

Международный прокьюремент и современные модели государственных закупок

Кушнарёв В.В., аспирант кафедры «Коммерции и логистики» Ростовский государственный экономический университет РГЭУ «РИНХ», г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация
E-mail: kushnarev@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены модели государственных закупок и возможности их совершенствования на основе применения логистического инструментария. Обосновано, что отправной точкой повышения эффективности российской системы госзакупок может стать построение многоуровневой логистической системы.

Ключевые слова: логистика государственных закупок, международный прокьюремент, модель госзакупок, логистический менеджмент госзакупок, государственный контракт.

International procurement and modern models of public procurement

Kushnaryov V.V., postgraduate student of the Department of Commerce and Logistics Rostov State Economic University RSEU RINH, Rostov-on-Don, Russian Federation, Rostov State Economic University RSEU «RINH»
E-mail: kushnarev@yandex.ru

Annotation. The article considers models of public procurement and the possibility of their improvement based on the use of logistics tools. It is substantiated that the starting point for increasing the effectiveness of the Russian public procurement system can be the construction of a multi-level logistics system.

Keywords: logistics of public procurement, international procurement, public procurement model, logistics management of public procurement, state contract.

В условиях глобальной нестабильности и гиперконкуренции возрастает роль государства в поддержке качественных и количественных характеристик экономических систем разного уровня. Проследить эволюцию взглядов на роль государства в экономике можно на основе работ зарубежных и отечественных учёных в сфере экономической теории: начиная от А.Смита, Д.Рикардр, Л.Вальраса, А. Маршалла и др, до современных институциональных теорий Д.Нортонa, Дж.Стиглица, К.Эрроу и др.

Типичным примером реализации государством экономических функций является организация и управление государственными закупками. Вопросы государственного регулирования макроэкономических процессов в российской экономике рассмотрены в исследованиях Д.А. Миропольского, С.А. Дятлова, А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, И.И. Смотрицкой и других учёных¹. Результаты исследований свидетельствуют о весомой роли государства в активизации инновационных процессов в стране. При этом очевидно, что «для адекватного ответа на инновационный вызов, стоящей перед нашей страной, требуется качественное изменение институтов государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов государственных закупок²».

Обратим внимание на то, что реализация стратегии инновационного развития российской экономики во многом зависит от стимулирования инновационной активности субъектов хозяйствования со стороны государственных заказов. Государство ежегодно инвестирует более 10 процентов от общей суммы средств федерального бюджета на выполнение инновационно-ориентированных программ.

И данная тенденция характерна не только для российской экономики. Общемировой объём госзакупок во втором десятилетии XXI века достиг 20%

¹ Дятлов С.А. Инновационная гиперконкуренция как фактор развития экономической системы // Экономист. №5. – 2012 г. – С. 69-76.; Государство и рынок: механизмы взаимодействия в условиях нестабильности экономических систем/ под ред С.А. Дятлова, Д.А. Миропольского,- СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2014. – 706 с.; Розанова Н.М., Комарницкая А.Н. Государственное регулирование микроэкономических процессов циклического развития экономики // Журнал экономической теории. 2014. №1. С. 139.

² Смотрицкая И.И. Госзаказ как механизм стимулирования инновационной деятельности предприятий-резидентов ОЭЗ «Дубна» Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, №22, 2010.- С.20.

мирового ВВП, а доля государственных расходов на конечное потребление в общем объеме ВВП имеет диапазон в формате от 25 до 17 процентов. Столь значительная доля государственных закупок предопределяет необходимость постоянного поиска инструментов рационализации закупочных процедур. Поскольку государство осуществляет свои функции через исполнительные органы федерального, регионального и местного уровней, то можно заключить, что совокупность хозяйствующих субъектов и исполнительных органов управления образуют институциональную структуру организационной рыночной среды государственных закупок. Эта структура различна в разных странах, но деятельность государственных органов управления в большинстве случаев сопряжена с обеспечением и поддержкой конкурентной среды, реализацией принципов открытости, прозрачности, анти коррупционности и эффективности осуществления государственных закупок.

В России объем федерального и муниципального рынка государственных закупок значительно превышает размер закупок материальных ресурсов крупными корпорациями. При этом по оценкам экспертов до 90 % всех государственных закупок реализуется с различного рода нарушениями. Возникает объективная необходимость решения проблемы ужесточения контрольных функций государства, с целью повышения экономической эффективности расходования государственных средств. Одной из причин того, что рост расходов федерального бюджета России не обеспечивает роста её экономики, состоит в недостатках, накопившихся в организации системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Теоретики и практики, занимающиеся вопросами организации и управления закупками для государственных нужд однозначны во мнении о том, что назрела необходимость модернизации российской системы госзакупок. В рамках разработки предложений в данном направлении продуктивным является исследование зарубежного опыта организации и планирования государственных закупок и выявление полезных для российской практики аспектов.

Анализ мирового опыта организации государственных закупок³, свидетельствует о том, что эффективно выстроенная система госзакупок в ряде государств обеспечивается в рамках национальных контрактных систем. Так, например, Федеральная контрактная система США представляет собой достаточно хорошо отлаженный механизм обеспечения потребностей государства в товарах, работах и услугах. Национальные контрактные системы США и Великобритании обеспечивают организационно-экономическую поддержку механизма всех стадий организации, планирования и исполнения государственного заказа.

Среди функций, которые выполняют национальные контрактные системы этих стран, выделим: плано-аналитическое обеспечение контрактов; методическая поддержка выполнения госзаказов; формирование библиотеки типовых контрактов; менеджмент рисков; анализ и оценка результатов контрактов; мониторинг и контроль. Законодательная база государственной контрактной системы США берёт начало с 1948 года. Ряд подходов, применяемых в практике работы Федеральной контрактной системы США, взят на вооружение странами Европейского союза при построении системы государственных закупок, использован в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе.

Изучение мирового опыта организации государственных закупок позволяет говорить о наличии национальных моделей рынка госзакупок (американская, европейская, азиатская) и о сложившемся стандартном наборе форм и методов работы государства на данном рынке. Рассмотрим наиболее распространённые из них, применяемые в последнее время.

Американский опыт организации и управления госзакупками свидетельствует о преобладании централизованных методов закупок, связанных с обеспечением национальной обороны страны. Такой подход нельзя назвать полной централизацией закупочной деятельности, но жёсткие

³ Альбеков А.У., Кушнарёв В.В., Мировой опыт организации государственных закупок Материалы XIII Международной научно-практической конференции «Логистика: современные тенденции развития», СПб.: 2014. Изд-во ИНЖЭКон С. 16-19.

регламенты, стандарты и детальная проработка принципов и процедур этих закупок по целому ряду организационных параметров имеет существенное сходство с административной системой снабжения и планирования, существовавшей в нашей стране при командной системе хозяйствования.

«Ещё в 1930-х годах американские экономисты Дж. Гэлбрейт, В. Леонтьев, С. Холланд и др. обосновали целесообразность создания при аппарате Президента США Управления национального экономического планирования»⁴. Именно в этот период времени в экономику США был встроен государственный сектор и создан тип смешанной экономической системы, вобравший в себя преимущества рынка и государственного регулирования. В рамках Управления национального экономического планирования предполагалось выполнение аналитических, программных, прогнозных, координационных функций по регулированию экономики со стороны государства. Уже в тот период времени в США было заявлено о необходимости сочетания централизованного и индикативного планирования. В создании единого государственного плана стали участвовать как частные предприниматели, так и представители государственного сектора экономики. Отметим, что государственный заказ вполне вписывался в формат данного плана, реализуя принятую национальную концепцию государственных закупок.

«В настоящее время Федеральная контрактная система США управляет средствами в размере более 500 млрд. долл. Её участниками являются более 160 тысяч коммерческих организаций; около 17 млн. человек заняты в сфере госзакупок (12,5 процентов трудоспособного населения)»⁵.

Государственные закупки используются для строительства крупных инфраструктурных объектов, в том числе транспортных магистралей, складских логистических центров, обеспечивают поддержку национальных отраслей экономики и выполнение целевых государственных и муниципальных программ.

⁴ Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. М.: Прогресс. 1969. - С. 395-397.

⁵ <http://zakupki-tendery.ru>

Поскольку государство является крупным заказчиком проведения фундаментальных научно-исследовательских работ и производства продукции для оборонного сектора экономики, обеспечивает реализацию социальных и экологических программ, то и инвестиции в госзакупки растут год от года. В ряде случаев государство выступает в качестве единственного покупателя товаров, работ, услуг для обеспечения тех или иных нужд. Всё вышележащее говорит о значительной роли сектора государственных закупок в хозяйственном развитии стран. Это выражается во влиянии государства на ценовую политику, на размер и структуру доходов, заработную плату и занятость населения в различных отраслях и сферах деятельности страны.

Учёные обращают внимание на особенности «в способах определения поставщика, проведении конкурсов, аукционов, различных подходах к централизации закупок. И хотя в последнее время во многих странах мира роль государства в системе удовлетворения государственных нужд претерпевает определённые изменения, но по-прежнему эффективность проведения конкурсных процедур в практике размещения госзаказов неоспорима»⁶.

Типология конкурсов, применяемых в зарубежной практике, дифференцируется по способу приглашения участников, по количеству этапов. Различаются конкурсы и с точки зрения количества объектов закупок, а также исходя из участия иностранных претендентов. Применение конкурсных процедур способствует снижению государственных расходов закупок; обеспечивает повышение конкуренции на данном сегменте рынка; прозрачность и контроль процедуры закупок, противостоит коррупции.

«В США в 1972 году был принят Закон о регулировании федеральной системы госзакупок, и определён орган уполномоченный решать вопросы закупок - Министерство финансов и обороны. В настоящее время организация и управление госзакупками в США возложена на Администрацию общих услуг

⁶ Асаул А.Н., Кошечев В.А. Государственное предпринимательство в строительстве (государственный строительный заказ), СПб.: АНО ИПЭВ 2009. – 300 с.

– General Services Administration на основе заявок от Министерств и ведомств»⁷.

В американской практике последовательность закупочных действий следующая: заявки на закупку товаров, работ, услуг поступают из Министерств (ведомств) и направляются в Администрацию общих услуг, где реализуются крупные закупки и используются конкурентные процедуры их выполнения; здесь же осуществляется хранение товарно-материальных ценностей и перепродажа их заказчикам по оптовой цене с удержанием определённого (не значительного по величине) процента, обеспечивающего покрытие административных расходов.

Некоторые ключевые национальные ведомства, например, «Агентство по исследованию и развитию электроэнергетики», «Национальное управление по авионавигации и исследованию космического пространства» самостоятельно проводят государственные закупки. Это относится и к обеспечению государственных закупок Министерством обороны США. В задачи министерства входит поиск вариантов оптимального использования средств на оборону.

Обзор аналитических публикаций⁸, касающихся организации государственных закупок в США свидетельствует о тщательной проработке законодательства, нормативно-правовых актов и регламентов, регулирующих порядок их организации, проведения и управления.

В государственных регламентах закупочной практики США выделим Правила закупок для федеральных нужд и для нужд обороны. В этих документах законодательно закреплены принципы государственного прокьюремента. Их выполнение носит обязательный характер для всех участников рынка госзакупок. Государственный прокьюремент обеспечивает

⁷ Линдерс М., Фирон Х. Управление снабжением и запасами. Логистика. Пер. с англ. – СПб.: ООО «Полиграфуслуги». 2006.-768 с.

⁸ Асаул А.Н., Кошечев В.А. Государственное предпринимательство в строительстве (государственный строительный заказ), СПб.: АНО ИПЭВ 2009. – 300 с; Покровская В.В., Ускова Е.А. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок.//Российский внешнеэкономический вестник №3(март) 2008. - С.25-39; Линдерс М., Фирон Х. Управление снабжением и запасами. Логистика. Пер. с англ. – СПб.: ООО «Полиграфуслуги». 2006.-768 с. и др.

равные условия для участия исполнителей в системе госзаказа, конкуренцию среди участников, соблюдение качества, справедливости, открытости всех госзакупочных процедур.

Проведённый анализ организации государственной закупочной практики в разных странах, показал, что американская система госзакупок достигла серьёзных успехов в части применения информационно-компьютерных технологий. Ещё в 1994 году в США был принят Закон о совершенствовании федеральных приобретений, нацеленный на информатизацию и электронную коммерцию. В качестве приоритетной задачи в сфере госзакупок этот закон выдвинул модернизацию информационной политики и вопросы создания и практического применения информационных ресурсов.

Результатом реализации этой задачи стал полный переход на электронный документооборот в системе госзакупок. Была введена компьютерная база данных; создан информационный центр госзакупок (Центральная информационная система федеральных закупок США); разработаны соответствующие регламенты и стандарты; унифицированы формы документов; консолидирована информация о госзакупках. Сформирована база для подготовки аналитических отчётов правительству и президенту.

Информацию агрегируют в разрезе: пользователей, по временному периоду, по товарным группам; по ведомствам и контрактам. В сети интернет на специальном сайте размещается электронная версия регистра контрактов; а в едином портале правительства публикуется информация о проведении закупок и их результатах.

Вместе с тем, в данной информационной системе госзакупок есть и ряд проблем, которые связаны с недоиспользованием информации в аналитических целях, противоречивостью баз данных и несогласованностью ряда подсистем и блоков регионального и отраслевого уровня. Это отражается на эффективности проведения электронных торгов. Можно заключить о наличии ряда проблем в системе госзакупок США, связанных с применяемыми регламентами

использования интернет-технологий и средств связи; норм защиты информации и базовых стандартов сетевой безопасности. Объективно говоря, такого рода проблемы характерны не только для системы госзакупок США, но и для информационных систем госзакупок других странах.

В Европе система госзакупок формировалась на базе наднационального законодательства стран участников Европейского союза. Система госзакупок стран ЕС использовала сложившийся в этом направлении опыт США, в том числе опыт в сфере информатизации закупочной деятельности. Отметим, что при формировании системы госзакупок в Европе активно применялся опыт Германии, где хорошо была организована электронная практика проведения госзакупок.

Мы обращали внимание на то, что «создание наднационального законодательства госзакупок в ЕС построено на реализации таких целей как: оптимизация закупочной деятельности; минимизация затрат на их организацию; обеспечение равных условий конкуренции при заключении контрактов (на национальных рынках и в ЕС в целом); содействие ведению честного и открытого бизнеса; публичность; поддержка малых и средних бизнес структур в получении ими правительственных заказов; информатизация процессов и их инновационная направленность⁹». В странах ЕС в начале второго десятилетия XXI века удельный вес госзакупок находится на уровне 15%. Информационное обеспечение государственных закупок в странах ЕС включает все сведения, связанные с предложениями о закупках. Эта информация публикуется в «Официальном журнале ЕС». С 1998 года бумажная версия журнала преобразована в электронный формат в виде «Ежедневного электронного тендера». Электронная база данных ежедневного пополняется и к ней обеспечивается доступ через интернет, а так же её можно получить на компакт дисках. Национальная информационная система госзакупок стран ЕС располагает разветвлённой сетью информационных центров (более 200),

⁹ Кушнарёв В.В. Организация и управление государственными закупками: зарубежный опыт / Учёные записки факультета КиМ № 20. Ростов-на-Дону. 2013.- С.33.

оказывающих справочные и консультационные услуги заинтересованным пользователям.

В странах ЕС применяется централизованная и децентрализованная модели госзакупок. Централизованная модель госзакупок построена на принципе работы единого закупочного центра, аккумулирующего заявки на закупки от всех участников рынка. Децентрализованная система закупок взаимодействует с закупочными подразделениями компаний. Каждый из подходов имеет свои достоинства и недостатки. В первом случае – централизация содействует сокращению затрат на закупку ресурсов и обеспечивает оптимизацию транзакционных издержек.

Вместе с тем централизованная модель закупок менее мобильна, не всегда гибко реагирует на изменения рыночной ситуации. Децентрализованная модель закупок, хотя и отличается большей гибкостью и оперативностью, но для неё характерны и более высокие затраты. Как правило, выход из такой ситуации состоит в комбинировании вышеприведённых моделей госзакупок, когда централизованно осуществляется общее руководство закупочной деятельностью (нормативная база; планирование; бюджетирование; контроль; координация закупок и др.), а конкретные закупки выполняются специальными подразделениями компаний»¹⁰.

Комбинированная модель госзакупок характерна и для Великобритании. Государственный сектор Великобритании ежегодно тратит более 150 млн. фунтов стерлингов ежегодно на приобретение товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения государственного нужд. Опыт этой страны в части организации и управления закупками для государственных нужд целесообразно рассмотреть более подробно. Прежде всего, отметим, что здесь также применяется законодательство ЕС в части осуществления госзакупок, но Европейские регламенты по госзакупкам для Великобритании определяют минимальные пороговые значения по качеству товаров, работ и услуг.

¹⁰ Кушнарёв В.В. Организация и управление государственными закупками: зарубежный опыт / Учёные записки факультета КиМ № 20. Ростов-на-Дону. 2013. – С.34-37.

В Великобритании госзакупки координирует Министерство государственной коммерции. Критерий работы Министерства направлен на экономию бюджетных средств при выполнении госзакупок. Достижение этого критерия обеспечивается реализацией совокупности параметров, включая такие как:

- качественное государственное обслуживание и результативность деятельности правительства;

- высокий уровень квалификации и профессионализм менеджмента госзакупок;

- оценка закупочной деятельности в разрезе жизненного цикла товаров, работ, услуг от момента идентификации потребности в товарах, работах, услугах, до выбора поставщика, включая мониторинга контракта на всём пути его исполнения;

- взаимодействие с поставщиками на принципах прокьюрента и строгого выполнения требований к качеству товаров, работ, услуг;

- применение «Правительственной карты закупок» как механизма управления параметрами закупок, включая разработку превентивных мер по предотвращению возможных рисков закупочной деятельности;

- использование частной финансовой инициативы и механизма государственно-частного партнёрства;

- соблюдение Кодекса государственной гражданской службы Английского казначейства и этических норм госзакупок.

В начале 2000-х годов в российской государственной системе управления наметилась тенденция качественного улучшения системы макроэкономического регулирования. Об этих преобразованиях речь идёт в монографии учёных Высшей школы экономики Национального исследовательского университета. В частности, учёные отмечают, что «либеральная политика государства обеспечивала условия для экономического роста, но была сопряжена со значительными социально-политическими рисками. Экономический рост в рамках этой модели сопровождался усилением

неравенства между регионами, между социальными группами, между секторами; преимущества получали более развитые регионы, более состоятельные социальные группы, более устойчивые отрасли экономики, связанные с сырьевым сектором¹¹».

В таких условиях государство нуждалось в инструментах, позволяющих устранить неравенства и влиять на макроэкономические пропорции развития хозяйства. Был сделан выбор в пользу другой модели экономического развития страны, ориентированной на создание государства развития. В условиях новой модели экономического развития государственные закупки приобрели статус приоритетного инструмента управления макроэкономическими параметрами хозяйства страны. «По результатам мониторинга в 2016 году в единой информационной системе в сфере закупок размещено извещений о закупках на сумму около 6,5 трлн. рублей. Общий объем заключенных контрактов составил около 5,3 трлн. рублей. Среднее снижение цен при проведении конкурентных закупок - 8,2%. Объёмы государственных закупок по прямым контрактам малому бизнесу увеличились на 23,5% по сравнению с 2015 г. и составили более 610,9 млрд. рублей. Общий объем закупок у единственного поставщика увеличился относительно показателя 2015 года на 7%. Эксперты отмечают, что преобладающим способом определения поставщика признан электронный аукцион, доля которого составляет 58,3% от общего количества размещенных в ЕИС извещений»¹².

В зарубежной литературе отмечается, что при организации госзакупок наиболее конструктивным является подход, основанный на достижении параметров эффективного расходования бюджетных средств и соблюдении заданных качественных параметров этих закупок. В ряде источников¹³ доказано

¹¹Эмпирический анализ системы госзакупок в России. Под ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е. А. Подколзиной. Изд. дом Высшая школа экономики – М.: 2015. – С.15.

¹² Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год

¹³ Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности. В 2-х т. – Экономическая школа. СПб.: 2000, т. 1 334с.

положение, что не для всех товаров, работ, услуг можно априори определить и соответственно проверить качественные характеристики. Существуют товары, по которым не сложно определить качественные параметры и соответственно указать их в конкурсной документации (однородные группы товаров). Однако, есть и товары, качество которых можно выявить только после их практического применения. Поэтому на рынке государственных закупок существенную роль играют лицензии, сертификаты, имидж поставщика. В зарубежных теоретических работах на это обстоятельство обращено внимание в контексте выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) работ. Другой важный момент закупочной деятельности государства связан с доступом к торгам предприятий малого и среднего бизнеса. В зарубежной практике используются стоимостные пороги, с которых начинается обязательное применение конкурентных процедур, которые существенно отличаются от процедур, применяемых в российской практике (начинаются с десятков тысяч долларов).

«В России первоначально были введены низкие пороги доступа (60 тысяч рублей; позднее 100 тысяч рублей). Проблема состоит в том, что более 90% всех процедур составляют малые закупки. Но эти закупки являются объектом контроля наравне с крупными закупками, хотя их доля в общем объёме госзакупок составляет около 6%¹⁴». Эксперты отмечают, что наряду с распылением контрольных функций и избыточную регламентацию мелких закупок, что, в конечном счёте, приводит к повышению издержек товародвижения и администрирования закупок. В настоящее время для участия в госзакупках предприятий малого и среднего бизнеса регламентируется статьёй 30 Федерального закона ФЗ-44.

Серьёзной проблемой становления российской системы госзакупок была и остаётся прозрачность закупочных процедур. Несмотря на то, что ещё в середине 2000-х годов был создан общероссийский официальный сайт <http://www.zakupki.gov.ru>, проведение аналитической работы на основе данных,

¹⁴ Эмпирический анализ системы госзакупок в России. Под ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, е. А. Подколзиной. Изд. дом Высшая школа экономики – М.: 2015. – С.19.

которые представлены на данном сайте вплоть до настоящего времени, весьма затруднительно.

С нашей точки зрения концентрация усилий государственных органов управления, и прежде всего антимонопольных структур на контроле порядка размещения госзаказа должно сопровождаться адекватным механизмом планирования, прогнозирования и обоснования закупок. Повышение эффективности закупочных процедур в контексте всего цикла государственных закупок можно обеспечить с помощью применения инструментария логистики, маркетинга¹⁵, форсайт-технологий¹⁶ и бенчмаркинга, на выявлении лучшего образца выполнения государственных закупок и практического его внедрения.

Заслуживает внимания зарубежный опыт проведения конкурсных торгов по единой методике, практика использования библиотеки типовых контрактов и информационной базы данных. Информационная поддержка системы госзакупок реализует принцип прозрачности и открытости работы контрактной системы. В условиях ограниченности бюджетных средств эффективность их расходования в рамках организации и управления госзакупками является существенным резервом повышения социально-экономического уровня развития страны в целом.

Многие положительные аспекты зарубежной практики организации и управления госзакупками уже нашли отражение в новых нормативно-правовых и законодательных актах, применяемых в России.

С вступлением в действие (2014г.) Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» №44-ФЗ появилась возможность (в относительно приемлемых форматах) для осуществления систематического

¹⁵ Альбеков А.У, Кушнарёв В.В. Маркетинговая поддержка электронных государственных закупок. Материалы международной конференции. Маркетинг взаимодействия и технологии пространственно-системной экономики. СПб.: 2015.- С.- 199-202.

¹⁶ Кушнарёв В.В. Форсайт- технологии в российской практике госзакупок 2014г. Ростов-на-Дону - С.14.

поиска информации о госзакупках и проведения анализа; внесены изменения в систему планирования госзакупок.

В частности, планирование госзакупок теперь включает: обоснование, нормирование, обязательное общественное обсуждение закупок, разработку планов-графиков их проведения, учёт регламентов по начальной и максимальной цене контракта.

Повысилась открытость, прозрачность и гласность реализации госзакупок. Определение поставщика происходит: путём запроса котировок; запроса предложений; с применением закрытых способов (конкурсы различного формата) и закупки у единого поставщика (в случаях, предусмотренных законодательством). Новый формат взаимодействия с поставщиками создаёт объективные предпосылки для реализации принципа конкуренции и создания равных условий для всех участников госзакупок.

Развитие конкуренции среди поставщиков на рынке госзакупок способствует рационализации условий контракта. Запрещается госзаказчику или какому-либо другому лицу осуществлять необоснованные ограничения числа участников закупок. С 2014 года в российскую практику госзакупок прочно вошёл инструментальный мониторинг контрактов и аудит их выполнения. Эта деятельность непосредственно связана с реализацией контрольных функций выполнения госзакупок.

Контроль выполнения закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд осуществляют ведомственные структуры; заказчик; общественность. В этих целях составляется реестр контрактов, включая реестр недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Прозрачность контрольных функций поддерживается путём размещения информации о результатах проверок госзакупок в единой информационной системе. «Контрольные органы в сфере госзакупок взаимодействуют с экспертами и экспертными организациями, которые готовят экспертные заключения по поставленным госзаказчиком

вопросам. Эти заключения также размещаются в общедоступной единой информационной системе на официальном сайте¹⁷.»

Таким образом, можно констатировать, что применяемая в настоящее время в России модель организации и управления государственными закупками ориентирована на лучший опыт зарубежных стран и сфокусирована на повышении эффективности контрактной системы. Построение эффективно работающей системы госзакупок предполагает переход на качественно новый уровень её развития. Отправной точкой повышения эффективности госзакупок может стать построение многоуровневой логистической системы государственных закупок. Управление материальными, информационными, финансовыми и сервисными потоками в рамках логистической системы позволит государству, обществу не только осуществлять контроль государственных закупок, но и увидеть всю совокупность потоковых процессов, оценить результативность целевых установок.

Понимание этих проблем лежит в плоскости логистического знания. Эффективное использование бюджетных средств, требует от государственного заказчика навыков и умений в части оптимизации экономических потоков, предполагает овладение инструментарием логистического менеджмента. Это позволит государственному менеджменту успешно реализовать «принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления госзакупок», заявленных в новом законе о госзакупках¹⁸.»

Логистические концепции, сложившиеся в российской системе экономического знания, непосредственно связаны с эволюцией теорий менеджмента и этапами хозяйственного развития страны. Это нашло отражение в целом ряде научных и практических школ логистики: Московской, Санкт-Петербургской, Ростовской, Самарской и других.

¹⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

¹⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", Статья 12

«Предметно-объектная область логистики определена учёными, как организация и управление экономическими потоками (материальными, информационными, финансовыми, сервисными) в хозяйственных системах разного уровня, обустроенных в виде логистических систем¹⁹». С точки зрения логистического знания потоковые процессы не только организуются, координируются и интегрируются в логистической системе, но и подлежат оптимизации и рационализации. Инструментарий логистики позволяет реализовать эту задачу с помощью методов оптимизации.

Использование логистического инструментария в практике госзакупок позволит рационализировать весь спектр реализуемых в этой сфере экономических процессов, и адаптировать их к быстроизменяющейся рыночной среде. Экономическое поведение госзаказчика имеет множество сходных с поведением обычного покупателя характеристик, которые традиционно применяются в коммерческой деятельности.

Государственные закупочные органы при столкновении с рыночной неопределённостью и множеством коммерческих рисков, недобросовестными предпринимателями, навязывающими себя и свой товар, или работы, услуги, в качестве исполнителей госзаказов, должны применять современные методы логистики.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что применение логистики в контексте рационализации закупок для государственных нужд позволяет существенно снизить издержки товародвижения, обеспечить экономию бюджетных средств. Применение принципов логистики характерно для государственных закупок США. Так, например, стремление снизить логистические затраты нашло отражение в деятельности военного департамента госзакупок США.

Логистическая оптимизация потоковых процессов нашла применение не только в экономике, но и в медицине, математике, в военных спецоперациях и других сферах жизнедеятельности, путём их оптимизации и рационализации с

¹⁹ Афанасенко И.Д. Борисова В.В. Логистика снабжения: Учебник для вузов. СПб.:ПИТЕР.2010, - С. 315.

целью достижения заданных конечных целей и результатов этих видов деятельности. Каждая сфера деятельности имеет свои цели, в том числе и логистические. Применительно к сфере государственных закупок логистические цели должны коррелироваться с целями осуществления госзакупок: «достижение установок и реализация мероприятий, которые предусмотрены программами РФ, в том числе Федеральными Целевыми программами, стратегическими планами развития страны, регионов и различных секторов экономики; исполнение международных обязательств РФ, в том числе обязательств, обусловленных участием России в международных целевых программах; выполнение функций государственных органов страны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»²⁰.

Такое понимание логистики госзакупок созвучно с современными преобразованиями, происходящими в этой сфере российского хозяйствования, с возрастанием роли интегрированной логистической парадигмы. Концептуальная схема интегрированной логистической парадигмы – результат усложнения современных логистических систем. «Логистическую интеграцию традиционно связывают с упорядочением в системе поставок различных операций в соответствии с установленными правилами и стандартами их выполнения»²¹.

Именно на основе этой концептуальной платформы создаются сложные макрологистические системы, которые адекватны глобальным мирохозяйственным преобразованиям. В настоящее время на основе макрологистических систем уже реализуется многоцелевая деятельность разнопрофильных структур, интегрируются и оптимизируются конкурирующие экономические потоки с использованием процессно-ориентированных методов управления. Отметим, что целый ряд проблем, связанных с «логистизацией

²⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", Статья 13.

²¹ Родников А.Н. Логистика: Терминологический словарь. –М.: ИНФРА. 2000 – С.118.

госзакупок уже рассмотрен в рамках контрактной логистики и государственной логистики»²².

Применение логистики в российском секторе госзакупок позволит не только оптимизировать процесс управления в этой сфере хозяйствования, но и рационализирует ресурсные потоки. Логистическое обеспечение сферы госзакупок может быть: нацелено на оптимизацию материальных, товарных и сопутствующих им информационных, финансовых и сервисных потоков, связанных с закупочной практикой, а также на повышение эффективности управления системой госзакупок в целом с помощью логистического менеджмента.

Вышеизложенное позволяет заключить, что рассмотрение задач логистического обеспечения закупок для государственных нужд способно устранить противоречия, связанные с применением логистического инструментария. Это обусловлено тем, что логистические концепции могут быть использованы, как для преобразования традиционной закупочной деятельности с целью повышения её эффективности, так и для оптимизации закупок в рамках логистической системы.

Логистическое обеспечение сферы госзакупок допускает использование как оперативной, так и стратегической логистики. Оперативная логистика включает комплекс разработанных средств, предназначенных для выполнения логистических операций, предназначенных для выполнения логистических операций, когда экономико-организационная структура хозяйственного субъекта, а также закрепленные за этими субъектами ресурсы выступают в качестве заданных ограничений. Такой логистический приём позволяет улучшить способы и результаты управления потоковыми процессами,

²² Киппер И.Л. Встречная торговля: транзакционный менеджмент и контрактная логистика -СПб.:Изд-во СПбГУЭФ,2005.- 194с.; Альбеков А.У., Мищенко А.В., Фелько В.П. Логистический механизм рыночной диверсификации государственных унитарных предприятий (на примере промышленных предприятий Ростовской области, выпускающих конверсионную продукцию) – Ростов-на-Дону: РГЭУ «РИНХ», 2002. 151 с.; Афанасьев М.В. Логистика государственных закупок инвестиционных товаров.-СПб.:Изд-во СПбГУЭФ, 2004-274с.; Афанасьева Н.В. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ. – 2001.

обеспечивает их эффективное взаимодействие в рамках организационно-экономических и других ограничений. В рамках оперативной логистики по каждой закупке осуществляются следующие плановые процедуры: заявление о потребности; характеристика применяемых условий; затраты на закупку; пути и возможности исполнения; доставка и требования к исполнению; возможные компромиссы и риски; пути рационализации закупки.

Оперативный план действий включает: анализ и идентификацию источников поставки товаров, работ, услуг; оценку возможности применения аутсорсинга; выбор варианта и процедуры закупок, финансовое обеспечение контракта; описание товара, работы, услуги; исполнение контракта; требования к управленческой информации; тестирование и оценка товаров, работ, услуг; доставка; безопасность; управление контрактом.

Поскольку организация логистического обеспечения может быть сопряжена с анализом длительных периодов и структурных сдвигов, использование знаний оперативной логистики может быть недостаточным. Общая идеология организации и планирования государственных закупок построена на применении инструментов стратегического характера, которые позволят повысить качество аналитических работ на всех этапах определения и обеспечения потребностей государства.

С этой точки зрения использование инструментария стратегической логистики в сфере государственных закупок более предпочтительно, поскольку он ориентирован на долговременные цели и результаты:

- прогноз спроса государства на товары, работы и услуги; идентификация параметров контрактов с точки зрения их объёмов и требований к качеству;
- разработка графика обеспечения государственных потребностей;
- реализация процедуры «публичного раскрытия обоснования ключевых решений государственного заказчика в отношении закупки²³».

²³ Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

Стратегическую концепцию логистики целесообразно использовать в процессе проектирования региональной системы закупок для государственных нужд.

Изучение опыта организации и управления государственными закупками в контексте сравнительной характеристики различных зарубежных моделей и эволюции логистического знания, позволяет говорить о непротиворечивости методологии логистики, являющейся одной из составляющих государственного управления экономикой.

Библиографический список

1. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

2. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год

3. Альбеков А.У., Кушнарёв В.В. Маркетинговая поддержка электронных государственных закупок. Материалы международной конференции. Маркетинг взаимодействия и технологии пространственно-системной экономики. СПб.: 2015. – С. 199-202.

4. Альбеков А.У., Кушнарёв В.В., Мировой опыт организации государственных закупок Материалы XIII Международной научно-практической конференции «Логистика: современные тенденции развития», СПб.: 2014. Изд-во ИНЖЭКон С. 16-19.

5. Асаул А.Н., Кощев В.А. Государственное предпринимательство в строительстве (государственный строительный заказ), СПб.: АНО ИПЭВ 2009. – 300 с.

6. Асаул А.Н., Кощев В.А. Государственное предпринимательство в строительстве (государственный строительный заказ), СПб.: АНО ИПЭВ 2009.

– 300 с; Покровская В.В., Ускова Е.А. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок // Российский внешнеэкономический вестник №3(март) 2008. – С.25-39; Линдерс М., Фирон Х. Управление снабжением и запасами. Логистика. Пер. с англ. – СПб.: ООО «Полиграфуслуги». 2006. – 768 с. и др.

7. Афанасенко И.Д. Борисова В.В. Логистика снабжения: Учебник для вузов. СПб.:ПИТЕР.2010, - С. 315.

8. Афанасьев М.В. Логистика государственных закупок инвестиционных товаров. – СПб.:Изд-во СПбГУЭФ, 2004-274с.; Афанасьева Н.В. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ. – 2001.

9. Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. М.: Прогресс. 1969. - С. 395-397.

10. Дятлов С.А. Инновационная гиперконкуренция как фактор развития экономической системы // Экономист. №5. – 2012 г. – С. 69-76.; Государство и рынок: механизмы взаимодействия в условиях нестабильности экономических систем/ под ред С.А. Дятлова, Д.А. Миропольского. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2014. – 706 с.; Розанова Н.М., Комарницкая А.Н. Государственное регулирование микроэкономических процессов циклического развития экономики // Журнал экономической теории. 2014. №1. С. 139.

11. Киппер И.Л. Встречная торговля: транзакционный менеджмент и контрактная логистика. – СПб.:Изд-во СПбГУЭФ,2005.- 194с.; Альбеков А.У., Мищенко А.В., Федько В.П. Логистический механизм рыночной диверсификации государственных унитарных предприятий (на примере промышленных предприятий Ростовской области, выпускающих конверсионную продукцию) – Ростов-на-Дону: РГЭУ «РИНХ», 2002. 151 с.;

12. Кушнарёв В.В. Организация и управление государственными закупками: зарубежный опыт / Учёные записки факультета КиМ № 20. Ростов-на-Дону. 2013.

13. Кушнарёв В.В. Форсайт – технологии в российской практике госзакупок 2014. Ростов-на-Дону. – С.14.
14. Линдерс М., Фирон Х. Управление снабжением и запасами. Логистика. Пер. с англ. – СПб.: ООО «Полиграфуслуги». 2006.-768 с.
15. Родников А.Н. Логистика: Терминологический словарь. –М.: ИНФРА. 2000 – С.118.
16. Смотрицкая И.И. Госзаказ как механизм стимулирования инновационной деятельности предприятий- резидентов ОЭЗ «Дубна» Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, №22, 2010.- С.20.
17. Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности. В 2-хт. – Экономическая школа. СПб.: 2000, т. 1 334с.
18. Эмпирический анализ системы госзакупок в России. Под ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной. Изд. дом Высшая школа экономики – М.: 2015.
19. [http://zakupki - tendery.ru](http://zakupki-tendery.ru)