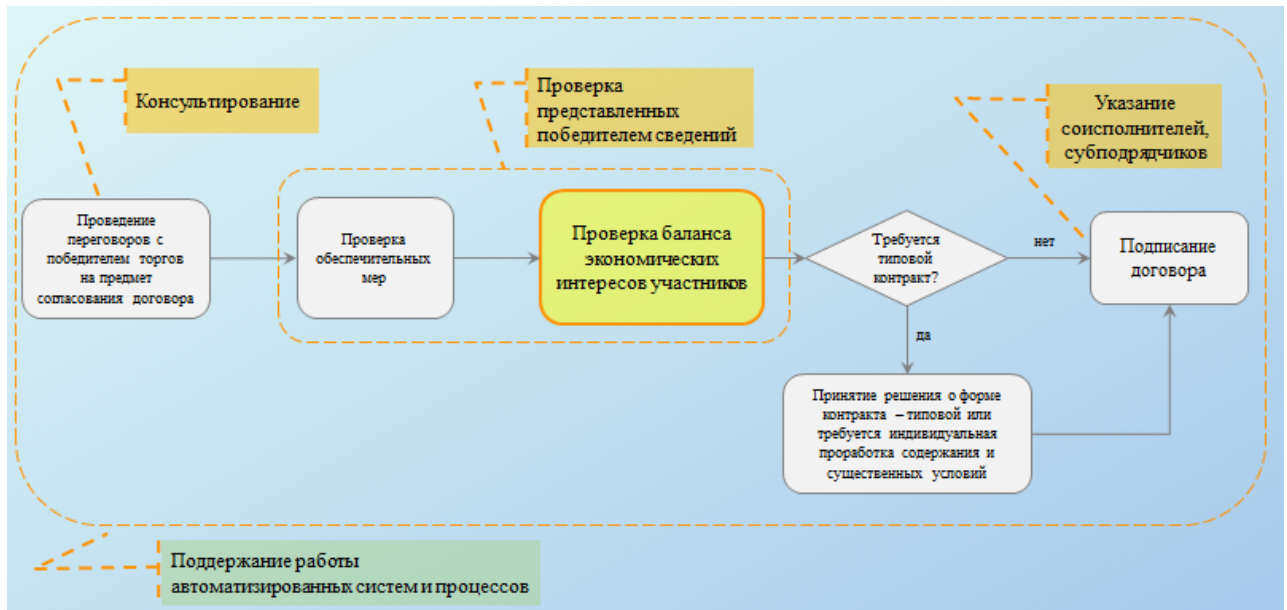
Источник: разработано автором.

На этапе заключения контракта (рисунок 20) считаем необходимым включение таких контрольных механизмов как проверка баланса экономических интересов участников закупки и выбор подхода к разработке контракта. Первое заключается в прогнозе экономического поведения сторон в случае возникновения потребности изменения существенных условий контракта и гарантирует предсказуемые ожидаемые действия, не допускающие его расторжения. Осознание потребности индивидуального подхода к разработке контракта страхует стороны от непредвиденных обстоятельств, выравнивает их ожидания и балансирует интересы «на берегу», когда договорные отношения еще не начались. Это также способствует снижению рисков в процессе реализации закупки [127].

Контрольные функции заказчика (рисунок 21) охватывают весь процесс закупки. В качестве добавления к существующим на практике, считаем необходимым предложить функцию мониторинга изменения существенных

условий контракта, а также анализ причин отклонений от планового результата и выработку корректирующих действий по итогам проведения закупки.

Рисунок 20 – Организационно–управленческая схема этапа заключения контракта



Источник: разработано автором.



Рисунок 21 – Этапы контроля на стадии реализации закупки

Источник: разработано автором.

Таким образом, разработанная по итогам диссертационного исследования организационно–функциональная модель создает основы управления процессом

закупки со стороны государственного заказчика, обозначая состав, порядок и последовательность контрольных действий на протяжении всего процесса закупки. Предлагаемые автором контрольные механизмы позволят существенно повысить результативность государственных закупок за счет повышения профессиональной составляющей в подходе к их планированию заказчиком, стратегического подхода к разработке условий контракта и своевременного предотвращения рисков его расторжения, проведения маржинального анализа и определения справедливого значения НМЦК. В совокупности целостная картина управления закупочным процессом, выстроенная на базе выверенной теории управления, даст синергетический эффект на национальном уровне, что приведет к рациональному и эффективному использованию бюджетных средств [127].

Заключение

Проведенное исследование можно считать достигшим своей цели: в его итоге автором разработано организационно–функциональное обеспечение процесса государственной закупки с точки зрения организации системы контроля со стороны заказчика. Достижение цели предполагало решение ряда поставленных в начале исследования задач, в каждой из которых также был получен определенный результат.

Изучение международного опыта организации закупочной деятельности в совокупности с достижениями российской практики позволило установить, что фокус внимания в системе государственных закупок Российской Федерации сосредоточен на процедурах и способах выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), а дальнейший контроль за реализацией закупки, собственно и приводящий к ее результату, не имеет четких механизмов контроля и нормативной привязки к действиям исполнителя. Другой немаловажной проблемой, обнаруженной в ходе исследования, стало отсутствие действенных механизмов, стабилизирующих отношения заказчика и поставщика при изменении существенных условий контракта при том, что статистика расторжения контрактов в целом по стране демонстрирует сохранение достаточно высокой доли расторгнутых контрактов в диапазоне от 56 % до 70 % готовности (исполнения) на протяжении 3–5 лет до пандемии.

Погружение в данную проблематику выявило несовершенство механизмов управления рисками смены внешних условий реализации закупки и в качестве ответа позволило предложить механизмы управления и контроля, направленные на поддержание баланса экономических интересов участников закупки и объективно основанные на результатах маржинального анализа структуры МНЦК для исполнителя. Такой подход, представляющий по сути новый, принципиально отличный от официально существующих способ определения поставщика, позволяет заказчику сделать рациональный выбор исполнителя с

учетом снижения потенциальных рисков и делает возможным сокращение коррупционных проявлений в закупках.

Теоретически выверенная компоновка процесса закупки на стадии и этапы, привела к упорядочиванию и типизации закупок по критерию цели, ранее не применявшимся, но выступающим одним из важнейших именно при удовлетворении государственных социальных нужд, нужд, связанных с национальной безопасностью, и тому подобных.

Тщательная проработка контрольных мероприятий дала возможность встроить в процесс закупки критериальные оценки устойчивого развития, нацеливающие ведение деятельности в сфере государственных закупок на реализацию целей устойчивого развития (ЦУР), заложенных в национальных проектах и программных документах стратегического развития Российской Федерации.

Выделение этапа заключения контракта в отдельный этап фазы инициации закупки обозначило важность данного документа как элемента решения в процессе управления. Таким образом, в работе предложен механизм контроля, цель которого состоит в проверке соответствия всех условий контракта с учетом динамики внешней среды. Именно прогноз динамики фазы реализации закупки позволяет разработать договорные условия, отвечающие интересам, как заказчика, так и исполнителя, справедливо распределить риски и завершить контракт с запланированным результатом.

В результате синтеза полученных в ходе исследования результатов, была разработана организационно–функциональная модель процесса закупки, включающая ряд сформированных автором механизмов контроля, встраиваемых в ее этапы. По сути, они представляют собой реперные точки, в которых должны быть сосредоточены усилия заказчика в части отслеживания хода реализации закупки. Модель, представленная как совокупность алгоритмов действий заказчика на каждом из выделенных этапов, позволяет продемонстрировать тесную связь не только между этапами, но и между фазами закупки, что свидетельствует о неразрывном единстве закупочного процесса.

Полученные автором результаты предназначены для специализированных служб и структурных подразделений организаций, осуществляющих закупки в рамках 44–ФЗ. Они могут быть также использованы компаниями, чьи закупки регулируются 223–ФЗ, так как большинство предложений автора носят универсальный характер. Организация систем контроля закупочной деятельности заказчика с учетом предлагаемых автором разработок, позволит существенно повысить ее результативность и решить проблему повышения эффективности сферы закупок, с одной стороны, и сокращения бюджетных расходов, с другой, в целом на федеральном уровне.

Список литературы

Нормативно–правовые акты

1. О поставках продукции для федеральных государственных нужд : Федеральный закон № 60–ФЗ : [принят Государственной Думой 10 ноября 1994 года : в редакции от 13 июля 2015 года] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

2. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

3. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон № 94–ФЗ : [принят Государственной Думой 8 июля 2005 года : в редакции от 13 июля 2015 года] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

4. О государственном оборонном заказе : Федеральный закон № 275–ФЗ : [принят Государственной Думой 19 декабря 2012 года : в редакции от 30 апреля 2021 года] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон № 44–ФЗ : [принят Государственной Думой 22 марта 2013 года : в редакции от 31 июля 2020 года] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

6. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений

законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» : Федеральный закон № 19–ФЗ : [принят Государственной Думой 02 февраля 2006 года : в редакции от 30 декабря 2008 года] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

7. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг [принят на 27–ой сессии ЮНСИТРАЛ 17 июня 1994 года] – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно–правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

8. Title 48. Federal Acquisition Regulation : Code of Federal Regulation. / Weber M. Procurement of innovation in Germany : political goals and empirical findings. Joint CIE–CSTP workshop on demanded innovation policies. – Текст : непосредственный // Code of Federal Regulation. – Paris, October 1, 2020. – P. 9–10.

Книги, научные статьи, монографии, диссертации и аналитические сборники

9. Абрамова, Е. А. Государственные закупки: направления развития: обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / Е. А. Абрамова, Б. В. Ткаченко // Москва : Сектор, 2018. – 124 с. – ISBN 978–5–9905530–5–7 – Текст : непосредственный.

10. Амбарян, Ц. О. Разработка системы поддержки управления государственными закупками с использованием концептуального моделирования / Ц. О. Амбарян. – Текст : непосредственный // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс. – 2015. – Т. 3. – № 6. – С. 281–286.

11. Акимов, Н. А. Международно–правовое регулирование государственных закупок: учеб. пособие для студентов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.01 «Экономика», 38.04.02 «Менеджмент», 40.03.01 «Юриспруденция». / Н. А. Акимов, М. А. Конайков ; Моск. гор. ун–т

упр. Правительства Москвы. – Москва : МГУУ Правительства Москвы, 2018. – 80 с. – Текст : непосредственный.

12. Антонов, В. И. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике / В. И. Антонов, О. В. Киселева. – Текст : электронный // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3. – С. 288. – URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=9274> (дата обращения: 23.05.2021).

13. Анчишкина, О. В. Национальные контрактные системы: российское перепутье / О. В. Анчишкина. – Текст : непосредственный // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2010. – № 2. – С. 4–33.

14. Белов, В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В. Е. Белов. — Москва : Норма : Инфра-М, 2011. — 302 с. — ISBN 978-5-91768-148-1 — Текст : непосредственный.

15. Белякова, Е. П. Опыт регулирования системы государственных закупок США / Е. П. Белякова. – Текст : электронный // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – № 2. – С. 163–171. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-regulirovaniya-sistemy-gosudarstvennyh-zakupok-ssha> (дата обращения: 20.02.2021).

16. Батуева, Д. И. Эффективность деятельности органов исполнительной власти в системе государственных закупок региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Батуева Дина Игоревна. – Улан-Удэ, – 2014. – 24 с. – Текст : непосредственный.

17. Бобыкина, М. Ф. Маржинальный анализ как условие расширения производства / М. Ф. Бобыкина, Н. В. Ковалева. – Текст : электронный // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2013. – № 88. – С. 755–766. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/marzhinalnyy-analiz-kak-uslovie-rasshireniya-proizvodstva> (дата обращения: 10.04.2022).

18. Богомазова, Е. К. Основные цели и задачи аудита закупок / Е. К. Богомазова. – Текст : непосредственный // Инновации и инвестиции. – 2018. – № 5. – С. 155–156.

19. Бондарева, Е. А. Становление и развитие института государственных закупок в России / Е. А. Бондарева. – Текст : электронный // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2016. – № 3. – С. 30–37. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossii> (дата обращения: 14.01.2022).

20. Буглимова, О. В. К вопросу об основных понятиях в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / О. В. Буглимова. – Текст : электронный // Российское государственное управление. – 2018. – № 1. – С. 117–132. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32466550> (дата обращения: 20.01.2022).

21. Булгаков, С. А. Исследование практики формирования контрольной среды системы внутреннего контроля при осуществлении бизнес-процесса "Закупки" / С. А. Булгаков. – Текст : электронный // Вестник евразийской науки. – 2021. – Т. 3. – № 2. – С. 32. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46335338> (дата обращения: 20.01.2022).

22. Вайпан, В. А. Состояние, проблемы и перспективы развития контрактной системы / В. А. Вайпан. – Текст : электронный // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 4 (8). – С. 9–12. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30635528> (дата обращения: 19.01.2022).

23. Вовченко, Н. Г. Особенности формирования федеральной контрактной системы США: организационно-институциональный аспект / Н. Г. Вовченко, Т. В. Епифанова, О. Ю. Гурин. – Текст : электронный // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2015. – № 2 (31). – С. 105–115. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24212590> (дата обращения: 18.01.2022).

24. Волошина, Е. И. Управленческий аудит процесса закупок / Е. И. Волошина. – Текст : электронный // Научный вестник: финансы, банки,

инвестиции. – 2020. – № 3 (52). – С. 216–222. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44984827> (дата обращения: 18.01.2022).

25. Ворона, А. А. Направления совершенствования внутреннего финансового аудита и процедур финансового контроля государственных закупок ФТС России / А. А. Ворона, В. С. Егоров. – Текст : электронный // Ученые записки Санкт–Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2020. – № 2(74). – С. 27–32. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43075185> (дата обращения: 15.12.2021).

26. Галанов, В. А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства : учебно–методическое пособие / В. А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибяев. – Москва : ИНФРА–М, 2010. – 236 с. – ISBN 978–5–16–003709–7. – Текст : непосредственный.

27. Герасименко, А. А. О понятии и принципах государственных закупок / А. А. Герасименко. – Текст : электронный // Теология. Философия. Право. – 2020. – № 1(13). – С. 95–105. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43062143> (дата обращения: 15.12.2021).

28. Головин, С. В. К вопросу осуществления контроля закупок товаров, работ и услуг организаций коммерческого и государственного сектора экономики / С. В. Головин, М. С. Луценко, О. О. Шендрикова. – Текст : электронный // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2020. – № 4. – С. 15–29. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44653279> (дата обращения: 13.12.2021).

29. Горохова, Д. В. Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспектива и развитие / Д. В. Горохова. – Текст : электронный // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12. – № 2. – С. 57–68. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42727086> (дата обращения: 14.12.2021).

30. Гриднева, Ю. В. Зарубежный опыт в регулировании закупочной деятельности / Ю. В. Гриднева. – Текст : электронный // Власть и управление на Востоке России. – 2016. – № 2 (75). – С. 158–162. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26558273> (дата обращения: 14.12.2021).

31. Гужва, Е. Г. Институциональная экономика: учебное пособие / Е. Г. Гужва, М. И. Лесная; А. Н. Яковлев, О. П. Брискер, И. А. Агапов ; под ред. Е. Г. Гужвы, СПбГАСУ. – Санкт-Петербург, 2013 – 168 с. – ISBN 978–5–9227–0433–5. – Текст : непосредственный.
32. Гукасян, Г. М. Экономика от «А» до «Я» : тематический справочник / Г. М. Гукасян. – Москва : ИНФРА–М, 2020. – 480 с. – ISBN 978–5–16–012527–5. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1038430> (дата обращения: 30.06.2021). – Текст : электронный.
33. Гусарова, О. В. Современная система контрактации в оборонном секторе Великобритании / О. В. Гусарова. – Москва : ИМЭМО РАН, 2015. – 37 с. – Текст : непосредственный.
34. Денисов, Д. Б. Международный опыт применения конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для оборонных нужд / Д. Б. Денисов. – Текст : электронный // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2018. – № 3. – С. 25–29. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36588183> (дата обращения: 10.10.2021).
35. Дегтев, Г. В. Действия специалиста в сфере закупок товаров, работ и услуг при возникновении проблемных ситуаций / Г. В. Дегтев, И. П. Гладилина, В. В. Яценко. – Текст : непосредственный // Инновации и инвестиции. – 2017. – № 5. – С. 106–110.
36. Ермашкевич, Н. С. Осуществление муниципальных закупок в сфере образования: специфика, аудит, анализ проблем и оценка эффективности / Н. С. Ермашкевич, А. И. Калина. – Текст : непосредственный // Креативная экономика. – 2020. – Т. 14. – № 7. – С. 1413–1436.
37. Ефремова, Н. Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / Ефремова Наталья Николаевна. – Москва, – 2010. – 23 с. – Текст : непосредственный.

38. Зернова, Е. Е. Опыт электронных закупок Германии / Е. Е. Зернова. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях : Сборник научных трудов по итогам международной научно–практической конференции. — Санкт–Петербург, – 2016. – С. 45–47.

39. Зибзеева, Е. В. Финансовые инструменты эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Зибзеева Елена Викторовна. – Ростов–на–Дону, – 2013. – 26 с. – Текст : непосредственный.

40. Изутова, О. В. Новые видения контрактной системы / О. В. Изутова. – Текст : электронный // Журнал Бюджет. – 2019. – № 4(196). – С. 54–56. – URL: <http://bujet.ru/article/375095.php> (дата обращения: 09.03.2022).

41. Коротков, Э. М. Менеджмент : учебник для академического бакалавриата / Э. М. Коротков. — 3–е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2018. — 566 с. — ISBN 978–5–534–07327–0. — URL: <https://urait.ru/bcode/422894> (дата обращения: 19.03.2021). — Текст : электронный.

42. Камалян, А. М. Принципы правового регулирования государственных закупок в Европейском Союзе / А. М. Камалян. – Текст : электронный // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12(73). – С. 175–183. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28838650> (дата обращения: 18.11.2021).

43. Каменная, Н. А. Историко–правовые аспекты становления и развития института гражданско–правовой ответственности в сфере поставок товаров для государственных нужд / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина ; предисл. Н. А. Духно – Текст : непосредственный // Актуальные правовые проблемы современной России : сб. научных статей. — Выпуск 18— Москва : Юридический институт МИИТа. – 2011. — 354 с.

44. Каранатова, Л. Г. Инновационное развитие контрактной системы: переход к умным закупкам / Л. Г. Каранатова, А. Ю. Кулев. – Текст : электронный // Управленческое консультирование. – 2020. – № 2(134). – С. 22–31. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42603489> (дата обращения: 10.12.2021).

45. Каранатова, Л. Г. Правила и особенности организации государственного заказа в США / Л. Г. Каранатова. – Текст : электронный // Бизнес в законе. – 2010. – № 3. – С. 311–315. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15273201> (дата обращения: 09.11.2021).

46. Картавых, К. Е. Обеспечение экономической безопасности в сфере управления государственными закупками: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Картавых Ксения Евгеньевна. – Киров, – 2020. – 28 с. – Текст : непосредственный.

47. Качурина, Т. И. Регулирование сектора государственных закупок в региональных торговых объединениях: на примере Европейского союза / Т. И. Качурина. – Текст : непосредственный // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 4. – С. 107–127.

48. Кириллова, О. Ю. Повышение эффективности закупок как результат внедрения категорийного менеджмента / О. Ю. Кириллова, О. В. Ланцова. – Текст : электронный // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. – 2019. – Т. 21. – № 3. – С. 129–142. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42428980> (дата обращения: 10.11.2021).

49. Кодрик, В. Н. Совершенствование системы государственных закупок для нужд таможенных органов: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Кодрик Владимир Николаевич. – М., 2011. – 32 с. – Текст : непосредственный.

50. Конайков, М. А. О вопросах соотношения публично–правового и частноправового аспектов в контрактной системе в сфере закупок / М. А. Конайков. – Текст : электронный // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 8(111). – С. 161–163. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30075352> (дата обращения: 10.11.2021).

51. Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок / Бюллетень о развитии конкуренции. — Москва : Аналитический центр при правительстве Российской Федерации. – 2020, № 29. – 31 с. – Текст : непосредственный.

52. Коротков, Э. М. Исследование систем управления : учебник и практикум для вузов / Э. М. Коротков. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 226 с. — ISBN 978-5-9916-7647-2 — URL: <https://urait.ru/bcode/450154> (дата обращения: 11.07.2021). — Текст : электронный.

53. Ковалева, Е. А. Механизм, инструменты института государственных закупок в трансформируемой экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Ковалева Евгения Алексеевна. — Челябинск., 2011. — 27 с. — Текст : непосредственный.

54. Косян, Н. Г. Блокчейн в системе государственных закупок / Н. Г. Косян, И. В. Милькина. — Текст : электронный // E-Management. — 2019. — Т. 2. — № 1. — С. 33–41. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37590641> (дата обращения: 27.04.2021).

55. Князьнеделин, Р. А. Проблемы организации эффективной системы управления государственными и корпоративными закупками / Р. А. Князьнеделин, А. М. Смуров. — Текст : электронный. // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. — 2016. — № 6. — С. 37–42. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26001230> (дата обращения: 20.06.2021).

56. Красюк, О. П. Тактика управления поставщиками как концепция устойчивого развития предприятия / О. П. Красюк. — Текст : электронный // Литье и металлургия. — 2019. — № 4. — С. 68–71. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41833411> (дата обращения: 21.04.2021).

57. Кулиш, М. С. Существующие модели закупочного процесса: сравнение международного и российского опыта / М. С. Кулиш. — Текст : электронный. // Экономика и предпринимательство. — 2014. — № 11–2(52). — С. 649–652. — URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22569935> (дата обращения: 23.05.2021).

58. Лейберт, Т. Б. Комплаенс-контроль закупок, связанных с инвестиционной деятельностью компаний / Т. Б. Лейберт, Э. А. Халикова, К. А. Третьяков. — Текст : электронный // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2019. — № 6(150). — С. 119–122. — URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41432797> (дата обращения: 24.05.2021).

59. Литвиненко, А. Н. Методология исследования сферы закупок для обеспечения государственных нужд / А. Н. Литвиненко, Н. В. Мячин. – Текст : электронный // Вестник экономической безопасности. – 2020. – № 2. – С. 288–293. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43121783> (дата обращения: 13.03.2022).

60. Линдерс, М. Управление закупками и поставками: Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов / М. Линдерс, Ф. Джонсон, А. Флинн и др. ; пер. с англ. под ред. Ю.А. Щербанина. – 13-е издание. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 723 с. – Текст : непосредственный.

61. Макарова, В. В. Оценка эффективности контрактной системы: российский и зарубежный опыт / В. В. Макарова. – Текст : электронный // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. – 2020. – № 1(26). – С. 21–25. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42387031> (дата обращения: 17.08.2021).

62. Макаров, И. Н. Проблемы оценки эффективности государственных закупок / И. Н. Макаров. – Текст : электронный // E-Scio. – 2019. – № 5(32). – С. 80–85. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38951269> (дата обращения: 27.05.2021).

63. Малахова, Л. И. Коррупционные проявления как основная проблема системы государственных закупок в России / Л. И. Малахова. – Текст : электронный // Плехановский барометр. – 2017. – № 9. – С. 26–28. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29674622> (дата обращения: 29.01.2022).

64. Мансурова, И. А. Маржинальный анализ как инструмент принятия управленческих решений / И. А. Мансурова. – Текст : электронный // Научно-методический электронный журнал Концепт. – 2017. – № Т4. – С. 253–259. – URL: <http://e-koncept.ru/2017/770342.htm> (дата обращения: 27.11.2021).

65. Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год : отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия / Каульбарс А. А. – М. : Счетная палата Российской Федерации, 2021. – 49 с. – Текст : непосредственный.

66. Мудревский, А. Ю. Основные особенности и проблемы международных закупок / А. Ю. Мудревский, А. А. Ершов. – Текст : электронный // Теоретическая экономика. – 2019. – № 5(53). – С. 75–79. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42610361> (дата обращения: 15.01.2022).

67. Мубаракшина, Э. Р. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Э. Р. Мубаракшина. – Текст : электронный // Вестник науки и образования. – 2018. – № 16–1(52). – С. 69–73. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36497247> (дата обращения: 27.01.2022).

68. Мячин, Н. В. Механизм противодействия теневым экономическим явлениям в сфере закупок для обеспечения государственных нужд: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Мячин Николай Валерьевич. – СПб., 2017. – 19 с. – Текст : непосредственный.

69. Назаров, М. В. Роль и место государственных заказчиков в стратегическом управлении государственными закупками Российской Федерации / М. В. Назаров. – Текст : электронный // Актуальные проблемы экономики и управления. – 2014. – № 1(1). – С. 78–79. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22647630> (дата обращения: 04.03.2022).

70. Налбандян, А. А. Повышение эффективности бюджетных расходов на основе развития системы государственных закупок: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Налбандян Астхик Арменаковна. – М., 2015. – 18 с. – Текст : непосредственный.

71. Немченко, Л. И. Инструментарий оценки эффективности и векторы развития системы закупок в сфере государственных и муниципальных финансов: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Немченко Любовь Игоревна. – Краснодар., 2017 г. – 25 с. – Текст : непосредственный.

72. Нестерович, Н. В. Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н. В. Нестерович. – Текст : непосредственный // Госзаказ : управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 41. – С. 8–15.

73. Никитин, В. Н. Система индикаторов организационно–функциональной модели как один из ключевых инструментов организационного дизайна

компания / В. Н. Никитин, П. В. Благодатский, А. С. Крючкова. – Текст : электронный // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2020. – № 1. – С. 136–146. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42468321> (дата обращения: 17.02.2022).

74. Николаева, С. А. Особенности учета затрат в условиях рынка : система «Директ – Костинг». – М. : «Финансы и статистика», 1993. – 128 с. – ISBN 5–279–01070–7. – Текст : непосредственный.

75. Нищеретов, К. А. Эволюция подходов к закупочной деятельности в России и за рубежом / К. А. Нищеретов. – Текст : электронный // Международный научно–исследовательский журнал. – 2019. – № 9–2(87). – С. 99–102. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=40805374> (дата обращения: 18.02.2022).

76. Орлюк, А. В. Контроль в публичном управлении и специфика его реализации / А. В. Орлюк. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы развития современного общества : сборник научных статей всероссийской научно–практической конференции. Курск. – 2019. – С. 16–22.

77. Орлюк, А. В. Специфика функциональных подсистем публичного управления (на примере подсистемы контроля государственных и муниципальных закупок) / А. В. Орлюк. – Текст : непосредственный // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2020. – № 3 (45). – С. 19–22.

78. Осипова, К. И. Особенности новой методики государственного контроля закупочной деятельности МВД России / К. И. Осипова. – Текст : электронный // Вестник Челябинского государственного университета. – 2020. – № 6(440). – С. 212–217. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44119246> (дата обращения: 30.09.2021).

79. Павлов, К. О. Тенденции развития механизма государственного заказа в России / К. О. Павлов. – Текст : электронный // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 5–2(44). – С. 52–55. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42968691> (дата обращения: 20.10.2021).

80. Паулов, П. А. Опыт управления закупками в США / П. А. Паулов, В. А. Сотникова. – Текст : электронный // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4. – № 11. – С. 401–404. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36461695> (дата обращения: 20.11.2021).

81. Пахомов, Ю. Г. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы США / Ю. Г. Пахомов, Л. М. Пахомова. – Текст : электронный // Ars Administrandi. Искусство управления. – 2014. – Том II. – №3. – С. 16–25. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-voprosy-opredeleniya-nachalnoy-maksimalnoy-tseny-kontrakta-tseny-kontrakta-zaklyuchaemogo-s-edinstvennym-postavschikom> (дата обращения: 15.12.2021).

82. Пахомова, Л. М. Каталогизация в системе контрактных отношений: исторический опыт, современные проблемы и пути их решения / Л. М. Пахомова, Ю. Г. Пахомов. – Текст : электронный // Ars Administrandi. Искусство управления. – 2018. – Т. 10. – № 1. – С. 80–95. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32640907> (дата обращения: 27.11.2021).

83. Пластинина, Е. А. Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона: на примере Ярославской области: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Пластинина Елена Александровна. – Ярославль., 2009. – 187 с. – Текст : непосредственный.

84. Плеханова, А. И. Мировой опыт системы государственного заказа / А. И. Плеханова. – Текст : электронный // Молодой ученый. – 2021. – № 15(357). – С. 243–245. – URL: <https://moluch.ru/archive/357/79815/> (дата обращения: 01.03.2022).

85. Пискунов, А. А. Федеральная контрактная система как инструмент развития / А. А. Пискунов. – Текст : электронный // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2011. – № 6. – С. 48–57. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17561612> (дата обращения: 02.03.2022).

86. Подречнев, В. И. Основные проблемы управления государственными закупками: механизмы оптимизации / В. И. Подречнев. – Текст : электронный // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. – 2016. – № 1(6). – С. 30–33. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25497928> (дата обращения: 02.03.2022).

87. Порвадов, М. Г. Изменение условий и расторжение контрактов направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд / М. Г. Порвадов, В. В. Нохрин. – Текст : непосредственный // Достижения и проблемы современной науки : Международная научно–практическая конференция, Уфа, 28 июля 2015 года / Ответственный редактор: Сукиасян Асатур Альбертович. – Уфа: ООО "ОМЕГА САЙНС", 2015. – С. 104–108.

88. Савченко, В. В. Анализ зарубежного опыта управления государственными и корпоративными закупками / В. В. Савченко. – Текст : электронный // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2016. – Т. 7. – № 2. – С. 166–172. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-zarubezhnogo-opyta-upravleniya-gosudarstvennymi-i-korporativnymi-zakupkami> (дата обращения: 08.02.2022).

89. Сайфуллова, Г. Г. Процедуры внутреннего контроля при подготовке и проведении тендеров / Г. Г. Сайфуллова, В. А. Хайтбаев. – Текст : электронный // Наука и образование транспорту. – 2018. – № 1. – С. 160–161. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37072710> (дата обращения: 05.01.2022).

90. Селяметов, А. М. Совершенствование рыночных механизмов осуществления госзакупок в России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Селяметов Алексей Макарович. – М., 2000. – 216 с. – Текст : непосредственный.

91. Семенова, Ф. З. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Ф. З. Семенова, М. Б. Борлакова, Л. С. Боташева. – Текст : электронный. // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6–2. – С. 465–469. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26251688> (дата обращения: 27.04.2022).

92. Сергеева, С. А. Управление качеством в сфере закупок на основе статистического анализа / С. А. Сергеева. – Текст : электронный // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 5–2. – С. 413–417. – URL:

<https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40315> (дата обращения: 26.01.2022).

93. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / [Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина и др.] ; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой ; Министерство образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина. – Екатеринбург : Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2019. – 233 с. – ISBN 978-5-7996-2850-5. – Текст : непосредственный.

94. Спирчагов, Г. С. Контрактная система в государственных закупках : проблемы правового регулирования и создания единой организационной структуры / Г. С. Спирчагов, Ю. В. Нуретдинова. – Текст : непосредственный // Московский экономический журнал. – 2018. – № 4. – С. 61.

95. Смотрицкая, И. И. Модернизация государственных закупок: новый взгляд на развитие системы. / И.И. Смотрицкая. – Текст : непосредственный // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – № 2. – С. 33–45.

96. Судибье, А. О. Опыт зарубежных стран в области управления сферой государственных закупок / А. О. Судибье. – Текст : электронный // The Genesis of Genius. – 2017. – № 3 (8). – С. 64–65. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29143132> (дата обращения: 10.03.2022).

97. Толстова, А. З. Проблемы становления и функционирования контрактной системы в России / А. З. Толстова, С. В. Шевченко, А. В. Ковалева. – Текст : электронный // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. – 2015. – Т. 11. – № 28(313). – С. 10–21. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23906547> (дата обращения: 27.11.2021).

98. Уильямсон, О. Экономические институты капитализма : Фирмы, рынки, "отношенческая" контрактация : [Пер. с англ.] / Оливер И. Уильямсон; [Науч. ред. и вступ. ст. В. С. Катькало]. – Санкт-Петербург : Лениздат, 1996. – 702 с. – ISBN 5-289-01816-6. – Текст : непосредственный.

99. Умнова, М. Г. Оценка рисков компаний–поставщиков при участии в госзакупках / М. Г. Умнова. – Текст : непосредственный // Экономика, предпринимательство и право. – 2019. – Т. 9. – № 4. – С. 567–578.

100. Умнова, М. Г. Исследование характеристик эффективного исполнения госзакупок организациями–поставщиками / М. Г. Умнова. – Текст : электронный // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2019. – Т. 8. – № 2(27). – С. 348–350. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38499943> (дата обращения: 26.11.2021).

101. Устинова, О. Е. Зарубежный опыт управления государственными закупками и особенности Российской практики в условиях реформирования контрактной системы / О. Е. Устинова. – Текст : электронный // Инновационное развитие экономики. – 2019. – № 2(50). – С. 183–187. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=39379642> (дата обращения: 17.10.2021).

102. Федорович, В. А. США: федеральная контрактная система : механизм регулирования государственного хозяйствования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин ; В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин ; Российская акад. наук, Ин–т Соединенных Штатов Америки и Канады, Военно–пром. комис. при Правительстве Российской Федерации. – 2–е изд., перераб. и доп.. – Москва : Наука, 2010. – ISBN 978–5–02–037092–0. – Текст : непосредственный.

103. Федотов, Д. А. Особенности осуществления государственных закупок в условиях чрезвычайных ситуаций / Д. А. Федотов, И. П. Довбий. – Текст : электронный // Управление в современных системах. – 2021. – № 3(31). – С. 29–40. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=46683149> (дата обращения: 10.02.2022).

104. Фрунзе, В. В. Обеспечение качества контрольной деятельности в сфере закупок: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Фрунзе Валерий Валерьевич. – СПб., 2021. – 21 с. – Текст : непосредственный.

105. Халикова, Э. А. Совершенствование системы управления корпоративными закупками / Э. А. Халикова, И. Р. Сафиуллин. – Текст :

электронный // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 9(112). – С. 384–385. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30462741> (дата обращения: 29.12.2021).

106. Шабанова, Е. В. Экономические проблемы надежности контрактной системы в сфере закупок : региональный аспект: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Шабанова Елена Владимировна. – Иваново, 2015. – 20 с. – Текст : непосредственный

107. Шадрина, Е. В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт / Е. В. Шадрина, И. В. Ромодина. – Текст : непосредственный // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 149–172.

108. Шибанова, А. А. Обеспечение экономической безопасности системы государственных закупок в РФ: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Шибанова Анна Анатольевна. – Санкт-Петербург, 2020. – 22 с. – Текст : непосредственный.

109. Шмелева, М. В. Эффективность осуществления закупок как важнейшая цель российской контрактной системы / М. В. Шмелева. – Текст : электронный // Правовая парадигма. – 2018. – № 1. – С. 79–83. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-osuschestvleniya-zakupok-kak-vazhneyshaya-tsel-rossiyskoy-kontraktnoy-sistemy> (дата обращения: 24.06.2021).

110. Чулков, А. С. Проблемы и пути повышения эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок в субъектах Российской Федерации / А. С. Чулков. – Текст : электронный // Финансы и кредит. – 2017. – Т. 23. – № 18(738). – С. 1046–1062. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29119684> (дата обращения: 27.06.2021).

111. Юрченко, Е. В. Государственные закупки: современные проблемы / Е. В. Юрченко, А. А. Юрченко. – Текст : электронный // Вестник Финансового университета. – 2015. – № 4(88). – С. 16–23. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24099636> (дата обращения: 17.03.2022).

112. Яруллин, С. М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С. М. Яруллин. – Текст : электронный // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2010. – № 8. – С. 169–172. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15571804> (дата обращения: 15.03.2022).

113. Bruno, T. The promise of Best Value Procurement: Governance and (in) stability of specifications within an innovative biogas project / T. Bruno, C. J. Gelderman, W. Lambrechts, J. Semeijn. – Текст : непосредственный // Journal of Cleaner Production – 2018. – 172. – pp. 1465–1475.

Статьи автора, а также в соавторстве

114. Геллер, А. Я. Анализ причин расторжения контрактов в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации / А. Я. Геллер – Текст : электронный // Вестник университета. – 2022. - № 5. – С. 5-12. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=48735767> (дата обращения: 15.02.2022).

115. Геллер, А. Я. Анализ развития электронного аукциона как инструмента закупок для государственных нужд / А. Я. Геллер. – Текст : непосредственный // Общественные науки. – 2011. – № 2. – С. 191–196.

116. Геллер, А. Я. Изменение в законе № 44–ФЗ в части контракта: приемка, расторжение / М. А. Шелоумов, А. Я. Геллер. – Текст : непосредственный // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2021. – № 66. – С. 32–41.

117. Геллер, А. Я. Использование маржинального анализа НМЦК при выборе исполнителя закупки / А. Я. Геллер. – Текст : непосредственный // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2022. – № 5. – С. 372–382.

118. Геллер, А. Я. Контракты жизненного цикла / А. Я. Геллер, В. И. Назарет, М. А. Шелоумов. – Текст : непосредственный // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2022. – № 67. – С.61–66.

119. Геллер, А. Я. Новые правила закупок малого объема / А. Я. Геллер, М. А. Шелоумов. – Текст : непосредственный // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2021. – № 65. – С. 16–20.

120. Геллер, А. Я. Особенность закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства с января 2022 года / А. Я. Геллер, В. И. Назарет, М. А. Шелоумов. – Текст : непосредственный // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2021. – № 66. – С. 7–10.

121. Геллер, А. Я. О формировании федеральной контрактной системы для государственных закупок / А. Я. Геллер. – Текст : непосредственный // Экономическая политика. – 2011. – № 5. – С. 163–167.

122. Геллер, А. Я. Организационно-правовые аспекты закупочной деятельности в РФ: монография / А. Я. Геллер и кол. авторов; под общ. ред. О. Ю. Кирилловой. – Текст : непосредственный. — Москва : РУСАЙНС, 2022. — 202 с. - ISBN 978-5-466-01829-5.

123. Геллер, А. Я. Предпосылки и пути развития открытого аукциона в электронной форме как инструмента закупок для государственных нужд / А. Я. Геллер. – Текст : непосредственный // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2011. – № 2(27). – С. 186–191.

124. Геллер, А. Я. Проблематика развития электронного аукциона как инструмента закупок для государственных нужд / А. Я. Геллер. – Текст : непосредственный // Креативная экономика. – 2011. – Т. 5. – № 8. – С. 19-27.

125. Геллер, А. Я. Теоретические основы организации контроля в процессе реализации закупки / А. Я. Геллер, О. Ю. Кириллова. – Текст : непосредственный // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2022. – Т. 19. – № 4(124). – С. 155–164.

126. Геллер, А. Я. Контракт как инструмент контроля процесса закупки / А. Я. Геллер – Текст : непосредственный // Российское конкурентное право и экономика. – 2022. – № 3(31). – С. 72-79.

127. Геллер, А. Я. Формирование системы контроля заказчика на основе построения организационно- функциональной модели процесса закупки / А. Я. Геллер – Текст : непосредственный // Индустриальная экономика. - 2022. – № 5. – Т. 2. – С. 215-222.

Электронные ресурсы

128. Автоматизация закупок: опыт крупнейших заказчиков, структура рынка, тренды. Исследование TAdviser. – Текст : электронный // Издание TAdviser : [сайт]. – 2021. – URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Автоматизация_закупок:_опыт_крупнейших_заказчиков,_структура_рынка,_тренды.Исследование_TAdviser (дата обращения: 10.12.2021).

129. 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 I квартала 2019 года. – Текст : электронный // Министерство финансов Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2021. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127941 (дата обращения: 11.08.2021).

130. В «Газпроме» создан «Естественный каталог закупок и цен». – Текст : электронный // Издание TAdviser : [сайт]. – 2021. – URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Газпром_\(Антирутина_Корпорация\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Газпром_(Антирутина_Корпорация)) (дата обращения: 10.12.2021).

131. Высокая доля расторжения контрактов в рамках закона о контрактной системе. Аналитический доклад. – Текст : электронный // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2021. – URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/_2021_long.pdf (дата обращения: 15.10.2021).

132. Государственные закупки в период пандемии COVID–19. – Текст : электронный // Счетная палата Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2022. – URL : <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-procurement.PDF> (дата обращения: 31.01.2022).

133. Динамика роста цен на арматуру. – Текст : электронный // Мониторинг Цен : [официальный сайт]. – 2021. – URL : https://www.mcena.ru/metalloprokat/armatura/a500s-gost-r-52544_dinamica (дата обращения: 01.12.2021).

134. Единая информационная система в сфере закупок : [официальный сайт]. – Москва, 2022. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения 10.04.2022). – Текст : электронный.

135. Итоги премии «Лидер конкурентных закупок 2019». – Текст : электронный // Премия «Лидер конкурентных закупок» : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <http://www.premia-zakupki.ru/award/2019/> (дата обращения: 30.05.2021).

136. Кузнецова, Е. М. Руководство по включению экологических критериев в государственные закупки /Е.М. Кузнецова, Е.В. Шадрина, К. Конттури, С. Ланкинъеми, Х. Юлиурси. – Текст : электронный // Экологический союз, Национальный исследовательский институт «Высшая школа экономики, Санкт-Петербургский университет аэрокосмического приборостроения : [официальный сайт]. – 2022. – URL: <https://ecounion.ru/wp-content/uploads/2021/04/rukovodstvo-po-vklyucheniyu-ehkologicheskikh-kriteriev-v-gosudarstvennye-zakupki-2021.pdf> (дата обращения: 19.02.2022).

137. Лисовенко, О. К. Внутренний контроль закупок в организации. – Текст : электронный // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://roszakupki.ru/upload/iblock/444/%D0%9B%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%201.pdf> (дата обращения 04.11.2021).

138. Лопатников, Л. И. Общеэкономический и экономико-математический объяснительный словарь Лопатникова. – Текст : электронный // Словарь Лопатникова : [сайт]. – 2021. – URL: <http://slovar-lopaticnikov.ru/slovar/g/gosudarstvennye-zakupki/> (дата обращения: 15.01.2021).

139. Луконина, А. Будущее закупок: глобальные тренды и новые технологии в России. – Текст : электронный. // «Торг уместен» : [сайт]. – 2021. – URL: <https://umestentorg.com/point-of-view/budushhee-zakupok-globalnye-trendy-i-novye-tehnologii-v-rossii/> (дата обращения: 05.04.2021).

140. Маржинальный анализ в управлении затратами и себестоимостью продукции. – Текст : электронный // Центр дистанционного образования

«Элитариум» : [сайт]. – 2022. – URL: <http://www.elitarium.ru/marzhinalnyj-dohod-izderzhki-zatraty-pribyl-proizvodstvo-tochkabezubytochnosti> (дата обращения: 01.03.2022).

141. Материалы Московского финансового форума 2019. – Текст : электронный // Министерство финансов Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://mff.minfin.ru/program/12-sentyabrya/optimizatsiya-mekhanizmov-gosudarstvennykh-zakupok/> (дата обращения: 25.10.2021).

142. Международное исследование «Общие центры обслуживания» – 2019. Краткий обзор. – Текст : электронный // Deloitte Touche Tohmatsu Limited : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://www2.deloitte.com/ru/ru/pages/operations/articles/shared-services-survey-2019.html> (дата обращения: 15.05.2021).

143. Модель зрелости закупок. Анализ функции закупок в российских компаниях. – Текст : электронный // КПМГ : [официальный сайт]. – 2022. – URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2016/8/ru-ru-procurement-survey.pdf> (дата обращения: 09.03.2022).

144. О публичных закупках: Типовой закон ЮНСИТРАЛ 2011 г. – Текст : электронный // Сайт Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли : [официальный сайт]. – 2022. – URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf> (дата обращения: 11.01.2022).

145. Оперативный доклад Счетной Палаты РФ за 2020 год. – Текст : электронный // Счетная палата Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2021. – URL: www.ach.gov.ru/audit/12723#expenditures (дата обращения: 08.03.2021).

146. Пандемия COVID-19 в отчетах и материалах зарубежных высших органов аудита. – Текст : электронный // Счетная палата Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2022. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/COVID-19-SAIs-results.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).

147. Реальный эффективный курс рубля в 2020 году снизился на 14 %. – Текст : электронный // Интерфакс : [официальный сайт]. – 2021. – URL: interfax.ru/business/745185 (дата обращения: 18.04.2021).

148. Оперативный доклад Счетной Палаты РФ за 2020 год. – Текст : электронный // Счетная палата Российской Федерации : [официальный сайт]. – 2021. – URL: www.ach.gov.ru/audit/12723#expenditures (дата обращения 08.03.2021).

149. Сбербанк поможет клиентам защитить сделки от непредвиденных рисков. – Текст : электронный // ИА «Банки.ру» : [официальный сайт]. – 2019. – URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=10217533> (дата обращения: 10.12.2019).

150. Система закупок в Российской Федерации: доклад. – Текст : электронный // ВШЭ, 2018 : [официальный сайт]. – 2022. – URL: <https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf>. (дата обращения: 25.10.2022).

151. Тинотенда, Ф. М. Роль контроля качества закупок в эффективности закупок в энергетическом секторе Зимбабве. – Текст : электронный // Cogent Engineering : [Электронный ресурс] – 2022. – URL: <https://doi.org/10.1080/23311916.2019/1631563> (дата обращения: 26.01.2022).

152. Управление функцией внутреннего контроля. Исследование PwC. – Текст : электронный // PricewaterhouseCoopers : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/collection/pwc-upravleniye-funktsiye-vnutrennego-kontrolya.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

153. Характеристики закупочной функции Совместное исследование PwC и ассоциации директоров по закупкам «Клуб закупщиков» Ноябрь 2019. – Текст : электронный // PricewaterhouseCoopers : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://www.pwc.ru/ru/retail-consumer/assets/kharakteristiki-zakupochnoy-funkcii.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

154. Эксперты предложили перевести претензионную работу в сфере закупок в электронную форму. – Текст : электронный // Справочно-правовая система Гарант : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://www.garant.ru/article/1276655/> (дата обращения: 19.12.2021).

155. Электронные торговые площадки в России: кто есть кто. – Текст : электронный // РАЭК–Аналитики : [сайт]. – 2021. – URL: <https://raex-a.ru/project/etp/2019/resume> (дата обращения: 30.05.2021).

156. DFARS 213.3. – Текст : электронный // An official website of the United States Government : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <http://www.acq.osd.mil/drap/dars/dfarspgi/current/> (дата обращения 12.10.2021).

157. DFARS 206.3. – Текст : электронный // An official website of the United States Government : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <http://www.acq.osd.mil/drap/dars/dfarspgi/current/> (дата обращения 12.10.2021).

158. Managing and monitoring supplier performance. The State of Queensland. – Текст : электронный // Department of Housing and Public Works. : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en> (дата обращения 12.10.2021).

159. Procurement–powered performance. – Текст : электронный // SAP Ariba : [официальный сайт]. – 2021. – URL: <https://www.ariba.com/procurement-insights-research?campaigncode=CRM-PR21-XIP-ARIBAPR> (дата обращения: 15.05.2021).

160. SUSTAINABLE PROCUREMENT INDICATORS. – Текст : электронный // Глобальная торговая площадка Организации Объединенных Наций : [официальный сайт]. – 2022. – URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/SustainableProcurementIndicatorProject> (дата обращения 30.01.2022).

161. UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011). – Текст : электронный // Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли : [официальный сайт]. – 2021. – URL: http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html (дата обращения 12.10.2021).

Приложение А (обязательное)

Ключевые вехи формирования института государственных закупок в России

Таблица А.1 – Ключевые вехи формирования института государственных закупок в России

Дата/ Период	Инициатор	Документ/Основное содержание
1654 7 июля	Царь Алексей Михайлович	Указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» – привлечение поставщиков на льготных условиях
1714 3 июня	Сенат	«О публикованиі указами о подрядахъ и продажахъ» – сводный перечень результатов по господрядам: кто, на что и по какой цене подрядился
1720 апрель	Царь Петр I –	– Указ «О незаключении подрядов без пошлин» – борьба с перерасходом государственных средств. Формируются первые правила публичных торгов; – Регламент Адмиралтейства и Верфи № 3937 – прообраз современного порядка организации торгов, разработан механизм закупок для нужд государства, включающий этапы планирования, объявления закупочной процедуры, подачи заявок, «пока горит свеча» (переторжка или последний шанс сбавить цену), заключение подряда
Примерно после 1737 года	Камер– коллегия Анны Иоановны	Применяется регламент проведения торгов. Запрет на участие в торгах заказчика
1758	Правление Елизаветы Петровны	«Регул провиантского правления»: закупки у производителя без посредников, по твердым государственным ценам; запрет брать обязательства в подряде превышающие стоимость собственного имущества исполнителя, подтверждение достоверности происхождения товара
1775–1776 годы	Правление Екатерины II	«Учреждение о губерниях» – ст. 118 «О контрактах по подряду, поставках и откупах» Акта «Учреждение о губерниях»: закреплены сроки участия в конкурсной процедуре, ужесточились требования по поручительству и предыдущему опыту исполнения контрактов
1801–1825 годы	Император Александр I	Введено в действие более 170 нормативных документов в сфере закупок, обнародуется аналитическая статистика по итогам торгов, крупные подряды предписано дробить на лоты
1815 год		Указ с рекомендациями распределять подряды по частям
1818 год		«О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенными с ними в казенных местах подрядах»
1845 год	Николай I	Уложения о наказаниях уголовных и исправительных – включены наказания за нарушение конкурсных процедур; давление на других участников; за допуск к торгам исполнителей, не соответствовавших требованиям подряда; за вступление чиновников в казенные подряды через подставных лиц; за приемку некачественно выполненных работ и пр.

Дата/ Период	Инициатор	Документ/Основное содержание
1860 год	Александр II	Начало политики протекционизма российских производителей
1900 – октябрь 1917	Николай II	«Положение о подрядах и поставках» содержало три типа торгов: – изустные торги (аукцион); – торги посредством запечатанных объявлений (запрос котировок); – смешанные
1917– 1991	Плановая централизованная государственная система фондового перераспределения общественных и материальных благ
1992 28 мая	Президент Российской Федерации	№ 2859–1 "О поставках продукции и товаров для государственных нужд". Носил декларативный характер, содержал 5 статей, выступающих платформой формирования новых принципов госзакупок на добровольной и конкурсной основе
1997 8 апреля	Президент Российской Федерации	Указ № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" – определил выбор исполнителя госзаказа на конкурсной основе
1999 6 мая	ГД РФ	№ 97–ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" – сфера действия – только закупки из средств федерального бюджета
2005 21 июля	ГД РФ	№ 94–ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" – описывает систему регламентов для гражданско–правовых процедур госзакупок, обеспечивающую прозрачность и устраняющую возможность коррупции и злоупотреблений. <i>Содержит презумпцию добросовестности исполнителя, что лишает у заказчиков возможности применять инструменты защиты от неисполнения и некачественного исполнения контрактов</i> (курсив автора)
2007 год	ГД РФ	Введена ЕИС
2011 год	ГД РФ	Введена процедура электронного аукциона
2013 5 апреля	ГД РФ	№ 44–ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" – создана федеральная контрактная система, подразумевающая планирование закупок, мониторинг цен, <i>создание механизмов контроля и анализ результатов исполнения контрактов</i> (курсив автора)
2014 год	ГД РФ	Введены новые правила закупок, способы защиты конкуренции, антикоррупционные меры

Источник: составлено автором.

Приложение Б
(обязательное)

Поводы для изменения существенных условий контракта 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"

Таблица Б.1 – Поводы для изменения существенных условий контракта в соответствии с № 44–ФЗ

Условие	Событие	Последствия
1. Документация о закупке предусматривает возможность изменения условий контракта	– снижение цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги и их качества	–
	– увеличение или снижение ¹ по инициативе заказчика не более, чем на 10 % количества поставляемого товара, объема выполняемой работы или оказываемой услуги ²	Изменение (увеличение или снижение) цены контракта, исходя из установленной в контракте цены единицы товара, работы или услуги, но не более чем на 10 % цены контракта
	– изменение объема и (или) видов выполняемых работ по контракту, предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия	Допускается изменение цены контракта не более чем на десять процентов с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации
2. Контракт заключен не менее чем на 3 года, а цена заключенного контракта составляет либо превышает размер цены, установленный Правительством Российской Федерации	– исполнение контракта для обеспечения федеральных нужд по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно	Условия контракта могут быть изменены на основании решения Правительства Российской Федерации
	– исполнение контракта для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения	Условия контракта могут быть изменены на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти

¹ Изменение цены контракта осуществляется в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации.

² Примечание: за исключением контракта, предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия.

Условие	Событие	Последствия
	его условий невозможно	субъекта Российской Федерации
3. Контракт заключен не менее чем на 1 год, а цена заключенного контракта составляет либо превышает размер цены, установленный Правительством Российской Федерации	– исполнение контракта для обеспечения муниципальных нужд по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно	Условия контракта могут быть изменены на основании решения местной администрации
4. Контракт заключен	– изменение в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги	Изменение существенных условий контракта допускается по соглашению сторон. При этом государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта
	– уменьшение ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика лимитов бюджетных обязательств ¹	
5. Предмет контракта: выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия	– возникли независящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения, в том числе необходимость внесения изменений в проектную документацию	Внесение изменений осуществляется при наличии в письменной форме их обоснования с условием, что такое изменение не приведет к увеличению срока исполнения контракта и (или) цены контракта более чем на 30 %
	– контракт по независящим от его сторон обстоятельствам, влекущим невозможность его исполнения, в том числе: – необходимость внесения изменений в проектную документацию, – не исполнение в срок по вине подрядчика	Допускается однократное изменение срока исполнения контракта на срок, не превышающий срока исполнения контракта.

Источник: составлено автором.

¹ Решение об изменении контракта в связи с уменьшением лимитов бюджетных обязательств осуществляется исходя из соразмерности изменения цены контракта и количества товара, объема работы или услуги.

Приложение В
(обязательное)

Распределение вероятности рисков по видам закупок

Таблица В.1 – Распределение вероятности рисков по видам закупок

Вид закупки/ Риски процесса закупки	Стандартная	Индивидуальная	Иновационная	Целевая	Адресная	Уникальная
I. Планирование						
Завышенная НМЦК	↓	→	↑	↑	↑	↑
Нарушения в документации	↓	↑	↑	↑	↑	↑
Фальсификация документов	↓	→	→	↑	↑	→
Необоснованное (искусственное) дробление или укрупнение предмета закупки	→	↓	↓	→	↓	→
Некорректное ТЗ	↓	↑	↑	↑	↓	→
Неодобрение в ходе общественных слушаний	↓	→	↓	↑	→	→
II. Выбор исполнителя						
Недостаточные сроки подачи заявок	↓	↑	→	↑	↓	→
Установление дискриминационных (завышенных) требований	↓	↑	↑	↑	↓	↑
Отсутствие четких критериев экономической эффективности торгов	↓	→	↑	↓	↓	↑
Нарушение порядка процедур работы конкурсной комиссии (непрозрачность)	↓	→	→	↓	↓	→
Необоснованный выбор способа определения поставщика	↓	↓	→	↓	↓	↑
Пропуск ошибок в документации		↑	↑	↑	→	↑

Вид закупки/ Риски процесса закупки	Стандартная	Индивидуальная	Инновационная	Целевая	Адресная	Уникальная
Ошибки в описании технических параметров объекта	↓	↑	↑	↑	→	↑
Признание закупки несостоявшейся	→	→	↑	↑	→	→
Обнаружение признаков недобросовестной конкуренции	→	→	↑	↑	→	→
Низкая конкуренция в зоне закупки	→	↑	↑	↑	↓	↑
Непрофессионализм заказчика	↓	→	↑	↓	→	→
Жалобы и претензии заинтересованных лиц	→	→	↑	↑	→	→
III. Исполнение контракта						
Нарушения в изменении условий контракта	→	→	→	↓	↓	↑
Нарушение договорных условий	→	↓	→	↓	↓	↑
Некорректное определение объемов закупки	→	↑	↑	↓	↓	↑
Нарушение сроков и/или графика поставки (выполнения работ, услуг)	→	→	↑	↓	→	→
Нарушение порядка и сроков приемки	↓	→	↑	↓	→	→
Низкое качество экспертизы ТРУ	↓	↑	↑	↓	→	↑
Неисполнение обязательств по оплате ТРУ	→	→	↑	↓	↓	↑
Непредвиденное сокращение расходов бюджета	↓	↓	↓	↓	→	↓
Резкое удорожание предмета закупки	→	→	↑	→	→	
Возникновение претензий, влекущих штрафы, пени, неустойки	→	→	↑	↓	↓	↓
Изменение цен	↓	→	↑	↑		→

Вид закупки/ Риски процесса закупки	Стандартная	Индивидуальная	Инновационная	Целевая	Адресная	Уникальная
Рыночный дефицит	↓	→	→	↓	↓	→
Форс-мажор	→	→	→	→	→	→
Несоответствие планового результата закупки фактическому (рекламации по качеству)	↓	→	↑	↓	↓	→
Примечания 1. ↑ – высокая вероятность риска; 2. ↓ – низкая вероятность риска; 3. → – средняя вероятность риска.						

Источник: разработано автором на основе экспертного опроса.