

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ А.В. Григорьев

« ____ » _____ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
38.04.02 Менеджмент
38.04.02.15 Международный менеджмент

Совершенствование механизма закупочной деятельности научных
учреждений (на примере ИВМ СО РАН)

Руководитель _____ канд. экон. наук Д.Н. Суслов

Выпускник _____ О.В. Дугина

Нормоконтролер _____ Кольшкіна Д.Н.

Красноярск 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
1 Теоретические основы формирования закупочной деятельности в России и за рубежом.....	8
1.1 Мировой опыт организации государственных закупок.....	8
1.2 Ретроспективный анализ становления и развития института государственных закупок в России	16
1.3 Нормативно-правовое регулирование организаций в закупочной деятельности	22
1.4 Процессный подход к управлению закупочной деятельностью в бюджетных организациях.....	28
2 Анализ закупочной деятельности бюджетного учреждения ИВМ СО РАН (Институт вычислительного моделирования СО РАН).....	36
2.1 Организационная структура и описание вида деятельности бюджетного учреждения ИВМ СО РАН.....	36
2.2 Планирование и организация закупочной деятельности ИВМ СО РАН.....	41
2.3 Анализ государственных закупок в ИВМ СО РАН осуществленных в 2014 и 2015 годах.....	54
3 Рекомендации по совершенствованию механизма управления закупками в ИВМ СО РАН.....	63
3.1 Оценка эффективности государственных закупок в ИВМ СО РАН.....	63
3.2 Рекомендации по совершенствованию механизма управления закупочной деятельностью в ИВМ СО РАН.....	72
Заключение.....	81
Список использованных источников.....	89
Приложение А.....	95
Приложение Б.....	96
Приложение В.....	97

ВВЕДЕНИЕ

Государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран и являются действенным инструментом управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. В связи с этим проблемы организации государственных закупок всегда актуальны и интерес к системе госзакупок во всем мире остается высоким [1].

С тенденцией роста расходов на госзакупки наиболее актуальной становится проблема организации закупочной деятельности, т.е. создания организационных, экономических условий и механизмов для наиболее эффективного использования государственных ресурсов. В этой связи появляется надежда, что с развитием в России системы государственных закупок возрастет эффективность принимаемых управленческих решений в сфере государственного регулирования экономики, снизится уровень коррупции при осуществлении государственных закупок.

В условиях глобализации и интеграционных процессов в мировой экономике особенно актуальна проблема разработки единых стандартов и механизмов функционирования системы государственных закупок в конкурентной среде, основанных на принципах равенства и открытости закупочных процедур. Важной задачей является формирование государственной закупочной политики, направленной на эффективное расходование бюджетных средств.

В современных условиях важной проблемой является организация и совершенствование закупочной деятельности не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и бюджетных учреждений. Данная деятельность представляет собой сложный процесс, требующий четкого алгоритма действий, реализации определенных процедур от всех его участников на всех стадиях этого процесса. Указанные

процедуры, их регламентация и качество осуществления оказывают непосредственное влияние на успешность и своевременность обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Отсутствие единых подходов к выбору экономических показателей, характеризующих эффективность результатов размещения государственного заказа, является серьезной проблемой контроля расходования бюджетных средств по закупкам для нужд заказчиков [2].

Необходимость теоретического осмысления и практического решения вопросов совершенствования закупок для государственных нужд существенно актуализировалась в связи с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон о контрактной системе) [3]. В соответствии с этим законом круг регулируемых отношений в сфере закупок значительно расширился, однако, как свидетельствует проведенный анализ, в связи с новизной контрактной системы, отсутствием научно-теоретических исследований по данной проблематике порядок осуществления процедур закупок не получил должной регламентации, отсутствует четкость и унификация процедур закупок.

В Законе о контрактной системе особо указано, что контрактная система в сфере закупок должна основываться на единых принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной службы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Все вышеизложенное доказывает актуальность темы исследования.

Проблемы формирования и развития системы государственных закупок, механизмы функционирования системы государственных закупок в конкурентной среде, основанные на принципах равенства и открытости

закупочных процедур, рассматривались в работах отечественных и зарубежных специалистов.

Значительный вклад в рассматриваемую проблему внесли отечественные авторы: В.А. Власов, П.М. Волков, И.К. Дмитриева, А.С. Доронкин, М.Я. Евраев, А.Т. Катамадзе, И.Г. Краснова, В.А. Кныш, В.И. Кузнецов, И.В. Кузнецова, В.В. Мельников, Л.Г. Некрасова, Н.В. Нестерович, П.А. Тихомиров, Ю.А. Тропин, В.А. Федорович, А.А. Храмкин, А.Г. Шкурский и другие.

Среди зарубежных специалистов, рассматривающих различные аспекты государственных закупок в системе государственного регулирования экономики, следует отметить работы Т. Веблена, Дж. Гобсона, Е. Домара, Дж. Кларка, У.Митчелла, Дж. Робинсон, Р. Тони, О.Уильямсона.

Вместе с тем, недостаточная разработанность, с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, вопросов функционирования системы государственных закупок и возникающих при этом системных рисков, оценки эффективности государственных закупок, а также необходимость совершенствования системы управления государственными закупками в условиях динамичного развития нормативной правовой базы, обусловили выбор темы диссертации, ее структуру, содержание, цель и задачи настоящего исследования [4].

Цель диссертационного исследования состоит в совершенствовании механизмов закупочной деятельности научных учреждений.

Для достижения данной цели, были поставлены следующие задачи:

- изучить закупочную деятельность в современной мировой и отечественной практике;
- рассмотреть методику управления государственными закупками в рамках системного подхода;
- рассмотреть основные задачи и принципы системы управления закупочной деятельностью в бюджетных учреждениях;

- проанализировать нормативно-правовое регулирование государственными закупками в Российской Федерации;
- изучить организационную структуру ИВМ СО РАН;
- проанализировать закупочную деятельность ИВМ СО РАН;
- дать оценку экономической эффективности закупочной деятельности ИВМ СО РАН;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию механизма управления закупочной деятельностью в ИВМ СО РАН.

Объектом исследования выступает механизм управления закупочной деятельностью Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт вычислительного моделирования Сибирского отделения Российской академии наук (далее – ИВМ СО РАН).

Предметом исследования выступает процесс организации государственных закупок и размещения заказов в научных учреждениях.

В ходе исследования организационно-экономического механизма функционирования системы государственных закупок в рамках общего системного подхода были использованы методы эмпирического, экономико-статистического, сравнительного анализа, структурно-функциональный метод изучения экономических явлений и процессов. При обосновании выводов диссертационной работы применялись общенаучные методы: логический, анализа и синтеза, методы прогнозирования экономических процессов и экспертных оценок.

Информационной базой послужили материалы с сайта госзакупок, публикации в научной литературе, федеральные законы и правовые акты регулирующие закупочную деятельность для государственных и муниципальных нужд.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем: уточнены место и роль закупочной деятельности в системе управления бюджетным учреждением, сформулированы ее цели, функции и задачи:

- изучена методика управления государственными закупками в рамках системного подхода;
- разработаны предложения для локального нормативного акта, которые улучшат закупочную деятельность бюджетных учреждений;
- обоснована взаимосвязь между государственными закупками и экономическим положением в стране;
- сформирована оценка показателей эффективности закупочной деятельности научного учреждения;
- обоснована взаимосвязь управления закупочной деятельностью и контрактной службой;
- разработаны предложения по совершенствованию закупочной деятельности научных учреждений на основе выявленных нарушений;

Теоретическая и практическая значимость работы определяется актуальностью поставленных задач и достигнутым уровнем разработанности проблемы.

Отдельные положения диссертационной работы могут быть использованы при разработке нормативных актов, регламентирующих систему управления государственными закупками, совершенствовании существующей системы оценки эффективности размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд, совершенствовании работы закупочной комиссии, внедрении механизма оценки деятельности отдельного государственного учреждения.

Практическая значимость исследования состоит в том, что представленные результаты исследования могут быть использованы в управлении закупочной деятельностью не только бюджетного учреждения, а также где создана контрактная служба по закупкам.

Полученные результаты диссертационного исследования могут стать методологической базой для дальнейших исследований в области государственного регулирования закупочной деятельностью.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Теоретические основы формирования закупочной деятельности в России и за рубежом

1.1 Мировой опыт организации государственных закупок

За восемь лет существования Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» претерпел множественные изменения и порождает необходимость внесения соответствующих корректировок в практике управления системой госзакупок [5]. В связи с принятием нового закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» внесены серьезные изменения в порядке размещения госзаказа, что существенно повысит эффективность использования бюджетных средств и будет способствовать реализации антикоррупционной политики. Реформирование системы госзакупок пробуждает интерес к изучению зарубежного опыта в управлении размещением госзаказа.

На сегодняшний день одно из приоритетных и заметных мест в современном государственном управлении, занимает организация и управление государственными закупками, без которой невозможно полноценное функционирование экономики. Понятие управление включает в себя процесс планирования, организации, и контроля, необходимые для того, чтобы достичь поставленных целей и значимых результатов. Как специалисту, занимающемуся государственными закупкам в России и знающему эту работу достаточно неплохо, хотелось бы узнать и проанализировать опыт других стран по организации государственных закупок. Исходя из этого, можно будет сделать выводы какие особенности в сфере государственных закупок за рубежом, какие отличия от нашей системы, в чем сложности у поставщиков и государственных заказчиков, а самый главный вопрос: есть ли смысл перенимать опыт других стран.

Государственные закупки – это (приобретение, покупка) товаров, работ или услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство выступает в роли покупателя. Уровень, на котором находится организация управления государственными закупками, отображает степень развития рыночных отношений, и состояние экономики в целом. Учитывая тот факт, что на различных этапах развития государственных закупок с проблемами сговора и коррупции сталкивались практически все страны, данные проблемы вынудили искать меры по противодействию этим явлениям.

В современной международной практике государственных закупок сложилась система принципов и факторов, влияющих на эффективность государственных закупок, которые представлены на Рисунке 1:

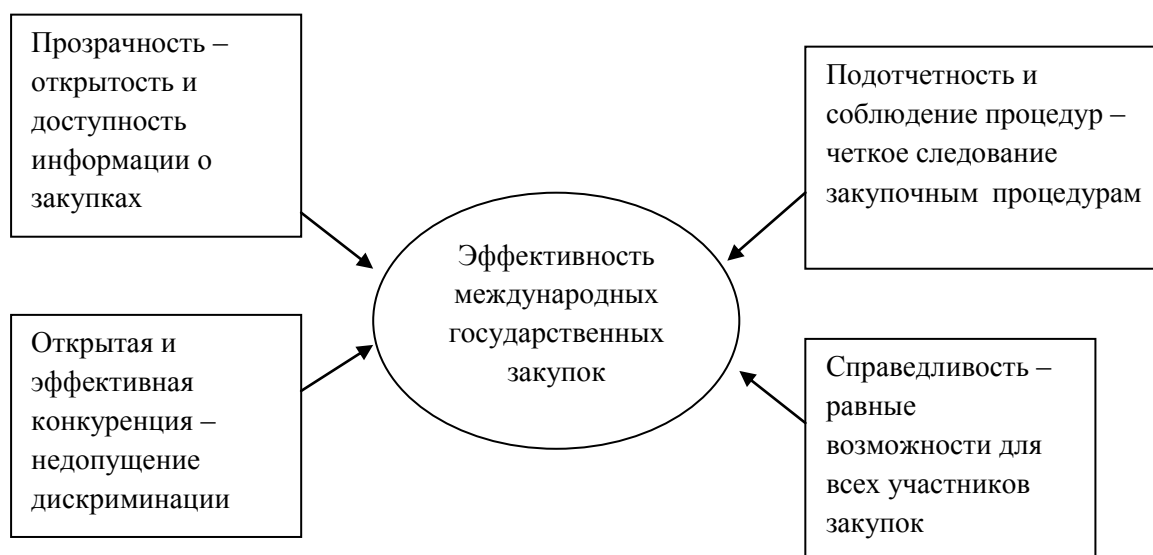


Рисунок 1 – Эффективность международных государственных закупок

Рассмотрим опыт управление государственными закупками на примере некоторых стран.

В США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году. С 1988 года и по сегодняшний день, постоянно действующий орган государственной власти в области государственных закупок - управление федеральной закупочной

политики. Все закупки регламентируются сводом правил государственных закупок (1984 г.), который описывает все этапы проведения закупок, начиная с планирования, размещения и исполнения, заключенных государственных контрактов.

Среди развитых стран правительство США является самым крупным заказчиком товаров и услуг для государственных нужд. На государственные закупки приходится около трети всех совокупных расходов федерального бюджета. Хотелось бы отметить, что на сегодняшний день в США создана и действует Федеральная контрактная система (ФКС), которая занимается заключением государственных контрактов и управлением государственными заказами. Основными исполнителями ФКС являются контрактные офицеры – это уполномоченные представители государства, имеющие специальный сертификат, который дает право размещать заказ или подписывать контракт. Основные функции контрактных офицеров:

- планирование и обоснование контракта;
- мониторинг исполнения и обеспечение исполнения положений государственного контракта;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам;
- изменение государственного контракта;
- закрытие государственного контракта.

Еще хотелось бы сказать об экономико-хозяйственных взаимоотношениях двух участников государственных закупок США: государства-заказчика и подрядчика (организации-исполнителя) при выполнении государственного контракта. Законодательство США четко формулирует обязанности двух сторон, где оба участника являются равноправными партнерами при выполнении государственного контракта. Законодательство США определяет равные права между Заказчиком и Подрядчиком при выполнении государственного контракта, но Заказчик все же имеет значительные привилегии и преимущества. Например, Заказчик в отличие от Подрядчика, имеет право одностороннего отказа от заказа.

Таким образом, ФКС США, пройдя продолжительный путь формирования, на сегодня является одной из передовых и наиболее эффективных систем государственных закупок в мире и роль ее в экономике США очень велика [6].

В рамках ВТО государственные закупки регулируется Соглашением по государственным закупкам (СГЗ).

При этом, важно отметить, что в соответствии с толкованием ВТО, «государственными закупками» являются закупки государственных органов и государственных учреждений, а также принадлежащих государству предприятий, в случае осуществления их закупок для целей государства.

Закупки товаров, работ и услуг государственными предприятиями и иными юридическими лицами с участием государства, осуществляемые для коммерческих целей или для использования в производстве или перепродажи, не являются «государственными закупками» и регулируются положениями базовых Соглашений ВТО таких как Генеральное соглашение по тарифам и торговле и Генеральное соглашение по торговле услугами.

Соглашение по государственным закупкам является плюрилатеральным, т.е. необязательным для присоединения соглашением ВТО. Иными словами, страны-члены ВТО самостоятельно определяют целесообразность присоединения к этому документу, а также отдельно оговаривают условия присоединения в ходе переговоров.

Основными принципами СГЗ является предоставление национального режима и транспарентность. В соответствии со статьей IV СГЗ, Стороны соглашения обязуются предоставлять товарам, услугам, поставщикам любой Стороны СГЗ режим «не менее благоприятный» чем они предоставляют своим отечественным товарам, услугам и поставщикам, т.е. национальный режим. Также, Стороны не могут применять меры, каким-либо образом дискриминирующие товары, услуги и поставщиков любой Стороны СГЗ (Статья IV). Уполномоченный орган в ВТО – Комитет по правительственным закупкам.

Охват соглашения и все принимаемые обязательства стран-членов ВТО четко оговариваются при присоединении к СГЗ и документально отражаются в виде отдельных для каждой страны Приложений 1, 2 и 3 (Appendix) к СГЗ.

Приложение 1 каждой страны состоит из 7 разделов:

В разделах 1-3 закрепляются перечни организаций, которые будут осуществлять государственные закупки в соответствии с нормами и требованиям СГЗ, т.е. субъекты СГЗ. В первом разделе указан перечень центральных государственных органов, во втором - перечень местных органов, и в третьем - перечень других организаций - субъектов государственных закупок (например, государственные компании).

В разделах 4-6 закрепляются перечни товаров и услуг, закупки которых будут осуществляться в соответствии с нормами и требованиям СГЗ, т.е. объекты СГЗ.

Так, раздел 4 называется «Товары». Однако СГЗ охватывает все закупаемые товары, поэтому их перечень, в отличие от услуг, отдельно не оговаривается. Вместе с тем, страны могут во время переговоров отстаивать защиту отдельных чувствительных секторов экономики и привести соответствующие оговорки в своих приложениях. К примеру, в разделе 4 могут быть закреплены изъятия в отношении закупок военной техники или вооружения.

В разделах 5 и 6 закрепляются перечни услуг и строительных услуг, соответственно. Правила и нормы СГЗ распространяются только на закупки тех услуг, которые включены в данные разделы. Указанные перечни формируются в соответствии с Предварительной классификацией основных продуктов ООН.

Раздел 7 – предусматривает оговорки и примечания в отношении обязательств стран-членов ВТО.

С целью гарантии соблюдения основного принципа недискриминации и предоставления доступа для иностранных товаров, услуг и поставщиков к государственным закупкам, Соглашение уделяет значительное внимание процедурам обеспечения прозрачности законов, положений, процедур и

практики в отношении государственных закупок. СГЗ предусматривает общее требование публиковать законы, нормативные акты, судебные решения, административные правила общего применения, и любые процедуры, касающиеся государственных закупок на которые распространяется СГЗ [6].

В качестве дополнительного элемента прозрачности СГЗ устанавливает правило о предоставлении Сторонам СГЗ статистических данных о всех закупках, охватываемых обязательствами в рамках СГЗ.

В основе государственных закупок в подавляющем большинстве развитых стран лежат тендеры. Так же, как и в России, в европейских странах предметы государственных закупок подразделяют на товары, работы и услуги. Законодательное регулирование различных предметов закупок зависят от используемых тендерных процедур и способов определения победителей.

В ЕС существуют открытые и закрытые одно- и двухэтапные конкурсы, запросы котировок и закупки у единственного источника, хорошо знакомых и нам по отечественной практике государственных закупок. Еще существуют методы запроса предложений и конкурентных переговоров.

Запросы предложений – это направление запросов о закупках не менее чем трем Поставщикам. Заказчик устанавливает критерии для оценки поступивших предложений, их значение и порядок применения их при оценке. Данные критерии касаются возможностей Поставщика в управленческой и технической характеристиках, наиболее выгодного представленного им предложения для решения, поставленной задачи, а также предложенной им цены, включая расходы на эксплуатацию, обслуживание и ремонт. При проведении запроса предложений допустимо проведение переговоров или разрешение Заказчиком пересмотра предложений. Переговоры носят конфиденциальный характер, и участвовать в них могут все претенденты, которые внесли свои предложения, и предложения которых не были отклонены. После переговоров Заказчик предлагает Поставщикам

представить к определенной дате свои окончательные варианты, из которых и выбирается наилучший.

Во многих странах ЕС существует практика предоставления преференции местным поставщикам и подрядчикам при государственных закупках. Так же в некоторых странах часть государственного заказа резервируется для малого бизнеса и других категорий поставщиков. Иногда, с этой же целью, крупные лоты специально дробят на более мелкие.

Среди наиболее развитых стран Евросоюза большим опытом организации государственных закупок обладает Германия. Система контроля за процедурами государственных закупок, действующая в Германии, отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику, включая в себя две инстанции: апелляционную – в форме независимого учреждения и судебную – в форме судебного органа. Возможность оспаривать размещение государственного заказа в суде стала в Германии успешным нововведением. Постановления, выносимые обеими инстанциями, публикуются в открытом доступе и служат для развития и дальнейшего усовершенствования государственных закупок.

Кроме того, в Германии давно и успешно существует общественная организация экспертов и ученых «Форум госзаказа», которые обмениваются мнениями, формируют общественное отношение к новым явлениям в сфере государственных закупок. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок.

Итак, исходя из анализа опыта государственных закупок в передовых странах мира, можно сделать следующие выводы, что с помощью государственных закупок осуществляется выполнение экономических и социальных программ страны, поощряется развитие разных отраслей народного хозяйства, в т. ч. инновационных программ, поддерживается продукция национальных производителей, а также регулируются некоторые социальные процессы. Так же в современной российской практике государственных закупок могли бы быть использованы следующие достижения международного опыта, а именно: Федеральная контрактная

система США, как строгая регламентация процедур и противостояние коррупции; планирование обеспечения государственных нужд; проведение торгов по единой методологии, с использованием библиотеки типовых контрактов; централизованное осуществление процесса государственных закупок и размещения заказа; информационная публичная открытость и гласность всех контрактных процессов и их результатов; упрощение законодательства управления и регулирования государственными заказами.

Так же хочется выделить основные факторы международного опыта государственных закупок, которые представлены на Рисунке 2:



Рисунок 2 – Основные факторы международного опыта государственных закупок

Таким образом, исходя из вышеизложенного, хотелось бы отметить, что международный опыт государственных закупок в целом применим и для развития государственных закупок в нашей стране, но при этом надо учитывать и негативные моменты зарубежного опыта, и специфику нашей экономики и российского менталитета в целом.

1.2 Ретроспективный анализ становления и развития института государственных закупок в России

Первые сохранившиеся акты с упоминанием мероприятий, которые предшествовали конкурсным торгам, относятся к XVII веку. 7 июля 1654 года, во время царствования Алексея Михайловича был объявлен указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей: за определенный объем груза назначалась различная цена — 40, 55 копеек и 1,5 рубля [7]. На таких условиях подрядчик должен был отвезти хлеб в Смоленск, при этом освобождаясь от пошлины. То есть конкурса как такового еще не было, но уже появились его основные пункты: публичный заказ, поиск исполнителей, условия.

Однако первые законодательные акты, послужившие прообразом для будущих правил "публичных" торгов появились лишь во время правления Петра Первого. В то время занималась вопросами поставок и продаж "Канцелярия подрядных дел" и подчинялась она Камер-Коллегий. В 1719 году была издана Инструкция Генерал-кригс-комиссару. Чтобы сблизить заказчика и поставщика, ему рекомендовалось, например, недостающие мундиры "и всякие полковые припасы и лошадей" спрашивать в той губернии, где стоял полк. С этого же времени и вплоть до революции большинство контактов казны и частного капитала происходило именно на стезе поставок для военного ведомства и все законодательство по публичным торгам строилось на положениях, разрабатывавшихся в военных министерствах для нужд государства.

Первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие или покидающие город, могли с ними ознакомиться. Здесь же обычно сообщалось о льготах подрядчикам и поставщикам, перечислялись лица, уже работающие по госзаказам. В июне 1714 года специальным сенатским решением оговаривалось публичное сообщение результатов не только важнейших, но и различных мелких торгов.

На воротах вывешивались и судебные решения, связанные с нарушениями при проведении конкурсов (подставные лица, взяточничество, сговор "конкурсантов" между собой или с членами Комиссии, сокрытие полученных ранее, но невыполненных заказов, «нечестные» предложения). Но злоупотребления при получении подряда не прекращались. В ответ на это в июне 1721 года был вывешен Сенатский Указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов.

В том же году Российское царство получило титул империи, все гражданское и военное управление должно было соответствовать повышенным требованиям. Среди потока реформирующих указов был принят Регламент Адмиралтейства и верфи. Вопросы снабжения адмиралтейств и верфей считались в числе важнейших, и инструкции по их решению находились в первой главе, в пункте 15 "Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться" [8].

Схема работы с подрядчиками предлагалась такая: когда возникала необходимость подряда, надо было написать билеты с указанием подряда, время, с которого начинали приниматься заявки, и место, в какое должны прибыть соискатели подряда. Билеты отправлялись полицмейстеру, который с целой свитой подчиненных ходил по городу и с барабанным боем прибывал их в нужных местах. Сразу же шла рассылка билетов в магистраты других городов. О материалах, чья поставка должна была состояться летом, уведомлять указывалось в ноябре, о зимних же — не позднее июля.

У прибывавших подрядчиков обер-комиссар в присутствии контролера спрашивал цену, которую те хотели получить за выполненную работу, претенденты должны были самолично написать свои условия. По окончании установленного для приема заявок срока, участников торгов три раза в неделю приводили в Коллегию и спрашивали, кто меньше возьмет за подряд. Подряд отдавался предложившему низжайшую цену при условии, что подрядчик был надежен, для чего обер-комиссар освидетельствовал поручительства и сведения передавал в Коллегию. Если подрядчик оказывался "неверным", т.е. необязательным или недостаточно

состоятельным, подряд отдавался пусть даже и подороже, но "верному" человеку, чьи поруки и состояние соответствовали требованиям. По истечении трех недель после отдачи подряда зажигалась суточная свеча, и соискателям говорилось "что ежели из них кто одумается, или вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше, надежная персона", то уже утвержденный подряд или поставка передадутся ему .

При ближайших преемниках Петра Первого страна жила в основном по принятым им законам. Петровские Регламент и Инструкция дополнялись до

1737 года, когда они были изданы последний раз. Путь к решению появившихся за это время вопросов был обозначен в новом Регламенте Камерц-Коллегии, принятом в начале правления Анны Иоанновны. В качестве нововведения было приказано: объявления печатать три раза в "Русских курантах" — общегосударственной центральной газете; купцов пускать и выслушивать порознь; спрашивать их о наибольшей и наименьшей ценах и о поручителях; после каждой публикации купцы должны являться и подтверждать свои предложения, если не хотят их изменить, так же являться и к торгам; в тех местностях, где нужных вещей, материалов нет или где точно не найдется подрядчиков, объявления не делать; при одинаковых предложениях подряд рекомендовалось передать жителю того города или губернии, где проводился торг. Последнее свидетельствует о мудром государственном решении, направленном на развитие торговли и промышленности в губерниях. Такая тщательная регламентация косвенно свидетельствует, о том, что дело государственных поставок и подрядов на основе торгов шло и процветало.

В конце 30-х годов XVIII века было запрещено допускать к торгам лиц без справки из Коммерц-Коллегии об отсутствии у них государственных "доимок", долгов по вексям и пр. Приблизительно в это время выходят специальные инструкции с требованиями к качеству различных приобретаемых казной товаров.

Следующий крупный документ о торгах был утвержден при Елизавете Петровне в 1758 году и назывался "Регул провиантского правления" [9]. В

нем указывалось: билеты с сообщением и условиям надо "чинить с барабанным боем", а священники по окончании службы должны были сообщать о назревшей государственной необходимости; каждому участнику конкурса сообщались условия, и он предупреждался о недопустимости подлога и сговора с другими соискателями; в каждой следующей публикации сообщались анонимно предложенные цены; в определенное время давался последний торг и передача подряда самому уступчивому. Далее после проведения радикальных реформ государственного управления в России в 1775-1776 гг. в составе "Учреждения о губерниях" была включена статья "О контрактах по подряду, поставках и откупах", в которой учитывался весь опыт проведения торгов на поставки и закупки государственными органами. За первую четверть XIX века было издано 107 правительственных актов, регламентирующих или корректирующих производство торгов, их обеспечение и последующее исполнение заказов. Усложнение социальных и правовых отношений в обществе, развитие техники, появление новых учреждений, активное городское и дорожное строительство привели к расширению поля взаимовыгодных контрактов государства и частного предпринимательства. В результате в период правления Николая I был принят новый общий документ для руководства госзакупками - "Положение 1830". Положение, со множеством поправок и дополнений, действовало до 1900 года. Новое положение было выпущено в 1900 году и проработало до 1917 года. Революционные события 1917 года и последовавшие за ними гражданская война, военный коммунизм, а затем внедрение системы планового хозяйства и централизованного распределения материальных ресурсов ликвидировали саму необходимость публичных торгов на государственные поставки и подряды.

С переходом России к рыночным отношениям потребовался коренной пересмотр системы государственных закупок. От плановых, жестко регламентированных поставок продукции надо было переключаться на приобретение товаров в среде, где перед покупателем всякий раз

открываются широкие возможности выбора из разнообразных, многочисленных предложений поставщиков.

С началом экономических реформ в 1992 году государство провозгласило принцип конкурсного размещения закупок. Но в течение последующего пятилетия конкурсы почти не проводились, потому что с точки зрения нормативного обеспечения самих процедур торгов этот принцип регламентирован не был.

В России в конце 90-х годов также был принят ряд законов и руководящих документов, регулирующих механизм государственных закупок, в том числе:

- Одним из первых документов, регламентирующих процедуры закупок, стал Указ Президента РФ от 08.04.1997 года № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд", в соответствии с которым и производятся на конкурсной основе закупки подрядных работ, оборудования поставки заказчика министерством строительства, архитектуры и ЖКХ.

- Федеральный закон от 06.05.1999 N 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" (принят ГД ФС РФ 07.04.1999) // Собрание законодательства РФ, 10.05.1999, N 19, ст. 2302. (Примечание к документу:

Утратил силу с 1 января 2006 года в связи с принятием Федерального "закона" от 21.07.2005 N 94-ФЗ.)

Правила осуществления закупок, сформулированные в вышеупомянутых документах и других российских законодательных актах, базируются на общепринятых в мировой практике принципах осуществления закупок, зафиксированных в ряде международных документов, таких, как директивы ЕС, многосторонние соглашения о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, документы Организации-Азиатско-тихоокеанского сотрудничества и другие. Этими принципами являются:

- транспарентность, или прозрачность, под которой понимается обеспечение доступности всей относящейся к закупкам информации для всех потенциальных участников, а также общественности, включая обязательные публикации соответствующих нормативных актов, извещений о закупках, условиях конкурсов, информации об их результатах и т.п.

- подотчетность и соблюдение процедур подразумевают строгое соблюдение закупающими организациями установленного порядка проведения закупок и оформления документации.

- открытая и эффективная конкуренция - считается, что открытая конкуренция поставщиков и подрядчиков является наиболее действенным инструментом повышения эффективности закупок и приводит к обоюдовыгодным умеренным ценам. Применение методов закупок, в той или иной степени ограничивающих конкуренцию, допускается только при наличии оговоренных законодательством оснований.

- справедливость понимается как обеспечение равных возможностей для всех предприятий и фирм на получение заказов для поставки продукции, работ или услуг для государственных нужд, а также равное и справедливое отношение ко всем потенциальным поставщикам и подрядчикам в ходе проведения конкурсов и определения победителей.

В правилах закреплена обязательность организации конкурсов при размещении крупных заказов на покупку продукции для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и подробно определены процедуры конкурсов госзакупок.

С 1 января 2014 года в связи с принятием нового Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ утратил свою силу [10].

1.3 Нормативно-правовое регулирование организаций в закупочной деятельности

Организация закупок для муниципальных нужд имеет нормативно-правовое регулирование на международном, федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) 1 июля 2011 г. принят Типовой закон о публичных закупках [11], который заменил Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г.

Российская Федерация является участником международных соглашений, касающихся публичных закупок. К сожалению, попытки заключения международного соглашения в рассматриваемой сфере в рамках группы стран, находящихся на постсоветском пространстве, не сразу увенчались успехом. 9 декабря 2010 г. было заключено межправительственное Соглашение о государственных (муниципальных) закупках, участниками которого стали Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация [12], которое направлено на развитие торгово-экономического сотрудничества и расширение торгово-экономических связей, гармонизацию законодательства, проведение согласованной политики в области государственных и муниципальных закупок. Соглашением установлены требования к сфере закупок, поставщикам (потенциальным поставщикам), товарам (работам, услугам), членам комиссий, особенности обеспечения национального режима, способы проведения закупок и т.д.

В связи с тем, что Российская Федерация принята во Всемирную торговую организацию, в рамках которой осуществляется активное взаимодействие государств-участников в сфере публичных закупок, можно ожидать, что наша страна сделает еще один шаг по пути интеграции в сфере публичных закупок, присоединившись к Соглашению о государственных закупках, действующему в рамках этой международной организации. Если это произойдет, отечественный рынок публичных закупок будет окончательно открыт для иностранных поставщиков [13].

Следует отметить, что ст. 13 Закона о размещении заказов предусмотрены некоторые возможности ограничения участия иностранных поставщиков (товаров, работ, услуг) на отечественном рынке публичных закупок. Речь идет о возможности ограничения допуска к участию в торгах иностранных товаров (работ, услуг) в сфере государственного оборонного заказа [14]. Во исполнение данного Закона принято Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 56 «Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства» [15]. Иными словами, в нормативном порядке меры по защите отечественного товаропроизводителя в сфере государственного оборонного заказа предусмотрены.

Развитию конкуренции способствует тот факт, что ФЗ № 44 четко обозначил требования к участникам процедуры размещения заказа (благодаря этому увеличилось среднее их количество с 2 до 3. Кроме того, закон прописал преференции учреждениям исправительной системы и организациям инвалидов. Введены условия участия в муниципальных закупках субъектов малого предпринимательства. Сняты ограничения для участия иностранных поставщиков (подрядчиков / исполнителей) в процессе муниципальных закупок.

Реестр закупок и реестр недобросовестных поставщиков позволяют, с одной стороны, обеспечить доступ заказчиков к информации о поставщиках, с другой стороны, стимулировать поставщиков к обязательному исполнению муниципальных контрактов.

Можно выделить ряд существенных новаций: введение единой системы закупок, повышение прозрачности и открытости информации и связанное с этим снижение коррупции, повышение квалификации участников процедуры размещения муниципального заказа и муниципальных заказчиков [16].

С целью обеспечения прозрачности процедур, размещения муниципального заказа на официальных сайтах по закупкам в сети Интернет в обязательном порядке должна размещаться вся информация о проведении торгов и сведения о заключенных контрактах. В настоящее время работает Единый федеральный реестр государственных закупок и контрактов, который содержит сведения о наименовании заказчика, источнике финансирования, процедуре размещения заказа, наименовании и местонахождении поставщика, номенклатуре и цене закупаемой продукции, информацию о заключении контракта. Органом, уполномоченным по ведению федерального реестра контрактов, с 2007 года является Федеральное казначейство. Федеральным контрольным органом в сфере размещения заказов с 2006 года является Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России.

Усиление контроля в системе муниципальных закупок предусматривает и реализацию комплекса мер по повышению ответственности должностных лиц за нарушение контрактов (срыв сроков поставки, недопоставка), неэффективное расходование бюджетных средств (закупка некачественного или несоответствующего реальным потребностям товара) [17].

Среди ключевых постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, регулирующих сферу закупок продукции для государственных и муниципальных нужд, следует назвать следующие:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2006 №631 «Об утверждении положения и взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов» [18];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 №642 «О перечне товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у

субъектов малого предпринимательства, и их предельных ценах (цена лотов)» [19];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2007 №292 «Об утверждении положения о ведении Реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения Реестра недобросовестных поставщиков» [20];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2008 №175 «О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [21];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2009 №237 «Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесение изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства» [22];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2010 №1191 «Об утверждении Положения о ведении реестра государственных и муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров, бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещается указанный реестр» [23];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2011 №881 [24] «О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для

целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования»;

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.02.2008 №236-р «О перечне товаров (работ, услуг) размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» [25];

- Приказ ФАС России от 10.02.2010 № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» [26].

Реформа системы муниципального заказа позволяет устранить или уменьшить неоправданные расходы муниципального образования на закупки по завышенным ценам и сократить коррупционные финансовые потоки. В странах с развитой рыночной инфраструктурой система муниципальных закупок стала одним из естественных механизмов поддержания конкуренции. Эта система требует достаточно сложной и тщательной организации в плане совершенствования нормативно-правовой базы, информационного обеспечения, развития кадрового потенциала.

С 1 января 2011 года информация о размещении заказов на закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд размещается на едином Общероссийском официальном сайте, в том числе и реестр контрактов, ведение которого с 1 января 2011 года осуществляется Федеральным казначейством. Это огромный прорыв в информационной открытости и прозрачности государственных и муниципальных закупок, создании единого экономического пространства и борьбе с коррупцией.

7 мая 2012 г. в Госдуму был внесен законопроект № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»

[27]. 5 апреля 2013 года принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который призван урегулировать отношения по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. С 1 января 2014 год вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3].

Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрены существенные изменения правил осуществления муниципальных закупок, начиная от этапа планирования и заканчивая этапом контроля деятельности муниципальных заказчиков и их должностных лиц. В нашей стране создана федеральная контрактная система, которая заменила существующий порядок муниципальных закупок. Тем не менее, значительная часть положений Закона № 94-ФЗ сохранилась в новой системе в той или иной форме.

Федеральная контрактная система предусматривает осуществление деятельности заказчика преимущественно на профессиональной основе с привлечением к работе квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями, опытом и навыками в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Так, в частности, ст. 38 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ предусмотрено, что для выполнения функций по планированию и осуществлению закупок заказчики создают специальные структурные подразделения — контрактные службы. Создание контрактной службы заказчика позволит существенно повысить качество обеспечения муниципальных нужд за счет реализации системного подхода к формированию и размещению муниципальных контрактов.

1.4 Процессный подход к управлению закупочной деятельностью в бюджетных организациях

Как указывается в федеральном законе 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» его нормы направлены на достижение не только таких общесистемных целей, как формирование единого порядка размещения заказов и обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в этой сфере, но также и достижение частно-управленческой задачи совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов. Подробная регламентация процедуры размещения заказов, приведенная в Законе, действительно в настоящее время является основой управления закупочной деятельностью в бюджетных учреждениях, что привело к единообразию форм и способов ее организации. Вместе с тем, данный закон охватывает лишь часть этой деятельности, оставляя за пределами своей компетенции и зачастую за пределами внимания управленцев до- и послезакупочные процедуры.

Фактически, деятельность по размещению заказов представляет собой снабжение организаций, находящихся на бюджетном финансировании, товарами, работами и услугами в целях выполнения стоящих перед ними задач в полном объеме и в установленные сроки. Осуществление закупок является этапом жизненного цикла услуг, предоставляемых потребителям, и влияет на всю деятельность организации – на качество услуг, методы работы, затраты рабочего времени, результаты деятельности. Каждое учреждение

самостоятельно решает вопросы организации закупок в зависимости от отраслевой принадлежности, размеров и принятой организационной структуры управления. В этой связи необходимо отметить ряд принципиальных особенностей осуществления закупок товаров, работ и услуг в бюджетных организациях [28].

Во-первых, разграничение функций приобретателя и получателя товаров, работ и услуг. Размещение заказа выполняет заказчик или уполномоченный орган, источником финансирования являются средства бюджетов и внебюджетных фондов, а использование приобретенных благ может осуществляться организацией, находящейся в ведомственной подчиненности заказчику.

Во-вторых, социальный характер закупок, когда потребителем приобретаемых благ являются отдельные группы населения (учащиеся, военнослужащие, пациенты и так далее). Даже если товары, работы и услуги закупаются в целях обеспечения функционирования и совершенствования деятельности субъектов бюджетного финансирования, ее результатом должно явиться улучшение качества обслуживания граждан.

В-третьих, некоммерческая основа деятельности государственных и муниципальных заказчиков. Специфика показателей эффективности и результативности работы таких организаций затрудняет экономическое обоснование осуществляемых закупок с точки зрения их окупаемости.

В-четвертых, строго регламентированный порядок размещения заказов на поставки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, что ограничивает свободу заказчика в выборе как объекта поставки, так и его поставщика. Условия ФЗ-44 снижают возможность установления и сохранения постоянных партнерских отношений с контрагентами, что является необходимым условием обеспечения ритмичности и требуемого качества поставок, снижения затрат на организацию закупочной деятельности, регулирования денежных потоков.

В-пятых, в бюджетных организациях, как правило, мониторинг закупочной деятельности осуществляется с точки зрения выполнения сметы

расходов, в то время как вопросы, связанные с обеспечением качества приобретаемых товаров, работ и услуг практически не рассматриваются.

Таким образом, требования законодательства, особенности функционирования бюджетных организаций и недостаточность надежной информации о потребностях конечных пользователей товаров затрудняют работу закупочных комиссий по обеспечению качества поставок. Обеспечить высокую эффективность и результативность закупочной деятельности, повысить ее гибкость, прозрачность и ритмичность, снизить затраты на ее осуществление, непрерывно ее совершенствовать позволяет применение процессного подхода к управлению. В соответствии с международным стандартом ИСО 9000:2008 виды деятельности, использующие ресурсы и управляемые в определенном порядке, позволяющем преобразовать «входы» в «выходы», могут быть рассмотрены как процессы. Исходя из данного определения организация может рассматриваться как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих процессов. При этом речь идет о бизнес-процессах, под которыми принято понимать те совокупности видов деятельности, которые создают ценности для потребителя. По мнению Б. Андерсена, главная идея процессного подхода к управлению заключается в том, что любой организационный процесс имеет потребителя, внутреннего или внешнего.

Внутренним клиентом процесса являются подразделения организации, использующие результаты внутренних процессов [29]. Внешними клиентами являются потребители продукции и услуг организации, а также собственники, персонал, поставщики и общество в целом. Для процессного подхода к управлению характерны следующие черты: во-первых, процессы технологичны, то есть направлены на достижение конкретной цели, от которой зависит форма их организации; во-вторых, процессы ориентированы на клиента; в –третьих, бизнес-процессы целостны и позволяют свести отдельные действия воедино, обеспечивая достижение синергического эффекта; в-четвертых, процессный подход к управлению строится на полном

вовлечении персонала, когда все работники понимают, что они делают и зачем [30].

Таким образом, определение закупочной деятельности как процесса требует определения его владельца, входов, выходов, этапов, механизма и управления, что позволит моделировать, анализировать и стандартизировать процесс с целью повышения его результативности, эффективности и управляемости.

Входом процесса закупок является потребность в товарах, работах и услугах, которая может быть количественно и качественно выражена в заявках структурных подразделений, которые формируют их в результате планирования собственной деятельности. Определив вход, специалисты по управлению закупками формулируют требования к нему, а также порядок оценки соответствия входа данным требованиям и порядок действий в случае обнаружения несоответствия. Самыми общими требованиями к входу процесса закупок могут являться обоснованность заявок, соблюдение сроков их подачи и полнота указанных в заявках требований к необходимым товарам, работам и услугам.

Выходом процесса можно определить товары, работы и услуги, соответствующие установленным требованиям по оптимальной цене. Потребителями данного выхода (результата деятельности) являются структурные подразделения и внешние клиенты организации. Требования к выходу формулируют исходя из интересов потребителей, и как правило, к ним относятся соблюдение объемов и ассортимента, комплектности, сроков поставки, соответствие требованиям в области качества, сроков, полноты и порядка гарантийного и после гарантийного обслуживания, наилучшее соотношение цена/качество/гарантии. Что касается минимизации совокупных издержек на снабжение, а также соблюдение требования федерального законодательства, то данные требования предъявляются к самому процессу закупок и уровню его организации, и в круг интересов потребителя процесса, как правило, не входят.

Планирование требует результативности процесса закупок, представляющее собой деятельность, направленную на формирование целей процесса и требований к процессу закупок и его результатам.

Также неотъемлемыми этапами процесса закупок являются его планирование и анализ результативности, так как одним из необходимых условий успешного применения процессного подхода к управлению является непрерывное улучшение деятельности. Его основой является широко известный «цикл Деминга» (цикл PDCA: Планируй – Делай – Проверь – Воздействуй).

В соответствии с Рисунком 3 основными элементами цикла управления являются:

Р - определение целей и принятие решения о необходимых переменных (разработка плана);

Д – осуществление перемен (реализация плана);

С – измерение и анализ результатов (контроль выполнения плана);

А – проведение необходимых действий, если результаты не отвечают первоначально запланированным, или стандартизация действия в случае успеха.

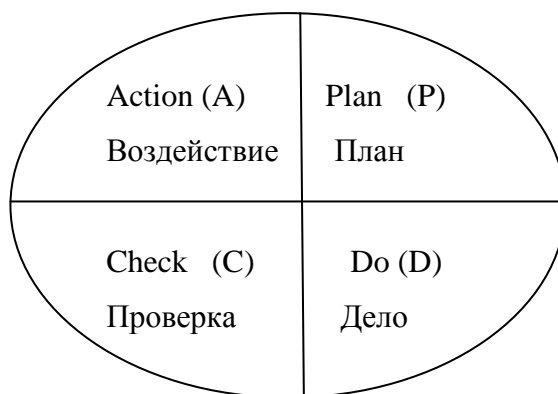


Рисунок 3 – «Цикл Деминга»

Далее следует повторение цикла, но с учетом полученных данных и результатов осуществленных перемен.

Планирование процесса закупок включает: планирование результативности процесса закупок; планирование бюджета закупок; формирование детального плана размещения заказов.

Необходимо обратить внимание на то, что требования к процессу шире, нежели требования к его результату и распространяются также на объем потребляемых процессом ресурсов, скорость, гибкость и ритмичность процесса, а также другие характеристики.

Ответственность за планирование результативности процесса несет владелец процесса. Ежегодно необходимо устанавливать перечень показателей результативности процесса закупок и целевые значения показателей; планировать способ измерения, методы и порядок их анализа. Источниками информации для планирования результативности процесса закупок могут являться отчеты о мониторинге процесса закупок за год, отчет о внутреннем аудите, план работы организации на предстоящий год.

Состав показателей результативности процесса закупок должен обеспечивать проведение оценки по следующим направлениям: степень достижения целей процесса, степень выполнения требований к процессу со стороны потребителей и обязательных требований со стороны контролирующих организаций, эффективность организации процесса закупок и оптимизация затрат на его осуществление с условием выполнения требований заинтересованных сторон. В этой связи состав показателей результативности процесса рассматривается как система, что также учитывается при определении целевых значений показателей [31].

Разработанные планы являются основой для периодического анализа результативности процесса закупок, в ходе которого владелец процесса коллегиально с другими заинтересованными лицами (главным бухгалтером, председателем единой комиссии по размещению заказов и др.) выявляет соответствие им фактических параметров процесса закупок и его результатов. Безусловно, для этого следует предусмотреть, каким образом в ходе осуществления закупочной деятельности будет собрана и систематизирована необходимая для анализа информация. В случае

выявления несоответствие процедура их анализа должна предусматривать рассмотрение вопроса о необходимости проведения мероприятий по устранению несоответствий и действий для предупреждения их повторного возникновения, оценку эффекта от ранее предпринятых корректирующих и предупреждающих действий, выявление негативных тенденций. Для анализа несоответствий и установления их причин, планирования и анализа корректирующих действий в учреждении могут создаваться временные комиссии или рабочие группы.

Результаты анализа должны быть оформлены актом, протоколом или иным подтверждающим документом.

В соответствии с циклом Деминга необходимым этапом постоянного улучшения является стандартизация и поэтому реализация процессного подхода к управлению на практике, как правило, сопровождается разработкой и применением детализированного регламентирующего документа на процесс, которым может являться стандарт или документированная процедура. Такой документ регламентирует порядок управления процессом закупок продукции, работ и услуг в целях обеспечения их соответствия требованиям, установленным в нормативной, технологической и заказной документации, а также ответственность сотрудников учреждения за процесс планирования и осуществления закупок. Он предназначен для применения руководителями и специалистами, занимающимися организацией закупочной деятельности, проведением закупок и ответственных за контроль и поставку закупочной деятельности.

Таким образом, процессный подход к управлению закупочной деятельностью в бюджетном учреждении может стать основой ее совершенствования не вступая в противоречие с требованиями Федерального закона 44-ФЗ.

2 Анализ закупочной деятельности бюджетного учреждения ИВМ СО РАН (Институт вычислительного моделирования СО РАН)

2.1 Организационная структура и описание вида деятельности бюджетного учреждения ИВМ СО РАН

[Redacted text block containing multiple paragraphs of information, all obscured by black bars.]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[Redacted text block containing multiple paragraphs of obscured content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[REDACTED]

[Redacted text block]

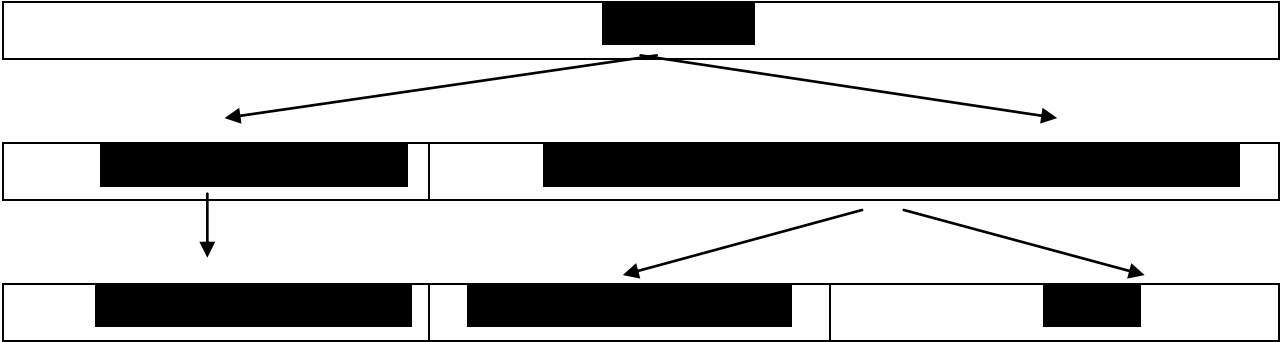
[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block consisting of approximately 24 lines of blacked-out text.]



[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block containing approximately 25 lines of obscured content]

[Redacted text block containing multiple lines of obscured content]

[Redacted text block containing approximately 25 lines of obscured content]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

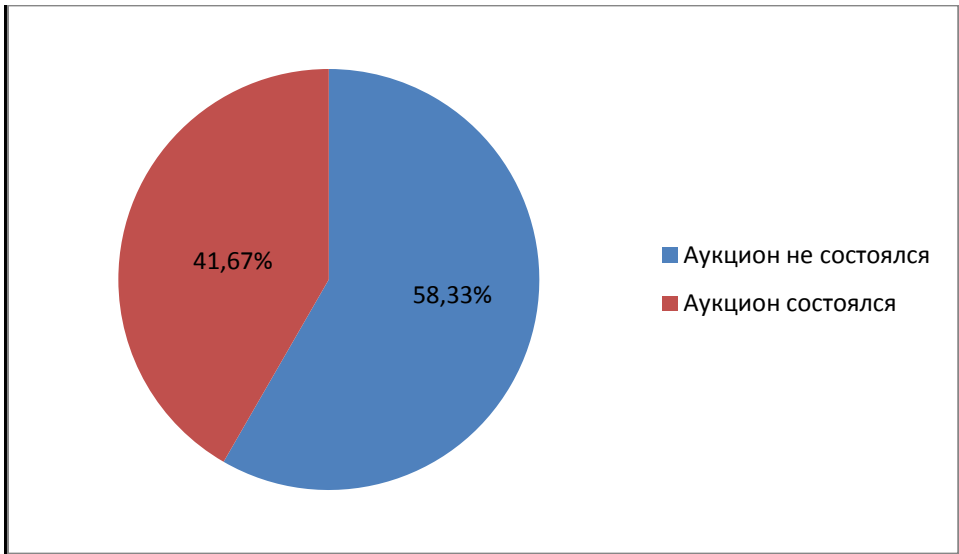
[REDACTED]

[REDACTED]

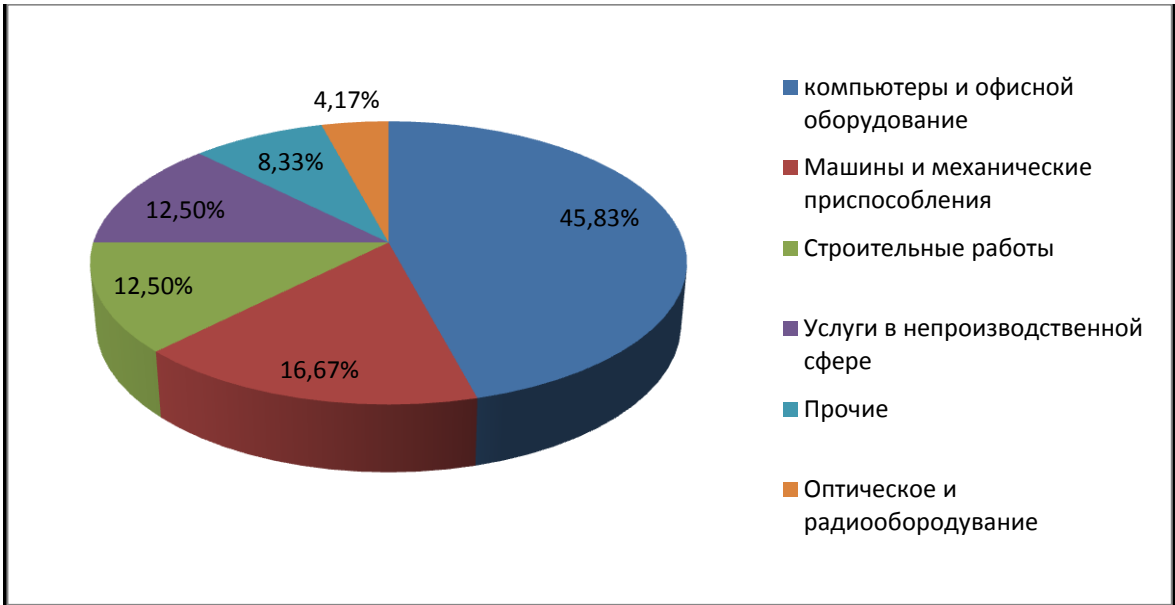
[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]



[Redacted text block]



[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

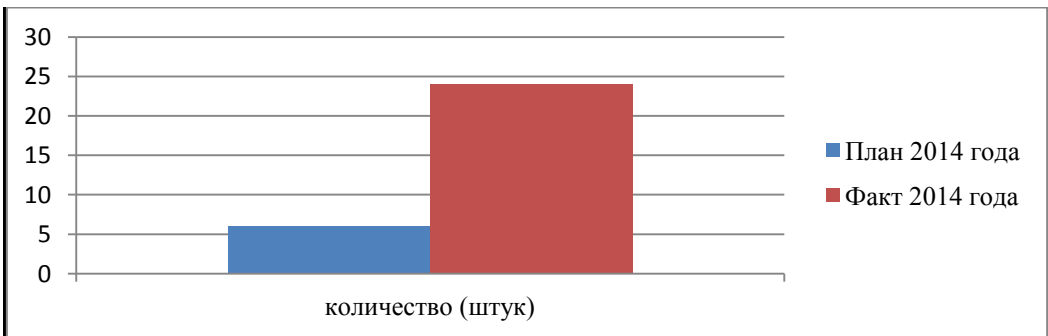
[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

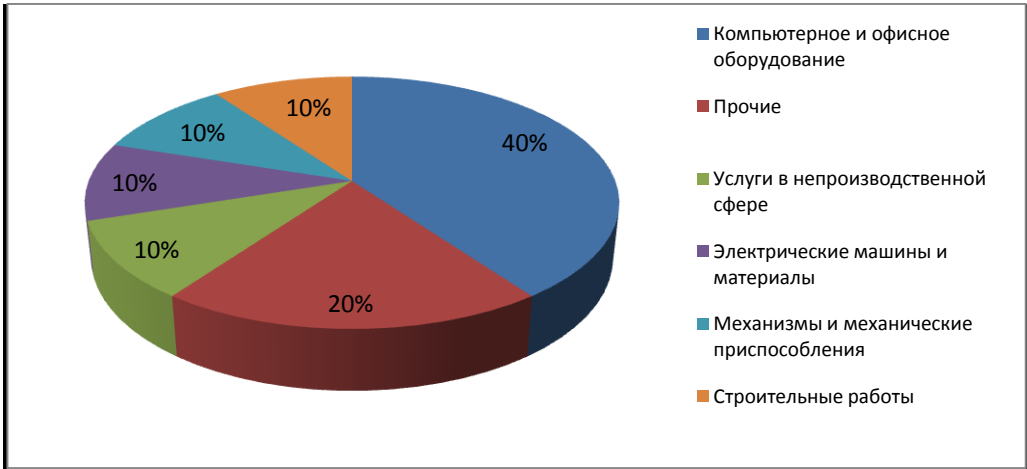
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

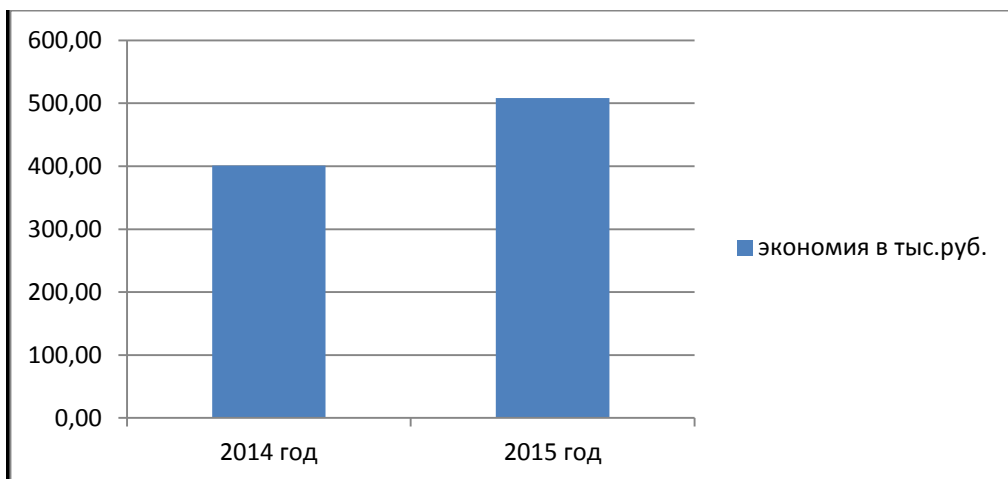
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]
------------	------------

[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED]	[REDACTED] [REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] [REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] [REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block containing multiple paragraphs of obscured content]

[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block containing multiple paragraphs of obscured content]

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]

[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block consisting of multiple lines of blacked-out content]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block 1]

[Redacted text block 2]

[Redacted text block 3]

[Redacted text block 4]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Храбкин, А. А. Международный опыт построения системы госзакупок Электронный ресурс. / А. А. Храбкин. Электрон, дан. - ЭП «Госзаказ», 2012. - Режим доступа : <http://www.epgz.ru/goszakaz/public/1397/>.
2. Веркеева Г.М., Павлова П.М., Ротштейна А.И., Захарова В.Г. Методика оценки уровня качества продукции с помощью комплексных показателей и индексов. М.: Изд-во стандартов, 1974.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ " О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд " [Текст].
4. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. 3-е изд. - М.: Гардарики, 2010. - 528 с.
5. Российская Федерация. Законы. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд Текст. : федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2005 №94-ФЗ
6. Анализ мирового опыта по созданию информационного обеспечения государственных закупок (поставок) продукции и электронных торгов для государственных нужд [Электронный ресурс]. URL: <http://infogoz.vimi.ru/otct/Infogoz/KN5/VI.htm>
7. Регулы Провиантского и Комиссариатского правления 1758 года [Электронный ресурс]: История России с древнейших времен//Полное собрание законов Российской Империи. Спб. 1830. Т.15. № 10.788.
8. Свод Законов Гражданских и Положение о казенных подрядах и поставках.//Свод Законов Российской Империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный.-1887 г. -Том 10. Часть 1.-с.291.
9. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы. Закупки и поставки продукции для государственных нужд [Текст]: учебное пособие/ А.М. Бабич, Л.Н. Павлова.- М.: ИНФА, 2011.- 149 с.

10. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ " О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд " [Текст].

11. Соглашение о государственных (муниципальных) закупках: заключено в г. Москве 09.12.2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 540; О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках: федер. закон от 11.07.2011 г. № 176-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4267.

12. Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства: пост. Правительства Рос. Федерации от 07.02.2011 № 56 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 987.

13. Ботоева Г.И. Государственный заказ: состояние и проблемы развития // Известия ИГЭА. 2012. № 5 (67). С. 29.

14. Юнусова П.С. Государственный заказ в экономической деятельности региона // Региональные проблемы преобразования экономик. 2010. №3. С. 49.

15. Постановление Правительства Российской Федерации Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов: пост. Правительства Рос. Федерации от 27.10.2010 г. № 631 (ред. от 05.10.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 44. Ст. 4602.

16. О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства: пост. Правительства Рос. Федерации

от 04.11.2010 г. № 642 (ред. от 21.08.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 4793.

17. Об утверждении Положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков: пост. Правительства Рос. Федерации от 15.05.2013 г. № 292 (ред. от 15.06.2013) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 21. Ст. 2513.

18. О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков: пост. Правительства Рос. Федерации от 17.03.2014 г. № 175 (ред. от 27.10.2015) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 12. Ст. 1135.

19. Об установлении начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства и внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства: пост. Правительства Рос. Федерации от 17.03.2010 г. № 237 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 12. Ст. 1438.

20. Об утверждении Положения о ведении реестра государственных и муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещается указанный реестр: пост. Правительства Рос. Федерации от 29.12.2010 г. № 1191 (ред. от 03.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 4. Ст. 604.

21. О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования (вместе с «Правилами формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования»): пост. Правительства Рос. Федерации от 03.11.2011 г. № 881 (ред. от 04.09.2012) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 46. Ст. 6505.

22. О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27.02.2008 г. № 236-р (ред. от 25.03.2010) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 9. — Ст. 884.

23. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса (вместе с «Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества»): приказ ФАС России от 10.02.2010 г. № 67 (ред. от 30.03.2012) // Российская газета. 2010. № 37.

24. О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг: проект федер. закона № 68702-6 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 20.06.2012) // СПС Консультант Плюс. Электронный ресурс. — Режим доступа: www.consultant.ru

25. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1) . Ст. 3105.
26. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. / пер. с англ. С.В. Ариничева / Научн. Ред. Ю. П. Адлер. – М.: РИА «Стандарты и качество» №, 2013. – 272 с.
27. ГОСТ Р ИСО 9000-2008 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь».
28. Лапшин В.С. Управление процессами: учебное пособие / В.С. Лапшин. – Саранск : Тип. «Крас. Окт.», 2012. – 208 с.
29. Блэк Дж. Экономика: Толковый словарь: Англо-русский. М.: Инфра-М; Весь Мир, 2012. 840 с.
30. Конярова Э.К. Подходы к оценке эффективности использования государственных средств в социальной сфере // Реальный сектор экономики: теория и практика управления. 2011. №1. С. 105-112.
31. Типовой закон о публичных закупках: принят Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) 01.07.2011. Электронный ресурс. — Режим доступа: www.uncitral.org
32. Официальный сайт государственных закупок: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>
33. Чичелёв М.Е. Эффект и эффективность в бюджетном процессе // Финансы. 2011. №1. С. 6-9.
34. Смотрицкая, И. И. Экономика государственных закупок Текст. / И. И. Смотрицкая. М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. - 232 с.
35. Сокол, П. В. Федеральный закон о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд Текст. / П. В. Сокол // Законодательство и экономика. — 2010. -№5.-С. 34.

36. Данилова С.И. Госзакупки. Новые правила игры [Текст]: учебное пособие / С.И. Данилова, Л.В. Монетова, Е.С. Урумова.-М.: Инфотропик Медиа, 2010. – 385с.

37. Нестерович, Н. В. Квалификация для госзакупок: во благо, или во зло? Текст. / Н. В. Нестерович // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение.-2013.-№ 8.-С. 8.

38. Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России[Текст]: исторический опыт / Г.М.Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев. – М.:МЭИ, 2014.-250 с.

39. Золотарева, А. Б. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд Текст. : научные труды / А. Б. Золотарева, Б. Копейкин, А. Т. Катамадзе. М. : ИЭПП, 2013. - 361 с.

40. Нестерович Н.В. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд [Текст]: учебное пособие / Под ред. В.И.Смирнова, Н.В.Нестеровича;2-е изд. — М.: ГУ–ВШЭ, 2014. — 332 с.