

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Левандовская Анастасия Михайловна

МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ
КОНТРОЛЯ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ОРГАНИЗАЦИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ
УЧАСТИЕМ

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика:
бухгалтерский учет, аудит и экономическая статистика

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Мельник Маргарита Викторовна,
доктор экономических наук, профессор

Москва - 2025

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Методы организации закупочной деятельности в Российской Федерации.....	15
1.1 Закупочный цикл как объект контрольно-учетных функций	15
1.2 Нормативное регулирование в сфере государственных закупок ..	26
1.3 Учет затрат и оценка эффективности организации закупочной деятельности.....	40
Глава 2 Категорийный метод контроля как база организации сбалансированной закупочной деятельности	65
2.1 Сущность категорийной стратегии как инструмент регулирования закупочной деятельности.....	65
2.2 Методика реализации категорийного подхода при работе с рынком.....	74
2.3 Условия и результативность применения категорийного контроля в закупочной деятельности	91
Глава 3 Методы повышения эффективности контроля в условиях цифровизации экономики	102
3.1 Анализ опыта организации закупочной деятельности в крупных организациях с государственным участием.....	102
3.2 Автоматизация и цифровизация закупочного цикла	114
3.3 Роль автоматизации функции закупок при переходе от сервисного процесса к процессу оптимизации использования ресурсов.....	122
Заключение	126
Список литературы	129
Приложение А Профиль категории	146

Приложение Б Данные по истории закупок в рамках категории.....	147
Приложение В Матрица потенциальных поставщиков	148
Приложение Г Этапы автоматизации закупочной деятельности и ожидаемые результаты.....	149

Введение

Актуальность темы исследования. В условиях активизации регулирования и увеличения масштабов и адресности государственных заказов государство становится одним из крупнейших заказчиков и потребителей товаров, работ, услуг. В этих условиях задача государственного регулирования процесса закупок и движения материально-производственных потоков в отдельных субъектах и экономике в целом становится одной из наиболее актуальных и предполагает четкое нормативное регулирование и формирование специального методического инструментария контроля закупочной деятельности организаций с государственным участием.

Закупки для нужд таких организаций, деятельность которых обеспечивает существенную долю потребностей общества, регулируется федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ). Степень его регулирования уступает нормам федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ), которым руководствуются в том числе бюджетные организации. В этой связи заказчики, работающие по 223-ФЗ, требуют большего внимания к постановке внутреннего контроля на всех этапах закупочной деятельности - от планирования (инициации закупки) до аналитики по исполняемому (исполненному) договору.

Поскольку закупки по 223-ФЗ предполагают использование государственных субсидий и собственных средств организаций с государственным участием, а объем государственных закупок в рамках 223-ФЗ составляет более 15 трлн руб. и продолжает устойчиво расти, то контроль за движением денежных средств в этих условиях должен вестись на всех стадиях подготовки закупки, включая проведение и исполнение договора, но не ограничиваясь этим.

Роль государственных закупок как одного из значительных сегментов рынка Российской Федерации связана с регулированием денежных и товарных потоков в разных секторах экономики. Это, безусловно, оказывает существенное влияние на эффективность деятельности экономических субъектов государственного сектора и всей страны в целом. Значительные объемы средств, используемых в государственных закупках, ставят проблему контроля за эффективностью их использования в ряд основных задач национальной экономики.

Направления развития закупочной деятельности и повышения ее эффективности сформулированы в Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.», представлены в законодательных актах Правительства Российской Федерации, где определены особенности организации закупок в различных сегментах бизнеса, структурированы принципы и требования к их проведению, задачи и методы повышения эффективности закупок и их влияние на финансовые результаты деятельности экономических субъектов.

Обеспечение эффективности закупок является целью всего закупочного процесса, так как эффективность государственных закупок в существенной мере предопределяет полноту, качество и своевременность обеспечения государственных организаций товарами, работами, услугами, напрямую влияет на качество их деятельности, поэтому контроль, максимально корректная и объективная оценка эффективности государственных закупок имеют важное значение для развития экономики страны.

Для обеспечения успешной деятельности перед каждым экономическим субъектом встает необходимость многокритериального контроля характеристик закупаемых товаров, работ, услуг с позиций их соответствия требованиям потребителя по количественным и качественным параметрам.

Кроме определения корректных параметров, заказчик обязан для эффективного проведения закупки также качественно проработать: условия

оплаты, порядок и объемы поставок, масштабность или децентрализованность закупки. Контроль соответствия режима поставок товаров, их масштабов и очередности возможностям потребителя и поставщика с позиций достаточности оборотного капитала также является важнейшим фактором регулирования закупочной деятельности, наряду с процедурами контроля непосредственно проведения закупочных процедур.

Выполнение обозначенных задач требует системного подхода к организации контроля закупочной деятельности на основе теоретико-методического обоснования методов ее регулирования, планирования, учета, анализа и проверки на разных стадиях движения денежных и материально-вещественных потоков. Это определяет необходимость исследования особенностей формирования и развития системы контроля закупочных подсистем отдельных групп организаций с учетом стоящих перед ними задач и их организационно-технических особенностей.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы координации этапов закупочной деятельности, необходимость государственного регулирования закупок и усиления контроля за движением материальных и вещественных потоков в хозяйствующих субъектах всех уровней и организационно-правовых форм активно освещаются в научной литературе. Они являются объектом регулирования в большом количестве законодательно-нормативных документов федерального, регионального (муниципального) уровня и стоят в центре внимания при организации систем внутреннего контроля экономических субъектов. Однако научные и методические материалы по данной проблеме посвящены разным ее аспектам и часто отражают различные позиции, не всегда согласованные между собой.

Опыт организации материально-технического обеспечения в период централизованной экономики проанализированы в трудах А.И. Колганова, В.С. Сергеева, И.П. Эльяшевича и ряда других специалистов.

Особенности становления российской национальной системы государственных закупок широко освещаются в трудах современных

экономистов в научных монографиях и статьях Р.П. Булыги, А.Н. Дегтяревой, О.Г. Королева, Т.М. Рогуленко, А.М. Петрова, О.А. Околесновой, Г.В. Дегтева, И.И. Смотрицкой.

Важное место в трудах специалистов занимают вопросы усиления контроля за закупочными процессами, анализа влияния эффективности закупочной деятельности на финансовые результаты и устойчивость развития организации. Эти вопросы отражены в работах И.Ф. Ветровой, И.Д. Деминой, О.В. Ефимовой, Ж.А. Кеворковой, Л.С. Коробейниковой, М.В. Мельник.

Весьма интересно поставлены вопросы о контроле выбора поставщика (исполнителя, подрядчика) с учетом специфики расположения и организационно-технических характеристик заказчика.

Большое число работ рассматривают новые возможности развития контрольных процессов в условиях использования современных информационно-коммуникационных систем.

При изучении научных трудов специалистов четко видна особая значимость дальнейшего совершенствования методов контроля и оценки эффективности закупочной деятельности в экономических субъектах разного профиля и организационно-правовых форм. Учитывая увеличение числа корпоративных структур с участием государства, вопросы организации закупочной деятельности с учетом специфики их финансирования приобретают все большую актуальность, что определило выбор темы данного исследования.

Цель исследования - развитие методического инструментария контроля закупочной деятельности организаций с государственным участием, способствующего рациональному выбору поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и своевременному обеспечению экономических субъектов необходимыми ресурсами при повышении экономичности их использования и снижении общих затрат на приобретение.

Достижение указанной цели требует решения следующих **задач**:

- проанализировать и оценить современные методы контроля государственных закупок в Российской Федерации, опираясь на анализ нормативно-законодательных документов и опыт крупных организаций с государственным участием;

- определить основные этапы закупочного цикла, раскрыть их содержание и влияние на контрольное обеспечение устойчивости организации-заказчика, выделить основных участников как заинтересованных сторон процесса закупок и формы их взаимодействия;

- обосновать основные критерии контроля выбора закупаемой номенклатуры ценностей с учетом анализа рынка, состава поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и требований основных стейкхолдеров в разрезе применимости к кейсам последующей перепродажи либо для внутреннего применения (нужд производства);

- создать методику категорийного подхода к выбору инструментов контроля закупочной деятельности, обеспечивающего оценку ее эффективности на разных стадиях закупочного цикла;

- обобщить опыт оценки эффективности закупочной деятельности с позиций основных заинтересованных сторон: с точки зрения крупных заказчиков в рамках 223-ФЗ, с позиции осуществления государственного контроля за процессом закупок таких заказчиков и с позиций поставщиков (исполнителей, подрядчиков);

- исследовать влияние автоматизации и цифровизации закупочного цикла на результативность контроля закупочного процесса и разработать методические рекомендации для организаций с государственным участием при выборе стратегии подготовки, проведения и постановки систем контроля для корректной оценки реальной эффективности закупочной деятельности государственных заказчиков с позиции использования ресурсов;

- обосновать выделение контроля закупки как самостоятельной консультационной услуги, обеспечивающей повышение эффективности

закупочного процесса экономических субъектов, отраслей и национальной экономики в целом.

Объект исследования – организация внутреннего контроля закупочной деятельности.

Предмет исследования – методы контроля процесса закупок на различных стадиях закупочного цикла и механизмов взаимодействия между организациями с государственным участием, поставщиками (исполнителями, подрядчиками) и органами государственного управления.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует п. 11.8. «Регулирование и стандартизация правил ведения аудита, контроля и ревизии»; п. 11.9. «Современные цифровые и информационные технологии в учете, анализе и контроле» Паспорта научной специальности 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика: бухгалтерский учет, аудит и экономическая статистика (экономические науки).

Научная новизна исследования заключается в разработке методического инструментария контроля закупочной деятельности в организациях с государственным участием, основанного на использовании современных информационно-коммуникационных систем, позволяющих обеспечить оперативный контроль (мониторинг) процесса закупок с учетом стратегии развития организации и выбора оптимального состава поставщиков, периодичности и методов поставки, системы расчетов и ориентации на снижение совокупных затрат закупочной функции.

Положения, выносимые на защиту:

- уточнение границ закупочного цикла и включение в его состав контроля за эволюцией рынка товаров, работ, услуг, что обеспечивает стратегическую направленность контроля и оптимизацию выбора поставщиков (исполнителей, подрядчиков), позволяет трансформировать закупочную деятельность из сервисной функции обеспечения до стратегического инструмента контроля (С. 17-24);

- методический инструментарий многокритериальной оценки эффективности закупочной деятельности в организации с государственным участием с учетом требований заинтересованных сторон – заказчиков, поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и главного стейкхолдера в лице государства (С. 47-48; С. 57-59);

- рекомендации по классификации закупаемой номенклатуры товаров, работ, услуг по их качественным характеристикам и долям в расходах заказчика; по определению основных контрольных точек для каждой группы товаров по всем стадиям закупочного процесса (С. 71-74);

- разработка методики категорийного подхода к осуществлению закупок ресурсов, включая контроль при использовании (реализации) этих ресурсов, рекомендации по ее практическому применению для совершенствования контроля выбора поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и оценки влияния закупочной деятельности на финансовые результаты работы организации (С. 63-67; С. 91-100);

- методика использования современных информационно-коммуникационных систем для автоматизации контроля исполнения отдельных этапов закупочного цикла, в том числе практические пути оптимизации построения закупочного цикла путем его автоматизации и цифровизации, включая каталогизацию типовых закупок, внедрение цифрового технического задания, его автоформирование, минимизацию variability параметров, автоматизацию расчетов начальной (максимальной) цены, внедрение и использование цифровых календарей, автоматизация контроля регламентных сроков основных этапов проведения закупки (С. 116-122);

- методика расчета эффекта от автоматизации контрольных функций в разрезе ее влияния на эффективность закупочной деятельности и производственного процесса в целом в кратко- и долгосрочной перспективах (С. 123-125).

Теоретическая значимость работы состоит в развитии организационных основ и методического инструментария контроля закупочного процесса в рамках крупных организаций с государственным участием, нацеленных на повышение эффективности выбора и использования привлекаемых к производству ресурсов, выбора номенклатуры и сокращению потребностям в оборотном капитале.

Практическую значимость работы имеют разработанные методики, которые могут быть использованы в практике внутреннего контроля организаций с государственным участием, обеспечивающим повышение эффективности использования ресурсов организации. Предложенные методики и практические рекомендации по контрольному обеспечению стратегии проведения закупок и его автоматизации могут быть применены на практике государственными заказчиками Российской Федерации. Методические рекомендации – в интеграции контроля при формировании стратегии планирования и проведения закупок, обеспечивающих повышение эффективности использования ресурсов государственных заказчиков Российской Федерации. Основные положения и результаты, представленные в диссертации, могут применяться в ходе оказания консультационных услуг в сфере контроля повышения эффективности государственных закупок, а также для дальнейшего совершенствования законодательства и нормативных документов в области контроля государственных закупок.

Методология и методы исследования. В работе используются исследования и научные труды современных ученых в области контрольной деятельности и государственных закупок. В исследовании использованы следующие методы: методы экспертных оценок, сравнения, табличной и графической систематизации информационных ресурсов, синтеза и анализа данных; системный и системно-правовой анализы.

Информационной базой исследования выступают нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, сведения о закупках, размещенные на официальном сайте Государственной информационной

системы «Единая информационная система в сфере закупок» zakupki.gov.ru и электронных торговых площадках, а также статистические и информационно-аналитические данные различных ведомств и министерств Российской Федерации. В ходе работы использовалась информация, содержащаяся в научных печатных и электронных изданиях, ресурсах сети Интернет, собственные аналитические разработки, составленные по материалам крупных организаций с государственным участием (АО «Почта России», ОАО «Российские железные дороги», Государственная корпорация «Росатом» и т.д.).

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность полученных результатов подтверждается их соответствием нормативно-правовым актам Российской Федерации в сфере закупок, а также тем фактом, что в работе представлены итоги многих фундаментальных исследований по обозначенной проблематике и научных трудов современных ученых, в том числе представителей научной школы Финансового университета.

Основные положения диссертационного исследования были представлены и одобрены на XII Международной научно-практической конференции «Декабрьские чтения памяти С.Б. Барнгольц» (Москва, Финансовый университет, 10-12 декабря 2020 г.); на XII Международном научном студенческом конгрессе «Преодолеть пандемию: креативность и солидарность» (Москва, Финансовый университет, 1-15 марта 2021 г.); на XIII Международной научно-практической конференции «Декабрьские чтения памяти С.Б. Барнгольц» (Москва, Финансовый университет, 16–17 декабря 2021 г.); на Международной научно-практической конференции «Новые тенденции в развитии современной России в условиях глобализации экономики, глазами молодежи: правовые, финансово-экономические и культурно-нравственные аспекты развития» (Москва, Российский государственный социальный университет, 20 декабря 2021 г.); на XIII Международном научном студенческом конгрессе «Цифровизация в

поисках баланса: экономические возможности и социальные издержки» с применением дистанционных технологий (Москва, Финансовый университет, 14 февраля - 5 апреля 2022 г.); на XIV Международной научно-практической конференции «Декабрьские чтения памяти С.Б. Барнгольц» (Москва, Финансовый университет, 15-16 декабря 2022 г.); на Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы цифровой трансформации российского финансового рынка» (Москва, Российский государственный социальный университет, 20 марта 2025 г.).

Основные положения исследования используются в практической деятельности АО «Почта России»: разработанные в диссертации методы и инструменты в области информационного обеспечения и предложения по автоматизации контроля закупочной деятельности способствуют оптимизации построения закупочного цикла, включая цифровизацию расчетов начальной максимальной цены, сокращение сроков на расчеты и на публикацию запросов коммерческих предложений, возможность корректного соблюдения сроков проведения закупки и минимизацию нарушений законодательства в ходе подготовки закупочной документации. Применяется методика расчета эффекта от автоматизации в разрезе ее влияния на эффективность закупочной деятельности и производственного процесса в целом в кратко- и долгосрочной перспективе.

Материалы диссертации используются также в практической деятельности электронной торговой площадки ООО «РТС-Тендер». В частности, разработанные в диссертации рекомендации в области информационного сопровождения закупочной деятельности способствуют ускоренной цифровизации и совершенствованию контроля функции закупок. Материалы проведенного исследования, учитывающие требования повышения результативности контроля закупочной деятельности и возможности, обеспеченные цифровизацией, стали основой для внесения изменений в методологические инструменты цифровизации расчетов

начальной максимальной цены (что дает возможность сократить сроки на расчеты и на публикацию запросов коммерческих предложений), цифровые календари (что предоставляет возможность корректного соблюдения нормативных сроков проведения закупки и заседаний закупочных комиссий). Внедренные предложения и рекомендации способствуют ускорению решения задач, поставленных в области совершенствования закупочной деятельности.

Результаты исследования используются Кафедрой аудита и корпоративной отчетности Факультета налогов, аудита и бизнес-анализа ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Оценка системы внутреннего контроля», «Информационные технологии в аудите».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения и результаты исследования опубликованы в 7 научных работах общим объемом 4,2 п.л. (авторский объем 4,0 п.л.), в том числе 4 работы общим объемом 2,6 п.л. (весь объем авторский) опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации. Последовательность представленного материала и логика изложения определены поставленной целью и задачами и отражают характер исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 99 наименований и 4 приложений. Текст диссертации изложен на 151 странице, содержит 8 рисунков, 21 таблицу.

Глава 1

Методы организации закупочной деятельности в Российской Федерации

1.1 Закупочный цикл как объект контрольно-учетных функций

Процесс контроля сферы государственных закупок Российской Федерации с точки зрения их эффективности в современных реалиях является ключевым. В первой декаде XXI в. государство выступало как очень крупным заказчиком, так и потребителем продукции, вследствие чего государственные закупки представляли собой мощнейший ресурс для регулирования экономической ситуации.

Проведение закупок для удовлетворения потребностей государственных заказчиков позволяет обеспечить большую часть нужд общества в различных товарах, работах, услугах. Объем государственных закупок вырос в 2022 г. по сравнению с 2021 г., судя по данным единой ГИС ЕИС zakupki.gov.ru (далее – ЕИС) [79], вместе с тем в объемах закупок, проведенных согласно 223-ФЗ, зафиксировано снижение объемов до 14,5 трлн руб. (в 2021 г. объем составил 22,9 трлн руб.), фактический же объем ввиду правоприменения Постановления Правительства № 301 определить не представляется возможным, ввиду запрета для Заказчиков, к которым применяются санкции иных государств, на публикацию в открытой части ЕИС информации о закупках [19]. По причине того, что Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ регулирует закупки, которые финансируются за счет бюджета Российской Федерации, закупочная деятельность по Федеральному закону 223-ФЗ предполагает использование собственных средств компаний с государственным участием, поэтому контроль за такими колоссальными

объемами денежных средств должен вестись на всех стадиях подготовки закупки, включая стадию проведения и исполнения договора, но не ограничиваясь ею [50].

Роль государственных закупок как одного из значительных сегментов рынка Российской Федерации состоит в том числе в направлении товарно-денежных потоков в различные сектора экономики, что, безусловно, оказывает значительное влияние на состояние экономики как самого государственного сектора, так и всей Российской Федерации. Значительные объемы средств, используемых в государственных закупках, выводят проблему их эффективности в топ основных в национальной экономике, поэтому активная трансформация (техническая и организационная) сферы закупок в сегодняшних условиях необходима. Восстановление базовых отраслей, расширение доли трансформационных процессов в экономике, а также достижение технологического являются для нашей страны ключевыми задачами.

С одной стороны, процесс закупок универсален как для государственных, так и для коммерческих заказчиков: им выгодно купить по минимальной цене и в срок товар высочайшего качества. Универсален и процесс работы поставщиков (исполнителей, подрядчиков): им необходимо извлечь максимальную выгоду при реализации. Вместе с тем бывают ситуации, когда роли и заказчика, и поставщика выполняет государство.

Акцентируя внимание на таких особенностях в исследовании, можно четко показать роль закупочного процесса в государственном секторе экономики: с данной точки зрения закупочный цикл – это не только сама сделка, но и ее подготовка, и последующая оценка ее эффективности в масштабах Российской Федерации. Необходимо подчеркнуть, что сущность оценки эффективности закупки заключается в ее цене, а также в совокупных затратах и потребности заказчиков в оборотном капитале.

С одной стороны, закупка, проводимая субъектом 44-ФЗ и 223-ФЗ – в своем целеполагании близка к классической закупке ординарной организации.

Вместе с тем выделим три специфические черты, которыми обладает только государственная закупка:

- обязательность. Такое приобретение товара, работы, услуги может происходить не только по решению хозяйствующего субъекта – она проводится государственным заказчиком ввиду необходимости выполнения им определенных законом функциональных обязанностей [36];

- обоснованность. Государственная закупка должна осуществляться на основании утвержденных нормативов, в рамках расчетов, выполненных при подготовке государственной программы и т.д. Государственные закупки в случае превышения стандартов нормированного потребления, установленного на государственном уровне, работ, услуг, ведут к снижению материально-снабженческой базы государства, могут становиться причиной недофинансирования иных областей товаров, работ, услуг или их полного секвестирования, влечь за собой убытки при планировании или списание невостребованных ресурсов. Таким образом, целью государственных закупок является удовлетворение потребностей государства в целом и его граждан в частности, то есть это общенациональная задача;

- целесообразность. Приобретаться в рамках, которые необходимы государственному заказчику и соразмерны его реальным потребностям, обусловленным необходимостью выполнения производственных показателей. Предметы роскоши (например, машины премиум-сегмента для работников прокуратуры) давно стали объектом общественных обсуждений в ЕИС и в сети Интернет.

В рамках исследования считаем целесообразным обратиться к опыту Госнаба СССР. В советские времена материально-техническое обеспечение являло собой объединенную (надотраслевую) структуру, которая осуществляла поставку ресурсов организациям, выходя из сферы отраслевого подчинения. Схема, иллюстрирующая работу Госнаба, представлена на рисунке 1.



Источник: [34].

Рисунок 1 – Материально-техническое обеспечение при условиях плановой экономики

Госснаб СССР и Госплан СССР формировали нормы потребления и запасные фонды, основываясь на номенклатуре народно-хозяйственного плана. В том числе в их полномочия входило:

- «установление хозяйственных связей между потребителями и поставщиками, размещение заказов на необходимую продукцию в соответствии с утвержденными нормативами снабжения и потребления» [27];
- «осуществление снабжения согласно плану, а также организация сбыта готовой продукции на основе изучения потребностей народного хозяйства в материально-технических ресурсах» [27];
- осуществление надзора за точным исполнением планов со стороны поставщиков;

- экономический анализ исполнения функции снабжения в соответствии с планом;
- разработка и проведение «мероприятий по увеличению скорости обращения запасов и сокращению издержек»;
- осуществление действий, направленных на экономию материально-технических ресурсов и минимизацию потерь, при строительстве, перевозках и хранении [35].

Как видно, задачи Госнаба и современного заказчика перекликаются и находят свое отражение в особенностях закупочного цикла с учетом его эволюции. Принимая во внимание исторический опыт, целесообразно рассматривать закупочный цикл с точки зрения следующих аспектов его контрольно-учетной функции:

- уровень подчинения: генеральный директор организации – финансовый директор – директор по закупкам/снабжению [35];
- интегрированность в иные процессы организации: сепаратная/интегрированная;
- горизонт планирования (квартал, год, три года) и внеплановость закупок: процент плановых (внеплановых) заявок на закупку;
- виды причин, оказывающих влияние на процесс закупок – политические, экономические и прочие причины;
- цифровизация процессов закупок: факт либо отсутствие автоматизации, в случае наличия – ее уровень.
- ведение баз поставщиков (исполнителей, подрядчиков, включая учет результатов тендеров и исполнения договоров) заказчиком, предварительная квалификация поставщиков, входной контроль поступающих ресурсов.

Безусловно, закупки – это область деятельности, которая значительно выходит за пределы просто покупки и продажи материально-технических ресурсов. Она включает в себя все функции, необходимые для ритмичного снабжения производственного процесса организации в долгосрочной перспективе [96].

Обобщенная структура закупочного цикла с точки зрения контроля изображена на рисунке 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Структура процесса закупочного цикла

При планировании потребностей и разработке требований составляются заявки на приобретение материальных ресурсов. Анализ заявок сотрудниками закупающего подразделения предполагает работу в следующих направлениях: аккумуляция потребностей по категориям, целесообразность и обоснованность запроса, оценка корреляции даты, к которой необходимо приобретение товара, работы, услуги, и нормативных сроков закупки, доступность аналогов на рынке.

На следующем этапе, когда определено, что потребность в закупке обоснована и забюджетирована, сотрудники либо закупочного подразделения, либо подразделения - конечного потребителя, осуществляют исследование рынка и подготовку самой формальной процедуры. Проводится инициативный анализ коммерческого и государственного сектора товаров, работ, услуг, адресные запросы потенциальных контрагентов, публикация запросов цен для последующего расчета начальной (максимальной) цены; проводится оценка масштабности и централизации (децентрализации) закупки; определяются периоды и условия поставок, условия оплат, расходы на транспортировку/доставку.

На основании потребности заказчик создает позицию Плана закупки, формирует документацию о закупке, содержащую всю существенную

информацию, публикует ее, проводит процедуру, оформляет протокол и на основании итогов закупки заключает договор либо признает закупку несостоявшейся.

В некоторых случаях закупки проводятся среди предварительно отобранных поставщиков, если закупке предшествовал предварительный квалификационный отбор. После проведения торгов заказчик может использовать дополнительные функции постторгов, например, переторжку (очную, заочную, каскадную и другие).

Приобретение товаров, работ, услуг осуществляется различными способами – на это влияет как сам тип закупаемого ресурса, так и специфика логистики, транспортировки, оплаты и иные условия, определенные при инициации закупки.

Наиважнейшими составляющими закупочного цикла являются контроль и распоряжение ресурсами. Помимо непосредственного контроля соответствия реальных поставляемых товаров, оказываемых услуг, выполняемых работ условиям договора, процесс приемки должен включать в себя оценку эффективности закупочной деятельности как в целом, так и на каждом отдельном ее этапе, а также претензионную работу с контрагентами [42].

Важным моментом выступает обеспечение обратной связи между конечными потребителями товаров, работ, услуг – внутренними или внешними заказчиками – и сотрудниками, которые формируют требования перед проведением закупки. Характеристиками такой обратной связи должны стать обязательность, многокритериальность, мотивированный учет (либо отказ от учета) полученных комментариев и требований при проведении следующей аналогичной закупочной процедуры.

При работе по повышению операционной эффективности экономического субъекта, осуществляющего закупки, ключевое внимание всегда уделяется построению им закупочного цикла, его зрелости и перспективам развития. Закупочный цикл – это конгломерация и переплетение

бизнес-процессов снабжения, собственно закупочных процедур, каталогов товаров, работ, услуг, справочников поставщиков. Настройка закупочного цикла – это полиорганный стратегический, организационный, методологический и формальный инструмент.

Итак, мы рассмотрели обобщенную схему закупочного цикла. В реальности на каждом его этапе имеются определенные особенности, и функции внешнего и внутреннего контроля должны быть гармонично вплетены в закупочный процесс [76]. Только так, учитывая влияние внешних и внутренних факторов, можно контролировать, а главное – совершенствовать закупочную деятельность государственного заказчика.

Далеко не у всех заказчиков представлены все описанные в приведенной ранее схеме стадии закупочного цикла. Как правило, на начальной стадии формирования государственного заказа определяются потребности заказчика. На следующей стадии заказчик проводит закупку, определяя все существенные ее условия. На третьей стадии происходит подписание контракта с участником закупки, предоставившим заявку, которая максимально подходит заказчику. Очевидно, что основное внимание контролирующих органов уделяется второй и третьей стадии (согласно практике антимонопольных органов [61], контрольно-счетных органов [89], арбитражной практике [71]). В то же время тщательный контроль самого этапа формирования потребности может коренным образом повлиять на дальнейшее проведение закупки, в том числе определив ее как неэффективную, и сэкономить ресурсы заказчика (прямые и косвенные) на ее проведение. Но такой контроль должен инициировать сам экономический субъект [51].

Контроль государственных закупок требуется на всех этапах их проведения. При этом подходить к его организации необходимо, используя соответствующие проектные методы, учитывая потребности и возможности заказчика, в целях повышения качества, соразмерного улучшения потребительских свойств товаров, работ, услуг, не допускать нецелевых трат при исполнении договорных обязательств.

Как при формировании самой процедуры, так и в ходе ее осуществления возможны правонарушения такого вида: мошеннические договоренности (например, картельный сговор) между контрагентом и заказчиком, давление на участников и потенциальных победителей в части подачи ими предложений на торгах, дробление (на более мелкие) единых по жизненному циклу или объему закупок, искусственное масштабирование и объединение закупок в одну (которое дает преимущество большим игрокам-рынка и укрепляет монополию, ведет к снижению конкуренции и ущемляет интересы малого и среднего предпринимательства), конфликт интересов, мошеннические действия в момент доставки и приемки товаров либо оказания услуг.

Нельзя ограничиваться контролем только за процессом проведения закупки (а именно – за формальной его частью), необходимо уделять внимание планированию самой закупки (как составляющему производственного цикла), соотнося его с потребностью и производственными нормами Заказчика, а также результату закупки, выраженному в исполнении условий Договора.

Но, как мы уже упоминали ранее, госзаказ – широкое понятие, и в качестве его субъектов выступают как районные библиотеки, не оказывающие платных услуг, так и крупнейшие монополисты энергетического рынка, ведущие свою деятельность исключительно за счет собственных средств организации.

Можем ли мы в равной степени контролировать таких заказчиков и оценивать их эффективность по идентичным параметрам? Скорее нет, чем да. В то же время инструментарий контроля и процедура его организации должны внедряться на основании общепринятых законодательных норм и не противоречить отраслевым стандартам [47].

Целью Федерального закона 223-ФЗ является достижение максимально возможного уровня эффективности закупочной деятельности (получение оптимального результата при минимально возможных издержках) [11]. Безусловно, именно эффективность закупок является целевым критерием всего закупочного процесса, так как в определенной степени предопределяет

полноту, качество и своевременность обеспечения государственных органов товарами, работами, услугами напрямую влияет на результативность их деятельности. Именно поэтому максимально корректная и объективная оценка эффективности государственных закупок имеет крайне важное значение для развития экономики страны [42], и в нашей работе мы постараемся взглянуть на них именно с этой точки зрения.

Фактически эффективность государственных закупок в данный момент не подлежит четкой регламентации со стороны федерального законодательства; при этом термин «эффективность» можно рассматривать с двух ракурсов, имея в виду:

- эффективность закупочной системы заказчика;
- эффективность конкретной закупки заказчика.

На первый взгляд, эти процессы взаимосвязаны, так как, если какая-то конкретная закупка неэффективна, не стоит делать вывод о функционировании всей закупочной системы заказчика. В то же время эффективность отдельных крупных закупок в масштабе некорректно организованной заказчиком деятельности не будет столь значима [57].

Ст. 12 44-ФЗ выделяет «принцип ответственности заказчика за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок» [70], на основании чего мы делаем вывод, что организация несет прямую ответственность в лице своего руководителя и сотрудников по закупкам за поставленный при формировании потребности в товарах, работах, услугах результат [75].

Регулярно меняющиеся требования законодательства в области закупок, а также мировые и внутренние геополитические и экономические процессы фактически обязуют заказчиков покупать не только минимум расходных средств, но и быть готовыми к изменению своих внутренних рабочих регламентов. Чтобы функционировать в подобных условиях, необходимо использовать сбалансированную модель закупочной деятельности. Многие «исторически» применяемые методы выбора поставщика (исполнителя,

подрядчика) в таких обстоятельствах не работают с прежней эффективностью. Только подход, базирующийся на балансе ценовых и неценовых критериев, их детальной проработке и оценке, позволяет заказчику создавать конкурентоспособный процесс.

Следует отметить, что в цепочку закупочного цикла включены представители совершенно разных структурных подразделений заказчика, и именно от того, насколько оптимально организована их совместная работы, зависит эффективность всего закупочного процесса.

Операционная деятельность заказчика является для него основной; она связана с его целями, для достижения которых учреждается юридическое лицо; на нее расходуется значительная часть денежных средств заказчика. Операционная деятельность включает в себя совокупность регулярных хозяйственных действий и операций, имеет количественный и качественный приоритет в работе заказчика.

Операционные задачи организации обусловлены любой деятельностью, приносящей прибыль, за исключением финансовой и инвестиционной составляющих. Операционная деятельность многих российских заказчиков (субъектов 223-ФЗ, рассматриваемых в данном исследовании) характеризуется тем, что по большей части она связана с производством, предоставлением услуг и/или продажей товаров. Она является постоянным циклическим процессом, к которому привлечены основная часть персонала и основной капитал организации. Контроль операционной деятельности крайне важен для достижения конечного результата, необходим как для онлайн-корректировки бизнес-процессов, так и для регулирования и становления стратегии. В показатели устойчивого развития, раскрываемыми российскими компаниями, включены затраты компании на операционную деятельность (тип показателя – количественный, характер показателя – финансовый [30]).

Расходы на закупки товаров, работ, услуг составляют существенную долю операционной деятельности, объем таких расходов координируется с

объемами доходов и прибыли. Эффективность закупочной деятельности как части операционной деятельности выступает базисом для эффективности функционирования заказчика и его экономического роста.

Доля стоимости закупаемых товаров, работ, услуг в выручке различных заказчиков оказывает определяющее влияние на себестоимость продукции и финансовый результат. Создание, поддержание и совершенствование эффективной модели организации закупок – одна из ключевых задач, которые ставит перед собой заказчик в области аудита и повышения своей операционной эффективности. Как правило, самыми распространенными мерами являются аудит стоимости, по которой осуществляется закупка товаров, работ, услуг, и работа, способствующая ее снижению: внедрение процесса централизации закупок, предварительного квалификационного отбора и иных мер. Но реализация только этих мероприятий приводит к краткосрочным эффектам, так как внутренние (например, изменения в политике импортозамещения) и внешние (например, санкции) риски могут оказывать существенное влияние на стабильный процесс снабжения.

Оптимизация системы закупок требует комплексных решений во всех областях, включая бизнес-процессы, организационную структуру, информационные системы, взаимоотношения с поставщиками (исполнителями, подрядчиками), стратегию организации и снабжения. Безусловно, для крупных юридических лиц, ввиду объемов их операционной деятельности, качественный контроль каждого сегмента имеет огромное значение.

1.2 Нормативное регулирование в сфере государственных закупок

Регулирование государственных закупок является важнейшим сектором нормативно-правового регулирования в Российской Федерации. Как мы отмечали в начале исследования, контроль над закупочной деятельностью ведется на различных уровнях. Вместе с тем считаем необходимым отметить,

что единого документа (нормативного акта), который можно было бы классифицировать в качестве позволяющего полноценно и всеобъемлюще проводить нормативное регулирование, в нашей стране не существует.

Классифицируя нормативно-правовую базу, регулиующую государственные закупки, обращаем внимание, что международное право также охватывает прямое и косвенное регулирование государственных закупок. В частности в пункте 4 статьи 2 44-ФЗ установлено, что, если Российская Федерация подписала какие-либо международные договоры, устанавливающие правила, отличные от установленных национальным законодательством, исполнению подлежат международные стандарты в области закупок [12].

Государственные закупки в Российской Федерации регулируют:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации (ввиду того, что источником финансирования исполнения государственных контрактов являются бюджетные средства, дано определение понятия «реестр закупок», а в пункте 1 статьи 69 Бюджетного кодекса – самого понятия «закупка» [2]);
- Конституция Российской Федерации (именно в Конституции в статьях 71 и 72 [4]) регламентирован бюджетный процесс выделения средств субъектам на федеральном уровне);
- Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ; выделим, что для 223-ФЗ наиболее значимым является значение понятия «торги», зарегулированное ГК РФ, включающее параметры сроков проведения торговой процедуры и заключения договора).

Система государственных закупок выстроена так, что ведущая роль принадлежит государству, поэтому следующей группой законодательных актов, регулирующих закупочную деятельность, являются федеральные законы в данной сфере. Современное понятие «государственный заказ» сформировалось в нашей стране более двадцати лет назад, а одним из первых законодательных актов, направленных на регулирование данной сферы, был принят Федеральный Закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки

товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 № 97-ФЗ [6].

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (далее – 94-ФЗ) [8] явился значимой точкой развития регулирования закупок на государственном уровне. Действующие инструменты контроля не отвечают динамично развивающейся системе государственных закупок и потребностям заказчиков, реализуемым в виде государственных закупок. Принятие 1 января 2014 г. 44-ФЗ [12] позволило расширить перечень ситуаций, подлежащих регулированию в рамках расширения границ законодательства о закупках. Контроль за заказчиками, осуществляющими свою деятельность в рамках 223-ФЗ, был увеличен в конце первой декады 21 века, путем издания ряда законных и подзаконных актов. Дальнейшее расширение и увеличение эффективности закупочной деятельности отражено в Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах» [17], основные положения которого мы также проанализируем.

Ввиду того, что институт государственных закупок, по сути, является частью антимонопольной работы [7], к актам, регулирующим закупки, мы обязательно относим Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (далее – 135-ФЗ). Данный закон регулирует вопросы конкуренции, являющиеся базисными для сферы государственных закупок, штрафы за нарушение 135-ФЗ налагается от оборота и его несоблюдение может быть весьма существенным для организации.

Кроме того, самые важные экономические и стратегические области государственных закупок регулируют следующие федеральные законы:

- Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 № 275-ФЗ;

- Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» от 02.12.1994 № 53-ФЗ.

Помимо вышеперечисленных законов, сфера закупок регламентируется подзаконными актами: Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 23.12.2024 № 1875 [18] направлено на увеличение доли закупок отечественных товаров; Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров, работ, услуг и требований к форме такого плана» от 17.09.2012 № 932 детализирует нормы 223-ФЗ в части плана закупки, его формирования и содержания.

Следующим крупным блоком, подлежащим рассмотрению в отношении регулирования государственных закупок, являются письма и различные разъяснения органов государственной власти. Они могут касаться как частных и довольно узких вопросов (например, Письмо Федерального казначейства от 11.05.2022 № 07-04-05/14-11260 «О сроках оплаты поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта») [22], так и довольно широких, играющих ключевую роль для массовой трактовки законодательства в сфере закупок, на основании которого заказчики будут корректировать его практическое применение (например, Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.05.2014 № Д28и-801 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) [23].

Судебная практика имеет существенное значение в процессе нормативного регулирования закупок, также она имеет как научное значение («является базисом для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере закупок и минимизации пробелов в нем [78]), так и практическое –

большинство заказчиков анализирует подобную практику (регулярно составляются обзоры и дайджесты такой практики) для того, чтобы имеющийся опыт можно было учесть в своей деятельности и впоследствии корректировать проекты договоров и типовых документов.

Надо сказать, что и субъекты Российской Федерации обладают правом издавать свои подзаконные акты, относящиеся к сфере закупок (например, Приказ Департамента города Москвы по конкурентной политике от 14.01.2022 № 70-01-3/22 «О внесении изменений в приказ Департамента города Москвы по конкурентной политике от 22 апреля 2021 г. № 70-01-43/21» [25]; Постановление Правительства Красноярского края от 29.08.2008 № 65-п «Об утверждении Положения об агентстве государственного заказа Красноярского края и установлении предельной численности государственных гражданских служащих агентства государственного заказа Красноярского края» [26].

Отметим, что проведенный анализ нормативно-правовой базы регулирования закупок в Российской Федерации доказывает, что источников довольно много, многие из них имеют перекрестные ссылки друг на друга, что затрудняет ориентирование в них, а большое количество подзаконных актов усложняет их учет и правоприменение как для заказчиков, так и контрагентов. Типизация процесса путем сокращения числа законодательных актов безусловно упростила бы процессы и организациям, и участникам закупочных процедур, но пока что такая реформа не была анонсирована.

Из вышеизложенного следует, что для оценки ключевых аспектов закупочного процесса необходимо анализировать множество нормативно-правовой информации. Оценка законодательной базы основных участников процесса закупок позволяет выделить общие принципы и определить подходы к понятию эффективности в сфере закупок. Методы контроля и оценки в отношении эффективности отдельных этапов процесса подлежат описанию и детализации – как с формальной, так и с практической стороны.

Во-первых, отметим, что единой официальной методики анализа эффективности системы закупок, утвержденной на законодательном уровне, на момент написания данной научной работы не существует. В то же время для оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков используются следующие показатели: результативность затрат, экономичность закупок, производительность закупленных ресурсов [47].

Бюджетный кодекс содержит принцип эффективности применения бюджетных средств. Заказчик в ходе формирования и исполнения бюджета должен следовать данному принципу в целях достижения экономии («экономность») и самого оптимального результата в пределах определенного бюджетом объема средств (результативность). Бюджетный кодекс вычленяет два основных показателя эффективности: экономность (заданный результат и наименьший объем средств бюджета) и результативность (наилучший результат и определенный бюджетом объем средств)» [89]. В случае, если Заказчик добился как экономности, так и результативности, расходы такого Заказчика признаем эффективными.

При определении грани «достаточности» эффективности закупок, каждый заказчик и контролирующий заказчика субъект определяет – что есть стабильный конечный результат, а когда его необходимо улучшать.

Эффективность, помимо экономии государственных средств, выражается в следующих видах деятельности: поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в более короткие сроки, увеличение гарантийного периода; сопряженные экономические результаты (в том числе увеличение среднего числа участников закупки, повышение рейтинга как самого заказчика, так и профессиональной области, к которой заказчик имеет отношение). При этом оценить экономическую эффективность проведения конкретной закупки на основе одного показателя невозможно, – нужен комплексный и многокритериальный подход.

Помимо оценки эффективности, определение которой приведено в Бюджетном кодексе Российской Федерации, вопрос описан в Письме

Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.03.2003 № АШ-815/05 «Методические рекомендации Минэкономразвития России по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд» [21]. Проанализируем нормы и методику расчета двух базовых метрик:

- сокращение бюджетных трат;
- сравнительная эффективность.

Для подсчета параметра уменьшения расходов от суммы закупки, на которую выполнена ее публикация, необходимо вычесть стоимость непосредственно заключенного (с учетом переторжки и преддоговорных переговоров) договора и те расходы, которые понес Заказчик на подготовку и проведение процедуры закупки.

Для расчета абсолютного сокращения расходов на основе Рекомендаций составим формулу (1)

$$C = C_{\text{нач}} - C_{\text{сниж/торгах}} - C_{\text{переторжка+преддоговорные}} - C_{\text{договора}} - Z_{\text{проведение}}, \quad (1)$$

где $C_{\text{нач}}$ – начальная максимальная цена закупки, по которой она была опубликована;

$C_{\text{сниж/торгах}}$ – сумма, на которую произошло снижение на торгах в ходе проведения закупки;

$C_{\text{переторжка+преддоговорные}}$ – сумма, на которую завершена переторжка, а также снижение, достигнутое в рамках преддоговорных переговоров, проведенных заказчиком;

$C_{\text{договора}}$ – цена, на которую в итоге заключен договор;

$Z_{\text{затраты}}$ – расходы заказчика на подготовку и проведение закупки.

Относительное сокращение расходов рассчитывается по формуле (2)

$$C = (C_{\text{нач}}/C_{\text{итог}}) \times 100\%, \quad (2)$$

где $\Pi_{\text{итог}}$ – финальная цена закупки;

$\Pi_{\text{нач}}$ – начальная максимальная цена закупки, по которой она была опубликована.

Максимальная экономия будет достигаться при наибольшей дельте между начальной ценой и ценой заключенного договора. Выделим три существенных риска: изначально некорректный расчет начальной цены закупки, намеренное завышение цены закупки со стороны Заказчика, сговор Заказчика и картели поставщиков в части номинального завышения цены, по которой публикуется закупка.

Для расчета сравнительной эффективности финальную цену договора сравниваем с нижеуказанными метриками:

- средняя цена предложения;
- минимальная цена предложения;
- рыночная цена в регионе поставки (расчет на основе статьи 40 Налогового кодекса Российской Федерации [5]);
- итоговая цена по аналогичной закупке.

Абсолютную эффективность определяем по формуле (3)

$$\mathcal{E} = (\Pi_c - \Pi_{\text{договора}}) \times K, \quad (3)$$

а относительную эффективность по формуле (4)

$$\mathcal{E} = ((\Pi_c - \Pi_{\text{договора}}) / \Pi_{\text{договора}}) \times 100\%, \quad (4)$$

где Π_c – сопоставимая цена, посчитанная на основании средней цены либо минимальной цены (разные методики), рыночной цены в регионе поставки; цена договора-аналога;

$\Pi_{\text{договора}}$ – цена, на которую в итоге заключен договор;

K – количество закупленного товара [21].

Рассмотрим, как особенности (нюансы) составляющих сопоставимой цены могут влиять на некорректность расчетов эффективности:

1) Средняя цена не может являться правдивым показателем, так как при завышенной начальной максимальной цене она также будет завышена и не вскроет изначальную неэффективность закупки.

2) Сравнение средней цены на аналогичные товары в регионе поставки и той, что прописана в заключенном договоре, содержит в себе проблему корректного определения рыночной цены.

3) При проведении предыдущей закупки не учитывается, что к моменту осуществления новой цена на рынке может меняться как в сторону увеличения, так и уменьшения, а также тот факт, что торги при совершении прошлой закупки могли проходить с недостаточным уровнем конкуренции.

В методических рекомендациях Министерства экономического развития Российской Федерации не учитываются нестоимостные критерии, и эффективность сводится к экономии.

На момент утверждения данных методических рекомендаций в 2003 г. детальный разбор формулы мог указать на некоторые ее несовершенства, и тем не менее действующее законодательство не внесло кардинальных изменений в оценку эффективности закупок. Законодательные акты, регулирующие государственные закупки, сосредоточены на проведение закупок с высокой степенью открытости и публичности. Помимо того, что законодательно и нормативно оценка эффективности не закреплена, эффективность осуществления государственных закупок организациями-субъектами, согласно 223-ФЗ и 44-ФЗ, определяется пообъектно, не сделаны отраслевые выводы и уж – тем более – в масштабах страны.

Необходимо отметить, что российскими учеными разработаны различные методики, однако ни одна из них не легла в основу нового законодательного акта, определяющего вопросы эффективности государственных закупок.

Рассмотрим кратко некоторые из них. В методике А.Е. Лапина, О.В. Киселевой и Е.Л. Кумунджиевой, отдельно описаны термины «экономия в закупках» и «показатель эффективности закупок» [41]. «Выполнение планов, обоснованность начальной (максимальной) цены контрактов, доля конкурентных закупок, соблюдение законодательства, оценка дисциплины исполнения контрактов» в сумме как раз представляют собой метрику эффективности [41]. Считаем необходимым выделить, что данная методика игнорирует нормативное регулирование закупочной деятельности.

Согласно методике Т.Г. Шешуковой и А.А. Мальцевой, эффективность государственных закупок состоит в «эффективности организации закупки и эффективности использования приобретенного оборудования» [60]. Вместе с тем эта концепция актуальна исключительно для государственных национальных исследовательских университетов.

Методика расчета рейтинга эффективности закупочной деятельности субъектов Российской Федерации, созданная Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, имеет два уровня [91]. На первом уровне планируется получить «индекс эффективности (IE), учитывающий взвешенные результаты всех регионов по пяти критериям:

- 1) критерий конкурентности (С);
- 2) критерий экономности (Е);
- 3) критерий эффективности планирования (F);
- 4) критерий конфликтности (V);
- 5) критерий подозрительности закупок (S).

Индекс эффективности – это сумма произведений значений каждого из пяти критериев и его веса» [91] (каждый из критериев при этом рассчитывается отдельно и имеет определенный вес, а их сумма составляет единицу), что показано в формуле (5)

$$IE = 0,5 C + 0,08 \times E + 0,12 \times F + 0,2 \times V + 0,1 \times S. \quad (5)$$

Калькуляция критериев осуществляется по второму уровню методики. Величина каждого из них вычисляется на основании значений параметров полученных значений. В рамках нашего исследования мы не будем подробно останавливаться на расчетных деталях, но отметим, что данная методика имеет всероссийский охват и являет собой своеобразный рейтинг регионов в разрезе эффективности проводимых ими закупок.

В начале данной главы был проанализирован подход к определению эффективности со стороны контролирующих органов. Проблема регулирования закупок решается, в том числе, четким контролем синхронизации денежного и материально-вещественного потоков. Но так как эффективное использование ресурсов – это предмет как внешнего, так и внутреннего контроля, то остановимся подробнее на оценке данного процесса.

Итак, для контроля эффективности государственных закупок необходимо рассмотреть весь закупочный цикл (включая предзакупочные процедуры и стадию формирования потребности, предшествующую собственно их планированию), уделив особое внимание не только итогам исполнения контракта (договора), заключенного по результатам закупки, но и самой оценке этой закупки в производственном плане организации.

В анализе также следует учитывать все виды закупок, включая, например, процедуры предварительного квалификационного отбора поставщиков. Заметим, что факторы, от которых зависит экономическая эффективность хозяйственной деятельности организации, можно классифицировать и как внешние (независящие от организации), и как внутренние (зависящие от организации) [58].

Организация анализа на всех стадиях – это именно средство, обеспечивающее непрерывный контроль и оперативную координацию затрат [39]. Но для осознания того, как контроль закупок может повысить эффективность использования ресурсов, необходимо четкое понимание самого алгоритма. В текущих реалиях ряд государственных заказчиков (особенно производящих стратегическую продукцию) пришли к выводу, что

для эффективности собственной финансово-хозяйственной деятельности им нужно выстраивать долгосрочные отношения с поставщиками товаров, контрагентами по оказанию услуг и выполнению работ. Необходимость таких отношений обуславливается приоритетностью выполнения заказов, поступающих от данного государственного заказчика; наличием устоявшихся технологических связей; осознанием того факта, что исполнителю требуется меньше времени на ознакомление с деталями процесса.

Регулирование запасов, реализация продукции – это очень важные звенья ресурсной цепочки, но нельзя забывать, что любая закупка начинается даже не с ее планирования, как такового, а с возникновения потребности в ней.

Выделим следующие основные проблемы ресурсной цепочки в разрезе государственных закупок:

- выбор поставщиков осуществляется преимущественно исходя из самых низких ценовых параметров материальных ресурсов; слабо прорабатывается вопрос закупки аналогов с улучшенными потребительскими свойствами там, где это могло бы существенно улучшить свойства конечной продукции;

- ужесточение требований действующего законодательства в области закупочной деятельности; требования законодательства осуществлять закупки только у субъектов малого и среднего предпринимательства в объеме не менее четверти объема Плана закупки [89]; установление в Постановлениях Правительства преимущества закупкам отечественных товаров, работ, услуг по определенным кодам ОКПД 2;

- задержки финансирования (внешнего/внутреннего); аккумуляция значительной части закупок в конце года не ввиду такой структуры производственного цикла, а в связи с задержками в доведении бюджетных лимитов;

- чрезмерно длительное время проведения закупки – от создания потребности и до поступления на склад;

- децентрализованный подход к проведению закупок – содержание дорогостоящего и многочисленного штата сотрудников, ответственных за закупки.

На данный момент ключевыми недостатками системы государственных закупок, напрямую влияющими на их эффективность, являются:

- отсутствие матрицы контроля мониторинга;
- пробелы в законодательстве, которое нормирует закупки;
- компетенции сотрудников, проводящих закупки.

Контроль закупок на предмет их эффективности должен являть собой анализ наилучшего использования финансовых, материальных и других видов ресурсов. Один из этапов при этом – выбор поставщика – имеет первостепенное значение и должен контролироваться наравне с самой процедурой закупки.

Таким образом, подразделения, ответственные за закупки, – это ведущее звено ресурсосберегающего механизма, и контроль за их деятельностью является приоритетной задачей. Из этого следует, что организационно-экономический механизм ресурсосбережения предусматривает выполнение огромного спектра задач, каждая из которых имеет своей целью оптимизацию закупок и грамотное потребление материальных ресурсов.

На основании вышесказанного сделаем вывод, что ресурсосбережение (эффективное использование ресурсов) берет свое начало не в самой организации, а во внешней среде – у потенциальных исполнителей, которые (особенно регулярно участвующие и побеждающие в закупочных процедурах) являются неотъемлемыми участниками закупочного цикла. В конце концов, именно на основании их ценовых предложений производится расчет начальной (максимальной) цены контракта, что имеет первостепенное значение для всей последующей процедуры закупки и исполнения договора. Кроме того, преддоговорное исследование рынка и предзакупочный анализ планируемых к закупке товаров, работ, услуг охватывает огромный сектор

исполнителей. Отметим, что именно грамотно выстроенный процесс контроля всех участников государственной закупки ведет к построению ресурсноэффективной модели.

Целесообразным видится совершенствование методики контроля на основе внесения изменений в информационно-правовое поле, регулирующее государственные закупки. Ранее отмечалось, что официальная единая и обязательная для применения всеми заказчиками методика контроля эффективности закупочной системы законодательно не утверждена. Большая часть рекомендаций относительно эффективности закупочной деятельности составлена с учетом сведений Росстата «с применением расчета показателей абсолютного и относительного эффекта государственных закупок путем сравнения цен при проведении отдельно взятой закупки со среднерыночными, а также исторически используемыми заказчиком ценами» [54], и это не позволяет объективно оценить эффективность использования бюджетных средств.

В рамках данного исследования предлагается:

- закрепить критерии оценки эффективности на законодательном уровне;
- разработать поотраслевые методики оценки эффективности закупочной системы, в том числе создать и применить общегосударственную модель оценки эффективности государственных закупок [47].

Целесообразно включить в нормы 223-ФЗ обязательное осуществление заказчиками регулярного контроля эффективности своих закупок. На заказчика по 223-ФЗ целесообразно возлагать задачу оптимизировать расходы на всех стадиях – подготовки, проведения закупки, исполнения договора по закупке.

Целесообразно установить обязательства для заказчиков по мерам, которые должен инициировать и осуществлять субъект контроля. Только в случае, если каждый заказчик стремится повысить свою реальную эффективность, можно оценивать эффективность в масштабах страны. Для

этого необходимо, чтобы за ними законодательно была закреплена обязанность повышать эффективность закупочной деятельности. В противном случае – это лишь агрегация данных, которые каждый орган контроля может оценивать по своей собственной, отличной друг от друга методике.

1.3 Учет затрат и оценка эффективности организации закупочной деятельности

Закупки по 44-ФЗ и 223-ФЗ, контролируют органы, наделенные подобными полномочиями контроля на законодательном уровне.

Согласно нормам 44-ФЗ, «контроль в сфере закупок осуществляют нижеперечисленные органы контроля согласно их полномочиям» [12]:

1) «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, <...> финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации».

Отметим, что система контроля согласно 44-ФЗ является трехуровневой и предусматривает контроль на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. Контроль на федеральном уровне осуществляют:

- «Федеральное Казначейство (пункт 2 части 1 статьи 99 44-ФЗ);

- Органы управления государственными внебюджетными фондами: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (пункт 2 части 1 статьи 99 44-ФЗ);

- Федеральная антимонопольная служба (пункт 1 части 1 статьи 99 44-ФЗ)» [12].

Полномочия на муниципальном и региональном уровнях определяются на основании муниципальных или региональных нормативно-правовых актов.

В тексте законов, регулирующих закупки, некоторые органы не упоминаются, согласно действующему законодательству Федеральная Антимонопольная Служба Российской Федерации и ее территориальные управления имеют полномочия осуществлять контроль в сфере закупок над отдельными юридическими лицами в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [7]. В соответствии с частью 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [1] проверки выполняются после направленной в прокуратуру информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер со стороны прокурора, то есть Прокуратура также имеет полномочия контролировать государственные закупки. Согласно статье 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [13], Счетная палата обладает правом проводить контроль заказчиков, осуществляющих закупки [11].

В соответствии с нормами 223-ФЗ, ведомственный контроль осуществляют «федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя в отношении соответствующих учреждений...» [11].

Согласно статье 100-102 44-ФЗ, с точки зрения субъектов контроля выделяют следующие его виды: ведомственный, общественный, осуществляемый заказчиком, каждый из которых преследует строго

определенные цели: ведомственный – это контроль за государственными органами и корпорациями (Госкорпорация «Росатом», например); общественный контроль осуществляют общественные объединения или организации в статусе юридического лица, а также граждане [45]. Внутренний контроль реализуется как инициатором закупки, так и организатором торгов, и может охватывать различные стадии закупки [49].

Поскольку некоторые организации фактически выполняют функцию контроля государственных закупок [50], сопряженную с их основной деятельностью – например, АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее – Корпорация МСП) оказывает содействие субъектам малого и среднего предпринимательства, предусмотренную Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [10]. Корпорация МСП оценивает План закупки заказчиков по 223-ФЗ, и, если заказчик не достигает плановых показателей закупок у МСП, блокирует публикацию такого плана закупки в ЕИС, а также контролирует переход в следующем году заказчика, не соблюдающего установленный законом процент, под действие 44-ФЗ [15].

В Российской Федерации на многих уровнях реализована обширная система контроля за государственными закупками. При этом проблема регулирования закупок и недостаточности контроля сохраняется, несмотря на ужесточение законодательства и появление новых контролирующих/квазиконтролирующих органов/структур [45].

Предлагаем проанализировать результаты различных видов контроля эффективности использования ресурсов на предмет их полноты и достаточности.

Рассмотрим Представление Счетной Палаты Российской Федерации от 29 марта 2017 г. № ПР 12-27/12-02. Контрольное мероприятие проводилось в том числе на предмет проверки эффективного использования средств, направленных на развитие театрального искусства [88].

Выявленные факты проведения закупочных процедур, итогом которых явилось заключение государственных контрактов при финансовом участии исполнителя в объемах, превышающих долю государственного заказчика, а также нарушение Федерального закона № 44-ФЗ в части содержания документации о закупке, содержат коррупционные признаки. Закупки с высокой долей вероятностью создавались под конкретного исполнителя, и их экономическая эффективность и целесообразность ставятся под сомнение. Исполнителями по данным государственным контрактам являлись бюджетные учреждения, хотя предоставление субсидии напрямую субъектам в регионах было бы более целесообразным и экономически верным.

В ходе контроля соблюдения законодательства о закупках были установлены всего два типа нарушений, противоречащих нормам 44-ФЗ – привлечение средств исполнителя, не предусмотренное документацией о закупке и соответствующими извещениями, и неуказание в ряде контрактов их твердой цены.

Оба они не являются столь масштабными как для заказчика, так и для государства, и не ведут к крайне негативным последствиям. С точки зрения эффективности те нарушения, которые мы отметили абзацем выше, имеют гораздо более высокий вес, чем процедурные нарушения 44-ФЗ, последствия которых и для конкретной закупки, и для процесса в целом не ведут к существенному ущербу.

Счетная Палата провела проверку эффективности государственной программы развития моногородов [63] и выявила ее тотальную неэффективность [61]. В течение почти трех лет в ходе реализации данной программы было израсходовано более 18 млрд руб., однако в связи с неэффективностью она была прекращена досрочно. Контроль, проведенный по данной программе, не обнаружил обилие формальных/процедурных нарушений, но сама концепция, состоящая в преобразовании населенных пунктов, где вся инфраструктура формируется вокруг крупного

градообразующего организации, отнюдь не решила, а скорее, напротив, усугубила имеющиеся проблемы.

Счетная Палата отметила, что методика оценки эффективности мероприятий, используемая Министерством экономического развития Российской Федерации, была неэффективной по своей сути. Например, при подсчете вновь созданных рабочих мест учитывались не только постоянные, но и временные, поэтому при реализации госпрограммы значение этого показателя вдвое превысило указанное при планировании, что не отвечало реальной ситуации – вопреки данным статистики, в половине моногородов уровень безработицы был выше среднероссийского.

В реальности данная программа представляла собой всего лишь осуществление смежных проектов в области здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, но при этом фактически не была направлена на достижение своей основной цели, заключающейся в минимизации зависимости моногородов от градообразующих предприятий. В отчете контрольного органа говорилось, что сам механизм госпрограммы следует модифицировать, переоценив исходные составляющие. Если бы на начальном этапе к ее разработке мобилизовали работников и из контролирующих органов, убыток в размере 18 млрд руб. высоковероятно был бы предотвращен.

В рамках контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2018 год» было выявлено нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 2199-р» [16], согласно которому при исполнении государственного контракта допускается изменение его цены по соглашению сторон в пределах значения, рассчитанного по соответствующей формуле. Росжелдором в ходе данной процедуры был осуществлен неверный расчет увеличения цены контракта:

проиндексирован общий остаток стоимости невыполненных работ по состоянию на 2016 г., что стало причиной необоснованного удорожания контракта на сумму 368 057,5 тыс. руб.

Таким образом, несоблюдение требований законодательства о закупках привело к прямому ущербу в размере одной пятой части стоимости крупного государственного контракта.

Приведенные примеры итоги проверок свидетельствуют о том, что по большей части их предметами являются непосредственно закупочные процессы.

К сожалению, результаты закупки (причем не формальные, в виде опубликования/неопубликования сведений об исполнении договора в единой информационной системе, а реальные, соотносимые с общим циклом работы заказчика) практически не оцениваются в ходе внеплановых и даже плановых проверок [55].

Например, крайне сложно встретить итоговую оценку условий, на которых в конечном учете были приобретены товары, работы, услуги, выяснить, как это соотносится с реальным и актуальным рынком и возможно ли было видоизменить начальные условия закупочной документации с тем, чтобы расширить круг потенциальных участников и тем самым увеличить конкуренцию (это может повлиять на будущие аналогичные закупки, а также ретроспективно позволить оценить эффективность их подготовки).

Также фактически не проводится контроль использования приобретенных товаров, работ, услуг не по формальным критериям. Приведем пример: для районной больницы был приобретен аппарат МРТ. Закупка была осуществлена в срок, без нарушений, оборудование поставлено и установлено. Но в текущих реалиях из-за расположения данной больницы и ее ограниченной доступности для направляемого в нее населения данный аппарат используется лишь на 20%. При том, что данная закупка без нарушений законодательства, она не является эффективной, хотя результаты контроля этого не отражают.

Исходя из вышеизложенного отметим, что существующая на данный момент система внешнего контроля государственных заказчиков в области государственных закупок имеет низкий уровень оценки их эффективности; действующее законодательство нацелено исключительно на контроль «здесь и сейчас», а таким его видам, как перспективный и ретроспективный, уделяется недостаточное внимание.

Соответственно, необходимо сфокусироваться на значимости внутреннего контроля как базисной основы эффективного руководства. Для оценки срочности и необходимости корректировки производственной стратегии, минимизации потенциальных рисков важен постоянный контроль и анализ хозяйственной деятельности организации [53]. Вопросы, касающиеся формирования определения критериев и выделения аналитических параметров эффективности внутреннего аудита представлены во многих исследованиях [31; 32].

Правовое поле едино для всех заказчиков, но бизнес-процессы, номенклатура, длительность контрактов и стоимость жизненного цикла продукции разнятся. Все участники и поставщики имеют равные права и обязанности. Однако и общество, и государство не получают максимального планируемого эффекта от государственного заказа из-за административной нагрузки, которая для одних заказчиков завышена, а для других – занижена; в итоге страдает либо качество товара в конкретной поставке, либо сам проект – например, если при достижении экономии на определенной закупке проект не реализовывается ввиду неудовлетворительного качества поставляемых товаров. Это приводит к огромным репутационным рискам и финансовым потерям (вспомним печальные примеры Роскосмоса).

Для развития рынка в целом конкурентные публичные процедуры имеют огромную роль – внедрение Федерального закона № 94-ФЗ, которому так противились многие в 2005 г., произвел своего рода революцию. Вместе с тем общество столкнулось с тотальным несовершенством законодательства, и следующим шагом после появления государственных закупок в Российской

Федерации как таковых стал шаг становления качественных государственных закупок. Регламентация закупок, регулируемых государством, вместе с тем не гарантирует, что процедуры Федерального закона № 44-ФЗ было бы правомерно применять ко всем закупкам товаров, работ, услуг.

Сейчас государственная система закупок имеет два полюса: заказчики и поставщики. Модернизация института государственных закупок, и, в частности, структуры закупок заказчика, должна привести к возникновению четырех основных элементов для обеспечения государственных нужд:

- пользователей системы закупок в рамках 223-ФЗ;
- заказчиков;
- агрегаторов снабжения;
- специализированных профессиональных организаций [73].

Грамотно выстроенные взаимоотношения этих элементов, регламентация их деятельности должны быть скоординированы, что является ключом к эффективной организации закупочной деятельности (как бизнес-процесса) в масштабе страны.

Взаимодействие поставщика (исполнителя, подрядчика) и заказчика порой важны не только при оценке коррупционной составляющей, но и в плане взаимопонимания, опыта взаимодействия при реализации сложных и долгосрочных проектов. Непросто определить, насколько оправданы такие отношения в каждом конкретном случае на фоне общей массы закупок – в подобных ситуациях важно не допустить злоупотреблений. Но создание в Российской Федерации единого законодательно утвержденного стандарта не отвечает потребностям всех заказчиков и может привести к печальным последствиям и снижению эффективности. Если в данном документе будут предусмотрены варианты для отдельных видов заказчиков, то, по сути, мы получим те же законы, которые действуют сейчас, и реформа будет носить лишь формальный характер, не принесет качественного эффекта, а возможно даже окажет регрессионное влияние.

Система закупок нуждается в устойчивом правовом фундаменте, роль которого может сыграть общий федеральный закон, но определенные процедуры и процессы следует вывести на уровень подзаконных актов.

Поскольку денежные средства в контрактной системе распределяются в основном стандартно – ни заказчик, ни поставщик основной целью не видят тотальную экономию (так как экономия идет в «общий» бюджет, а не самой организации) и результат (так как результат часто не влияет на конкретные КРІ сотрудников). В рамках закупок по 223-ФЗ ситуация противоположна – экономия на закупках остается «внутри» заказчика, и он стремится к максимизации прибыли, мотивируя своих сотрудников на достижение этой цели.

Принцип эффективности закупок заложен законодательно, но разъяснений, что конкретно необходимо предпринимать заказчику и исполнителю для его претворения в жизнь, в законе не содержится, и конкретных показателей эффективности для заказчиков не приводится. Как мы уже упоминали выше, для достижения реальной эффективности необходимо стандартизировать «простые» закупки и расширить права для закупок «сложных» [42].

Согласно докладу «Госзакупки. Какой должна быть контрактная система?» [65] в США и Великобритании конкурентные закупки осуществляются путем открытого конкурса. Цена не является основным критерием выбора – качество, квалификация, ресурсы, штат и другие факторы также имеют вес. Аукционы не проводятся часто, ввиду того что в случае организации закупки по типу аукциона вариативность параметров серьезно ограничена, нет почвы для вариативности в области эффективности [65]. Вместе с тем заказчик четко выделяет критерии, которые являются для него наиболее важными при выборе способа закупки (ценовые/неценовые). Российский закон о контрактной системе однозначно фиксирует случаи и условия выбора того или иного способа и имеет целью обеспечить формально

верное проведение процедуры, не отдавая приоритет специальным требованиям ее к результату.

Накладывает определенные ограничения на эффективность системы закупок и начальная (максимальная) цена товара, работы, услуги, которая обязательно присутствует в договоре. Заказчик обязан самостоятельно рассчитать конкретную цену закупки, хотя при рыночных конкурентных взаимоотношениях именно поставщик заинтересован в процессе ценообразования, поскольку цена не равна себестоимости и состоит из частей, определяющих структуру его бизнеса. При расчете начальной (максимальной) цены товара, работы, услуги, заказчик самостоятельно запрашивает предложения от произвольно выбранных поставщиков и использует для принятия решения цены уже исполненных аналогичных контрактов. Но при этом исследования конъюнктуры рынка, позволяющие более объективно определить цену, корректно подобрать способ закупки и критерии оценки, которые использует поставщик (в том числе неценовые), большинству государственных заказчиков недоступны ввиду ограниченности их материального и временного ресурса.

Что же можно предпринять на государственном уровне? Например, для ряда закупок легализовать предварительные переговоры относительно начальной (максимальной) цены контракта (например, для крупных закупок с определенным вышестоящим контролем), расширить ценовой диапазон публичного мониторинга цен государственных закупок.

На данный момент ряд Электронных торговых площадок (например, Сбер-А, ОТС-Маркет и другие площадки) предлагают заказчикам в соответствии с 223-ФЗ перевести типовые закупки стандартной продукции на платформу «электронного магазина». Отдельные крупные заказчики разрабатывает подобные электронные площадки самостоятельно – например, Госкорпорации «Росатом» (РТС-тендер) [99], ПАО «Россети» (Росэлторг) [98]. Предполагается, что подобные шаги способны повысить эффективность работы и совершенствовать сферу закупок, и, что крайне важно,

оптимизировать несложные закупки малого объема – как правило, представляющие собой картриджи, бумага, запчасти, требующиеся в кратчайшие сроки.

В рамках практического применения положений настоящей работы предлагаются варианты организации работы как со сложными закупками, так и с простой продукцией, необходимой для обеспечения деятельности филиалов организации, расположенных в разных частях страны.

Устоявшейся практикой, с которой долгое время ведет борьбу Федеральная антимонопольная служба, является применение контрактной системы. Последняя характеризуется существенными региональными диспропорциями: денежные средства зачастую распределяются непредсказуемо, независимо от наличия в регионе собственной производственной базы, федеральных дотаций либо прочих объективных производственных и контрактных факторов [65].

К примеру, 54,7% средств госзаказа самого удаленного от столицы региона – Чукотского автономного округа – достается поставщикам из Москвы и Санкт-Петербурга. Вектор региональной политики мог бы быть направлен «в» регион, а не «из» региона с учетом того, что поставщики и исполнители из этих двух крупнейших городов страны и так получают значительную часть государственных заказов.

Митигировать риски нарушения антимонопольного законодательства помогает аналитика практического опыта заказчиков по созданию комплаенс-систем в области закупочной деятельности [93], которая способствует работе с индексом деловой репутации поставщиков (исполнителей, подрядчиков), оказывает влияние «на улучшение организации системы поставок во всех группах экономических субъектов (снижая количество санкций, применяемых к процессу закупок) и обеспечивает устойчивые транзакционные связи между экономическими субъектами разных регионов и направлений деятельности» [48].

Помимо централизации, нормирования, контроля за ритмичностью закупок огромную роль в повышении их эффективности играет процесс их внутреннего контроля [46]. Федеральный закон № 44-ФЗ дает своим заказчикам намного меньше вариабельности, чем 223-ФЗ. Выделим, что для организаций, работающих по 223-ФЗ, внутренний контроль обретает большую значимость на всех этапах закупочной деятельности - от планирования (инициации закупки) до аналитики по исполняемому (исполненному) договору. 44-ФЗ дает заказчику меньше возможностей для маневров. Для того, чтобы понять место внутреннего контроля и оценить его влияние на эффективность закупок организаций-субъектов 223-ФЗ, рассмотрим типизированную схему организации закупочной деятельности, изображенную на рисунке 3.



Источник: составлено автором на основании [40].

Рисунок 3 – Типизированная схема организации закупочной деятельности

Из рисунка 3 следует, что внутренний контроль необходим на всех стадиях. Особую роль контроль имеет при рассмотрении жалоб на действия организатора закупок между участниками конкурентных процедур (блок 6) и подразделением по рассмотрению жалоб (блок 4), а также в ходе внутреннего

аудита (блок 9), затрагивающего все подразделения, участвующие в процессе закупок, при подаче руководству предложений по корректировке действий в области подготовки и проведения закупок (блок 8) и организации контроля за их практическим исполнением.

На основании вышеуказанного мы включаем внутренний контроль в том числе и в процесс рассмотрения жалоб на действия организатора закупочных процедур. Необходимо отметить, что данный блок при грамотной организации весьма эффективен: во-первых, качественное внутреннее рассмотрение жалоб на определенную процедуру закупки минимизирует вероятность обращения ее участников в Федеральную антимонопольную службу (далее – ФАС), что значительно сокращает сами сроки проведения процедуры (так как на время рассмотрения жалоб закупка приостанавливается, что повышает риск ее несвоевременного завершения и последующего нарушения сроков исполнения договора, а также неудовлетворения потребностей заказчика); во-вторых, самостоятельное рассмотрение жалоб ведет к скорейшей корректировке как типовой закупочной документации, так и локальных нормативных актов, регулирующих закупочную деятельность. В случае, если промежуточных звеньев несколько (например, закупочный и юридический отдел организации представляют ее интересы в ФАС, затем анализируют решения ФАС и/или судебные разбирательства), то сроки фактического изменения процесса закупки и документов закупки откладываются на более длительный срок.

Далее рассмотрим непосредственно процесс внутреннего аудита [29] закупок, который не только обеспечивает анализ соответствия локально-нормативным актам заказчика, но и дает рекомендации по совершенствованию процесса закупочной деятельности [92].

Подразделение аудита необходимо отделять от структурных единиц, закупки которых являются предметом внутреннего контроля – например, оно не должно подчиняться руководителю службы закупок. Негативным фактором для эффективности контроля является тот факт, что в некоторых крупных

организациях, которые ведут свою закупочную деятельность по 223-ФЗ, на структурные подразделения, в чьей ответственности находится аудит, также возлагаются обязанности и полномочия методологического свойства, в том числе по составлению и регулированию внутренних нормативных актов в сфере закупок, что в корне неверно, так как внутренний аудит в таком случае, по сути, подменяется «самоконтролем».

Рационально использовать мониторинг, систематический сбор и обработку информации, которая применяется для улучшения процесса принятия решений [52].

В целях внедрения в организациях качественной структуры аудита, не только проводящей контроль организации закупок, но и разрабатывающей анализ организации процесса закупок в целях повышения его эффективности, два средства:

- привлечение подразделения контроля для разрешения спорных ситуаций, возникающих между заказчиком и исполнителем в процессе исполнения договора;
- собственный аудит уровня качества осуществления закупок.

Такой орган (Центральный арбитражный комитет) создала и продолжает активно развивать, например, Госкорпорация «Росатом» [68]. В полномочия такой комиссии входит контроль корректного исполнения и соблюдения локально-нормативных актов заказчика в сфере закупок, в том числе сотрудниками закупочных подразделений, членами комиссий по закупкам.

Подразделение внутреннего аудита не только наделено функциями контроля, но и может проводить анализ эффективности закупок заказчика, для чего – вычленяет и рассматривает все ее этапы и детали.

Выделим следующие предметы аудита:

- насколько процесс построения закупочной деятельности заказчика соответствует производственным целям организации (насколько у заказчика эффективно сформирована цепочка поставок, как работает звено склад – закупка, какое количество внеплановых закупок у заказчика);

- насколько сотрудники, ответственные за инициацию и организацию закупок, соблюдают нормы локальных нормативно-правовых актов, регламентирующих закупочную деятельность.

Необходимо предусмотреть как механизмы доведения результата аудита до руководства организации, так и способы реализации предлагаемых мер по оптимизации закупок, так как многие отчеты остаются «на бумаге», а закупки организациями ведутся в рамках устоявшейся системы.

Согласно общепринятой практике специалисты службы внутреннего аудита при работе с договором обязаны осуществить:

- контроль планирования закупки;
- контроль проведения закупочных процедур;
- контроль исполнения договоров и внесения информации об их исполнении в ЕИС.

При более детальном рассмотрении этих этапов следует отметить необходимость контроля таких элементов закупки, как:

- условия и виды оплат по договорам;
- процесс приемки;
- условия возврата обеспечения исполнения договоров;
- качество предъявления и исполнения претензий заказчика исполнителями договоров;
- правильность расчетов штрафных санкций, взимаемых с исполнителей договоров;
- правомерность отказа от исполнения договоров;
- процесс расторжения договора по причине неисполнения/ненадлежащего исполнения со стороны контрагента (в досудебном/судебном порядке);
- своевременное размещение корректных сведений об исполнении договора в ЕИС;
- контроль за внесением изменений в договоры.

Помимо непосредственных видов, описанных выше, необходимо вести контроль перспективный, для чего нужна работа с номенклатурой (например, ее централизация). Без применения системы регулирования запасов, а также координации между ней и системой формирования потребностей, эффективный контроль за своевременностью обеспечения организации материально-техническими ресурсами невозможен [36].

Перечисленные выше функции требуют автоматизации и цифровизации посредством внедрения автоматизированной информационной системы координирования заказа (порой стоимость таких программных продуктов высока, так как они нестандартные). Вместе с тем у средних и крупных заказчиков подобное координирование также требует ресурсов: постоянной актуализации кадровых данных, адаптации под технологические изменения ЕИС и законодательства о закупках. Эффективность такого программного продукта неоспорима: сквозной процесс регулирования ресурсов делает цепочку прозрачной; уменьшает количество потенциальных нарушений в части соблюдения нормативных сроков, минимизирует риск штрафов Федеральной антимонопольной службы; дает возможность вести сквозной учет – от инициации потребности до полного исполнения договора [74].

Сделаем вывод, что для эффективной организации внутреннего контроля закупочной деятельности в рамках Федерального закона 223-ФЗ необходимо:

- осуществлять проверку закупок на соответствие законодательству Российской Федерации и локально-нормативным актам заказчика в сфере закупок, в том числе осуществлять контроль содержания технического задания и начальной максимальной цены товаров, работ, услуг, определения подрядчика, актуальности и оперативности процесса заключения и исполнения договора;
- цифровизовать процесс закупок через внедрение информационной системы;

- устранить случаи совмещения деятельности по организации закупок и контроля закупок;

- внедрить механизм внутреннего разрешения споров, возникающих в процессе осуществления закупки, а также в ходе выполнения условий договора, с привлечением не только непосредственно заказчика – внутреннего подразделения организации – но и подразделения закупок;

- внедрить механизм доведения результатов внутреннего аудита закупочной деятельности до руководства и обеспечить действенные способы реализации предлагаемых мер по оптимизации закупок.

Российская Федерация является единственным собственником АО «Почта России». Поскольку данная организация состоит в перечне стратегических акционерных обществ согласно Указа Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009» [28], вопросы организации закупочной деятельности данного Заказчика требуют особого контроля.

Стратегическими целями АО «Почта России» является улучшение качества жизни жителей Российской Федерации путем оказания логистических, почтовых финансовых, социальных услуг юридическим и физическим лицам по всей стране, охватывая самые труднодоступные территории. Путем использования сайта АО «Почта России», почтоматов, классических отделений почтовой связи, современного мобильного приложения Общество вносит свой вклад в поддержание единства экономического пространства государства. Таким образом удовлетворяются базовые потребности граждан страны в получении услуг связи, осуществлении финансовых услуг, в том числе по почтовым переводам и оплате коммунальных платежей, доставке и получении пенсий и пособий, возможности приобретения товаров и продуктов питания, в том числе в труднодоступных населенных пунктах, где отделение почтовой связи – единственная торговая точка.

Стратегическими целями АО «Почта России» в том числе являются:

- обеспечение цифровизации почтовых услуг;

- эффективное использование собственных логистических активов;
- повышение «доступности товаров народного потребления в формате розничной сети» [64].

В структуре распределения выручки, получаемой Почтой России, половина приходится на непосредственно почтовую деятельность, существенную часть составляет торговля.

Внешнеэкономическая ситуация (COVID-19 и санкции) последних лет обеспечили устойчивый рост расходов на операционную деятельность: международные почтовые потоки (особенно европейские) существенно сократились, при этом увеличились затраты на содержание собственного транспортного парка и закупку дополнительных услуг сторонних транспортных компаний. Вместе с тем Почте России как национальному почтовому оператору необходимо обеспечивать стабильную работу своей логистической сферы.

В рамках данного исследования проведен анализ финансовых показателей АО «Почта России», отраженных в консолидированной отчетности, составленной согласно Международным стандартам финансовой отчетности. В 2022 г. выручка от продаж смогла достигнуть только 221,2 млрд руб. – меньше, чем в 2021 г. Поскольку 14% выручки приносит торговая деятельность и подписка, а количество реализованных в 2022 г. товаров превысило 428 млн единиц, продолжается работа в рамках стратегии, утвержденной Советом директоров [95]. В состав стратегических целей в том числе вошло повышение количества товаров народного потребления по умеренным ценам, но без потери их качества, в том числе путем внедрения и продвижения товаров собственной торговой марки (далее – СТМ). В 2022 г., впервые с 2014 г., Почта России закончила год с убытком. Приоритетными задачами команды Общества были установлены увеличение прибыли и улучшение финансового состояния.

В 2022 г. «Почта России» стала развивать бизнес-концепцию «Минимаркет Экспресс», ориентируясь на базовые потребности населения и

соответствующую ассортиментную матрицу как в продуктовом, так и в непродовольственном сегменте [64].

Риски упущенной выгоды розничного бизнеса митигируются за счет применения новых моделей ценообразования и ассортиментных матриц; снижения цен первичной закупки товаров для последующей перепродажи в результате успешных преддоговорных переговоров с поставщиками и внедрения обновленных подходов к организации закупок.

Классическую ассортиментную матрицу составляют 17 категорий, разделенные на три группы:

- «почтовые товары: периодические печатные издания, марки, открытки, конверты, упаковочная и сувенирная продукция;
- товары ежедневного использования: например, чистящие средства, салфетки, предметы гигиены;
- продукты, безалкогольные напитки, табачные изделия:» [64].

Одной из стратегических задач компании является отдельно выделенное направление по доставке лекарств в небольшие города и села. В 2022 г. номенклатура реализованных в отделениях или доставленных покупателям лекарственных средств составила более 10 тыс. единиц [64].

Структура реализованной продукции по товарным категориям (исключая фармацевтику, выделенную отдельно) представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Структура товаров, реализуемых в ОПС, 2019–2022 гг.

В миллионах штук

Товарная категория	Количество реализованных товаров			
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
1	2	3	4	5
Продовольственные товары	154,65	191,10	188,70	164,4
Периодические печатные издания	140,32	77,12	68,52	62,1
Товары для подсобного хозяйства	51,57	54,43	48,80	46
Немаркированные конверты	42,83	42,40	41,56	33,2
Табачная продукция	38,48	29,86	26,89	17,7
Товары для упаковки отправок	23,75	28,30	24,79	20,7

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5
Бытовая химия, косметика, парфюмерия, средства личной гигиены	21,98	26,48	24,26	23,9
Брендируемая продукция АО «Почта России»	21,88	25,60	32,21	29,5
Хозяйственные товары	13,12	12,43	9,39	8,1
Календари, открытки	11,66	8,95	8,97	8,01
Канцелярская продукция	8,57	7,45	6,64	5,63
Прочие товары (включая сим-карты)	6,37	5,06	5,40	4,07
Книжная продукция	3,94	4,33	2,13	1,59
Текстильные и трикотажные изделия	3,39	3,18	2,91	2,39
Сувенирная продукция, детские игрушки	1,52	1,15	1,16	0,99
Техническая продукция	1,23	0,75	0,53	0,38
Филателистическая продукция	0,15	0,11	0,11	0,12
Всего	545,40	518,70	492,97	428,8

Источник: составлено автором на основе [64].

В ОПС реализуются товары бытовой химии, гигиенические средства, продукты питания – как длительного хранения (консервы, крупы, макароны), так и сезонные. Товарная матрица варьируется в зависимости от размера населенного пункта.

Реализация продукции через ОПС наиболее популярна в малонаселенных пунктах. «Почта России» осуществляет аналитику ассортиментной матрицы, чтобы покупатель смог осуществить оптимальную покупку по соотношению цена–качество, а «Почта России» – могла обеспечить для покупателя привлекательную цену в рамках востребованного сегмента.

Большое внимание уделяется развитию собственного бренда: помимо продуктов питания, осуществляется продажа товаров для детей и коллекционных изделий, например, фигурок почтальонов, моделей почтовых машин и самолетов, конструкторов.

Таким образом, закупочная деятельность играет ключевую роль в текущей и целевой операционной модели «Почты России». В 2022 г. организация осуществила 37462 закупки, подписала 36641 договор

стоимостью 145,9 млрд руб. [64]. Объемы закупочной деятельности АО «Почта России» представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Объемные показатели закупочной деятельности АО «Почта России» за 2022 г.
В миллиардах рублей

Показатель	Всего	Конкурсы	Аукционы	Закупки у единственного поставщика	Прочие способы закупки
		Открытые в электронной форме	Открытые в электронной форме	Не применимо	Открытые в электронной форме
Количество закупок (всего, полотово)	37 462	54	4628	29 947	2833
Количество несостоявшихся закупок	4105	26	2687	Не применимо	1392
Количество несостоявшихся закупок, договоры в результате проведения которых не были заключены	821	3	536	0	282
Количество договоров, которые были заключены	36 641	51	4092	29 947	2551
Количество договоров, расторгнутых по соглашению сторон	54	0	31	9	14

Источник: составлено автором на основе [64].

Специфика деятельности компании такова, что товары, работы, услуги приобретаются как для собственных нужд, так и для последующей перепродажи населению. Прибыль заказчика зависит в том числе от того, насколько эффективно проводится его закупочная деятельность.

За 2022 г. расходы АО «Почта России» «составили 257 313 млн руб., что на 14 % (31 132 млн руб.) больше аналогичного показателя за 2021 г. Прирост произошел в основном за счет: повышения затрат на персонал и отчисления на социальные нужды на 12% (15 279 млн руб.); роста расходов на транспортные

услуги сторонних организаций на 34% (6 177 млн руб.); увеличения оценочных обязательств по незавершенным и предполагаемым судебным разбирательствам в 7,1 раза (2 981 млн руб.)» [64].

Структура операционных расходов АО «Почта России» и динамика их изменений за 2020-2022 гг. отражены в таблице 3.

Таблица 3 – Структура и динамика изменений операционных расходов АО «Почта России» за 2020-2022 гг.

В миллионах рублей

Показатель	2020 г.*	2021 г.**	2022 г.	Динамика показателей 2022 и 2021 гг.		Доля в показателе 2022 г., в процентах
				млн рублей	в процентах	
Транспортные услуги сторонних организаций	12 495	17 922	24 099	6 177	34	9
Ремонт и техобслуживание	5 672	7 003	7 003	633	9	3
Материалы	6 072	6 227	6 762	535	9	3
Содержание помещений (включая коммунальные платежи)	5 513	6 022	6 521	499	8	3
Топливо	3 759	3 849	3 858	9	0	1
Расходы по фрахтованию Самолетов	2 036	2 119	3 632	1 513	71	1
Услуги телефонной связи	3 034	3 093	3 261	168	5	1
Охрана	2 652	2 848	2 944	96	3	1
* С учетом проведенной реклассификации и сворачивания/разворачивания некоторых статей на уровне раскрытий отчетности (по операционным расходам).						
** Показатель за 2020 год не рассчитывался; расходы за 2020 г. входят в статью «Прочие расходы».						

Источник: составлено автором на основании [64].

В 2022 г. ввиду санкционного давления, бесперебойное снабжение граждан необходимой продукцией приобрело большую значимость. АО «Почта России» успешно справилась с этой проблемой и нашла новые эффективные каналы поставок, подтвердив тезис о том, что закупочные функции в новых реалиях приобретают еще больший стратегический вес. И как следствие – требуют всеобъемлющего и постоянного контроля.

Целями контроля закупочной деятельности заказчика являются:

- соблюдение действующего законодательства в сфере закупок и внутренних локально-нормативных актов заказчика;
- сокращение затрат на закупочную функцию;
- сокращение сроков закупок без потери качества приобретаемых товаров, работ, услуг и увеличения их стоимости;
- снижение закупочных цен и совокупной стоимости владения.

Для достижения вышеуказанных целей АО «Почта России» выделим следующие меры: автоматизация закупочных процедур; стандартизация закупочных бизнес-процессов; стандартизация потребности; нормирование товаров, работ, услуг; контроль частоты возникновения потребности; оптимизация справочника материалов; определение перечня децентрализованной и централизованной номенклатуры; разработка и последующий контроль правил снабжения, регулирующих жизненный цикл договора. Вычленим важнейший этап в виде определения контрольных точек (то есть сбор и анализ данных по ним) для оценки работы закупочной функции, а также независимой установки показателей эффективности как для отдельных сотрудников, так и для подразделений.

Контроль закупочной деятельности должен проводиться в соответствии с целями и стратегическими задачами, поставленными перед заказчиком. В число традиционных контрольных мероприятий входят:

- анализ рынка контрагентов;
- контроль расходов на закупочную деятельность;
- контроль качества закупаемых товаров, работ, услуг;
- контроль логистических и иных сопутствующих закупке процессов;
- аналитика прогнозирования потребности и т.д. [56]

Достижению цели повышения эффективности операционной деятельности способствуют такие действия внутреннего контроля, как:

- мониторинг исполнения договоров на основании среднего цикла проведения закупки (отличается для неконкурентных/конкурентных

номенклатур). Для инициатора и контролирующих лиц применяется инструмент, который из всех действующих договоров индикативно выделяет те, до окончания срока которых остается менее трех месяцев, чтобы инициатор потребности мог заблаговременно принять решение о необходимости пополнения регулярных товаров, работ, услуг и инициировании новой закупки;

- контроль изменений условий закупки в системе учета – например, при изменении несущественных условий сделки, в частности реквизитов контрагента и подписанта, уполномоченного доверенностью. В этом случае закупка должна проходить упрощенную процедуру повторного согласования в части сокращения как числа согласующих лиц, так и сроков ее проведения;

- верификация ценовых и неценовых составляющих закупки. Например, контроль корректности расчета начальной максимальной цены по данным независимых внешних источников: заказчик несколько лет покупает по одной и той же цене у единственного поставщика, считая, что тот эффективно удерживает цену, несмотря на инфляцию. При этом анализ рынка выявил, что ввиду внешнеэкономических факторов этот же ресурс стал стоить дешевле, и заказчик платит более высокую цену, чем мог бы.

В ходе проведения контрольных операций по расчету эффективности закупочной деятельности в центре внимания оказываются следующие параметры: точность планирования и выполнение плана закупок по объемным и качественным показателям; экономия, достигнутая в ходе закупок; своевременность поставок товаров и оказания услуг; качество и надежность контрактованных поставщиков.

Важным фактором оценки выступает сама стоимость закупочной функции: стоимость каждой операции, особенно при большом объеме закупок, существенно влияет на итоговую.

Перечисленные ниже точки контроля закупочной деятельности (в случае их внедрения в расчет ключевых показателей эффективности

сотрудников и подразделений) будут способствовать повышению эффективности операционной деятельности каждого крупного заказчика:

1) Оптимизация срока подготовки и проведения закупки за счет: оптимизации числа согласующих подразделений на каждом этапе закупочной процедуры; уменьшения общего срока закупки (путем сокращения этапов и сроков согласования); установления конкретной ответственности за несоблюдение как отдельных этапов, так и общего срока закупки (без требования объяснительных документов после ее срыва, но с использованием инструмента оперативного контроля соблюдения сроков – например, в формате дашборда для руководства по исполнительской дисциплине сотрудников).

2) 100% интеграция процессов бюджетирования и планирования закупок; автоматизированный контроль лимитов бюджета и возможности проведения закупки в его рамках.

3) Установление цикличности между регулированием запасов и нормированием закупаемых товаров, работ, услуг.

4) Автоматизация процессов, исключение бумажного документооборота.

Глава 2

Категорийный метод контроля как база организации сбалансированной закупочной деятельности

2.1 Сущность категорийной стратегии как инструмент регулирования закупочной деятельности

Категорийный подход – это процесс организации и применения категорийной стратегии, целью которого является эффективная цепочка взаимосвязанного регулирования закупок и запасов, а также сотрудничества с поставщиками (исполнителями, подрядчиками) в пределах категории.

При использовании категорийной стратегии организация:

- обеспечивает закупку товаров, работ, услуг, исходя из сроков поставок, необходимых подразделениям организации, применяя стратегию закупок у поставщиков с достаточным для Заказчика рейтингом деловой репутации и надежности;
- использует расчет нормативов, устанавливает связь между складом – возникновением новой потребности – проведением новой закупки;
- «адаптирует модель организации бизнес-процессов под вид деятельности организаций, развивая профессиональные компетенции персонала, используя комплексную систему ключевых показателей эффективности МТО и последовательно совершенствуя ИТ-инфраструктуру» [43].

Таким образом, данная модель напрямую повышает эффективность закупочной деятельности заказчика: при ее реализации он совершает закупки обдуманно, поддерживая оптимальный уровень запасов, постоянно развивая компетенции и инфраструктуру. Не все заказчики по 223-ФЗ (ввиду определенной новации этого инструмента, необязательности его применения с точки зрения законодательства, трудозатрат на создание и актуализацию и

иные причины) используют его. Нельзя не отметить опыт крупнейших заказчиков по 223-ФЗ (Госкорпорации «Росатом», «Ростех»), деятельность которых является ярким примером эффективности применения такого инструмента [67]. В отчетных материалах ГК «Росатом» за 2018 год указано, что категорийный подход внедрен в 85 организациях данной госкорпорации, а доля закупок с использованием категорийного подхода составила 4/5 от общего объема закупок [70]. В том же году был учрежден Комитет по стратегиям закупок Госкорпорации «Росатом» [80], в юрисдикцию которого входит утверждение категорийных стратегий по крупным закупкам (с пороговым значением, превышающим 100 млн руб.) и полномочия по принятию управленческих решений в рамках категорий при закупке товаров, работ, услуг.

Использование категорийной стратегии предполагает, что заказчик стандартизирует номенклатуру и работает с необходимой ему номенклатурой исключительно в рамках выбранных стратегий. По итогам исполнения договора также обязательно ведется контроль применения стратегии.

Категорийная стратегия, помимо того, что является вариантом координирования закупочной деятельности, контролирует содержание технических заданий.

Для надлежащего регулирования категорий товаров, работ, услуг сотрудники организации обязаны соблюдать следующие положения:

- открытость, налаживание связей с поставщиками;
- финансовая рациональность затрат на закупки;
- запрет на установку преимуществ для избранных юридических лиц (исключение составляют конкурентные процедуры предварительного отбора или обращение к разрешенным законодательно рейтингам деловой репутации);
- включение в стоимость закупаемого товара, работы, услуги в том числе издержек, связанных в целом с жизненным циклом закупаемой номенклатуры.

Неотъемлемая часть регулирования категорий продукции – организация и проведение ежегодных публичных мероприятий по взаимодействию руководства заказчика, применяющего в своей деятельности категорийный подход, со всеми заинтересованными поставщиками (в том числе – инновационной продукции) для повышения их информированности о требованиях в части закупаемой организацией продукции. В настоящем исследовании для заказчиков по 223-ФЗ предлагается методика координации категорий, применяемая для повышения эффективности их закупочной деятельности.

Работа по созданию и реализации категорийных стратегий возлагается как на сотрудников организации, которые занимаются подготовкой и проведением закупки, так и сотрудников подразделений – инициаторов (реальных владельцев номенклатуры и потребителей товаров, работ, услуг).

Исходным материалом для работы заказчика с целью создания категорийных стратегий по ресурсам, которые потребляет организация – субъект 223-ФЗ в целях обеспечения своей жизнедеятельности, выступает актуальный, опубликованный в ЕИС zakupki.gov.ru план закупки товаров, работ, услуг.

Ключевыми атрибутами, используемыми при выделении категорий продукции из плана закупки организации, являются:

- коды продукции согласно ОКПД 2;
- суммы планируемых и уже завершенных закупок.

Используя вышеуказанные параметры, необходимо осуществлять сортировку данных на основе ключевых атрибутов, формируя таким образом исходный массив данных для выделения категорий продукции.

Исходный массив данных формируется как сводная таблица, где группировка осуществляется по виду продукции ОКПД 2, для каждого из которых вычисляется итоговая начальная (максимальная) цена (далее – НМЦ) договора (лота).

Далее осуществляется отбор из таблицы определенных видов товаров,

работ, услуг в разрезе ОКПД 2 с объемом начальной (максимальной) цены закупки (каждый заказчик определяет для себя ее величину, исходя из своих финансовых возможностей) и ранжируются по убыванию.

На базе полученного массива данных заказчиком предлагается проводить закупки согласно трем видам категорийных стратегий: централизованной, децентрализованной, кросс-централизованной, которые представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Виды категорийных стратегий

Наименование категорийной стратегии	Определение категорийной стратегии
Централизованная категория	Совокупность товаров, работ, услуг, которая установлена для подготовки и проведения централизованной закупки на совокупный заявленный объем по той же категории, по которой осуществляется закупка материнской организацией (руководящим органом) или более, чем одним ее филиалом
Децентрализованная категория	Совокупность товаров, работ, услуг, которая установлена для подготовки и проведения нецентрализованной закупки по категории, по которой проводится закупка только одним филиалом организации
Кросс-централизованная категория	Совокупность товаров, работ, услуг, которая установлена для подготовки и проведения либо централизованной, либо совместной с другой организацией закупки на общую потребность по категории, приобретаемой материнской организацией (руководящим органом) совместно с внешней организацией (совместные закупки), обладающей определенными особенностями

Источник: составлено автором.

Выделение децентрализованных категорий из видов продукции ОКПД 2 осуществляется путем группировки позиций плана закупки – массива исходных данных по предмету закупки, планируемой к проведению не более, чем одним структурным подразделением организации.

Ключевым условием отнесения продукции к децентрализованной категории является большой стоимостной объем закупок, планируемый одним структурным подразделением организации (свыше лимита, который определяет для себя заказчик – например, 0,5% от общего стоимостного годового объема закупок).

В случае работы с децентрализованными категориями в расчет не

берутся сведения о закупках у единственного поставщика и учитываются только закупки, которые должны быть проведены конкурентным способом.

Отобранная согласно ОКПД 2 номенклатура обрабатывается (касательно технических особенностей, объемов, расчетов стоимости) структурными подразделениями организации, которые инициировали запрос на закупку товаров, работ, услуг изначально.

На основании полученной информации из видов продукции ОКПД 2 выделяются децентрализованные категории с набором общих признаков и единой номенклатурой составляющих их позиций.

Выделение централизованных категорий из видов продукции ОКПД 2 осуществляется путем группировки позиций плана закупки, являющегося массивом исходных данных, по предмету закупки, планируемой к проведению двумя и более структурными подразделениями организации.

Ключевым условием отнесения продукции к централизованной категории служит большой совокупный объем планируемых закупок (свыше той суммы, что определила организация) двумя и более структурными подразделениями организации.

При выделении централизованных категорий учитываются закупки, которые планируется провести как конкурентными, так и неконкурентными способами.

Отобранные таким образом виды ОКПД 2 подлежат детализации в части предмета закупки со стороны структурных подразделений организации, сформировавших соответствующую потребность. При этом определяется состав, количество, планируемая стоимость составляющих предмет закупки конкретных товаров, работ, услуг.

На основании полученных данных из видов продукции ОКПД 2 выделяются централизованные категории с набором общих признаков и единой номенклатурой составляющих их позиций.

Кросс-централизованные категории выделяются из видов продукции ОКПД 2 путем группировки позиций плана закупки, являющегося массивом

исходных данных, по предмету планируемой совместной закупки, проводимой заказчиком и иным юридическим лицом.

Ключевым условием отнесения продукции к кросс-централизованной категории служит большой совокупный объем ее планируемых закупок (свыше той суммы, что определила организация) и уникальность закупаемых товаров, работ, услуг с точки зрения иного заказчика, готового к совместным закупкам.

При выделении кросс-централизованных категорий учитываются закупки, которые планируется провести как конкурентными, так и неконкурентными способами.

На основании полученных данных из видов продукции ОКПД 2 выделяются кросс-централизованные категории продукции, с набором общих признаков и единой номенклатурой составляющих их позиций; проводится работа по оценке возможности присоединения другого заказчика для проведения совместной закупки – рассматривается его положение о закупке товаров, работ, услуг.

На основании положения об экспертном комитете по рассмотрению категорийных стратегий данный комитет определяет и согласовывает реестр, состоящий из децентрализованных, кросс-централизованных и централизованных категорий номенклатуры.

При последующих корректировках плана закупки осуществляется проверка изменений ключевых атрибутов, влияющих на виды продукции, отобранные для категорирования, с периодичностью не реже раз в квартал. Регулярность проверок определяется самой организацией в зависимости от частоты изменения потребностей в закупках. Показателем качественного планирования и успешного применения категорийных стратегий будет служить уменьшение количества корректировок плана закупки. У некоторых крупных заказчиков они проводятся более 50 раз в год, что свидетельствует о низкой дисциплине планирования, а также об избыточных затратах на процедуры внесения поправок в план закупки.

При изменении ключевых атрибутов (в результате добавления, изменения или удаления позиций плана закупки) требуется провести перерасчет видов продукции ОКПД 2 и при необходимости осуществить выделение и детализацию дополнительных категорий продукции.

Целью регулирования категорий продукции является выбор оптимального способа подготовки и проведения закупки, обеспечивающего уменьшение затрат организации без снижения требований к качеству и свойствам закупаемых товаров, работ, услуг.

Как говорилось выше, грамотное планирование – первый шаг к повышению эффективности закупочной деятельности. Каждый заказчик имеет свои особенности по части централизации/децентрализации, длительности жизненного цикла, уникальности или повторяемости номенклатуры. В первую очередь ему требуется определить наиболее приоритетные товары, работы, услуги, чтобы добиться с их помощью максимальной эффективности, а затем приступить к оптимизации закупок «второй очереди».

Для проведения подобной оптимизации Институт макроэкономических исследований Минэкономразвития России предлагает следующий механизм деления: «20% закупаемой номенклатуры являются наиболее ценными и определяют 80% расходов» [92]. Подобный подход называют ABC-анализом. Алгоритм его применения приведен в таблице 5.

Таблица 5 – Применение ABC-анализа для прогнозирования объемов продукции, закупаемой заказчиком

Категория закупок заказчика (расчет по степени ценности для заказчика)	Характеристика категории
1	2
Категория А	Номенклатура, которая составляет до 1/5 всех видов номенклатуры, и до 4/5 от стоимости всей номенклатуры
Категория В	Номенклатура, которая составляет до 1/6 всех видов номенклатуры и до 2/5 от стоимости всей номенклатуры
Категория С	Номенклатура, составляющая до 1/10 всей номенклатуры, которая закупается заказчиком, но являющаяся самыми массовыми предметами извещений о закупке; составляет 1/2 от общей потребности организации в товарах, работах, услугах

Продолжение таблицы 5

1	2
Регулярно потребляемые товары, работы, услуги	Стандартизированные и эксплуатационные материалы (товары), связанные с регулярной производственной деятельностью организации, предполагающие полный цикл действий сотрудника: от управления потребностью до контроля запасов. Рекомендуемые методы закупки: централизованная (способ – аукцион), децентрализованная дозакупка малого объема
Нерегулярно потребляемые товары, работы, услуги	Подразделяются на 2 типа: - нестандартизированная и ненормированная номенклатура, которая используется более чем в одном структурном подразделении организации. Рекомендуемые методы подготовки закупки: профессиональное обсуждение, типизация технического задания; - нестандартизированная и ненормированная номенклатура, которая используется только в одном структурном подразделении организации или покупается для нескольких структурных подразделений однократно. Рекомендуемые методы подготовки закупки: профессиональное обсуждение, типизация технического задания

Источник: составлено автором на основании данных [92].

Процедура контроля закупок подразделяется на следующие категории:
 категория А – наивысший контроль при планировании, закупке, приемке;
 категория В – регулярный контроль;
 категория С – непостоянный (ненормированный) контроль, в зависимости от условий.

Подобный анализ накладывает на Заказчика определенные обязательства по учету использования номенклатуры. Правительство Российской Федерации проводит работу по разработке каталога товаров, работ, услуг, которую мы подробнее проанализируем в третьей главе исследования, а также поддерживается и поощряется цифровизация закупочной деятельности организаций с элементами стандартизации предметов закупок, ABC – анализ перспективен к применению заказчиками.

В области регулирования государственных закупок неоднократно обсуждаются законодательные инициативы по объединению норм 44-ФЗ и 223-ФЗ в единый стандарт. С одной стороны, с учетом изменений, внесенных в 44-ФЗ и 223-ФЗ, это правильный шаг, поскольку в существующих редакциях этих законов есть определенные пробелы и внутренние противоречия по части

правового регулирования. С другой стороны, нельзя унифицировать всех поставщиков. При зарождении норм законодательства о закупках в Российской Федерации разделение заказчиков по формальным признакам – например, в зависимости от владельца в лице государства и/или иного органа власти и доли такого владения, способ закрепления и использования имущества хозяйствующим субъектом согласно ГК РФ, с нашей точки зрения было верным, потому что уравнивать их в масштабах всей страны невозможно и с организационной точки зрения неверно. Очень много зависит от того, каковы предмет закупки (бумага или конструкция подводной лодки) и заказчик (соответственно, детский сад или организация атомной отрасли); имеются ли в данной сфере устоявшиеся деловые связи; насколько важное значение имеет качество продукции (в оборонной сфере и сфере здравоохранения – жизненно важное в национальном масштабе).

Стремление партнерских организаций к установлению рациональных связей, а также устойчивых отношений в плане сотрудничества четко прослеживалось в советское время [59]. Невзирая на то, что при централизованном управлении экономикой продукция распределялась высшими органами (Госпланом, министерствами), у организаций была тесная взаимосвязь, – они определяли требования к поставкам, ориентируясь на возможные сроки, качество и ассортимент [51].

Следует учитывать, что поставщику необходимо остаться в прибыльной зоне, при этом продолжить участие в процедуре закупки, получить выгодный заказ и сохранить репутацию. К сожалению, в нашей стране обсуждение реальных торгов (не дискутирование на тему гипотетических проблем в ходе научных конференций и не общественное обсуждение крупных закупок, установленное законодательством) и участие в них профессиональных сообществ не практикуется, хотя именно экспертное мнение должно способствовать заключению договора с самыми достойными участниками закупочного процесса.

Существует позиция в экспертной среде, что ужесточения правил организации и проведения закупок способствуют укреплению позиций поставщиков и заказчиков, росту разумной, обоснованной лояльности и контролируемой свободы – это шаги не к повышению коррупции, а к увеличению эффективности системы закупок.

2.2 Методика реализации категорийного подхода при работе с рынком

Для регулирования категорий продукции предлагаем использовать следующий алгоритм:

- 1) аналитика текущего состояния товаров, работ, услуг;
- 2) оценка рынка в целом и доли затрат Заказчика;
- 3) создание и акцептование категорийной стратегии;
- 4) реализация категорийной стратегии;
- 5) контроль внедрения категорийной стратегии; в случае необходимости – обновление категорийной стратегии.

Этапы алгоритма регулирования категорий и функции каждого из них представлены в таблице 6.

Таблица 6 – Алгоритм регулирования категорий

Наименование и очередность этапа	Краткое содержание функции этапа
1	2
Анализ исходных данных и выделение категории	Сбор данных по планируемым закупкам и имеющимся запасам, анализ потребности согласно историческим данным
Аналитика затрат по категории и состояния рынка	Аналитика текущего состояния рынка; анализ ценовой политики поставщиков и номенклатуры, поставляемой ими продукции; подтверждение возможности консолидации потребности по централизованной категории/ проведения совместной закупки – в случае кросс-централизованной категории
Разработка и утверждение категорийной стратегии	Определение позиции категории на матрице спроса и предложения; определение категорийной стратегии, позиций товаров, работ, услуг, для которых применимы инициативы в рамках конкретной стратегии; расчет планового экономического эффекта от внедрения инициатив; вынесение стратегии на экспертный комитет; утверждение стратегии

Продолжение таблицы 6

1	2
Реализация категорией стратегии	Проведение мероприятий и закупки в рамках категорией стратегии
Контроль внедрения категорией стратегии, в случае необходимости – ее обновление	Создание отчета, включающего общий анализ и анализ эффективности реализации стратегии с конкретными поставщиками; работа по изучению лучших практик взаимодействия с поставщиками (исполнителями, подрядчиками)

Источник: составлено автором.

Предлагается включать в состав описанной стратегии профиль категории; информацию о средних запасах и оборачиваемости запасов по категории, данные по истории закупок в рамках категории; матрицу потенциальных поставщиков; матрицу для выбора стратегии; перечень инициатив для реализации категорией стратегии; расчет эффекта от внедрения функционала категорией стратегий.

Первым шагом в приведенном алгоритме является анализ исходных данных и выделение категории. Его основная цель – проработка технических и качественных параметров номенклатуры, которая включена в категорию продукции.

В целях качественной проработки вышеуказанных критериев, осуществлять расчеты следует исходя из нижеперечисленных критериев:

- функциональные аналитики;
- классификация перечня товаров, работ, услуг;
- прочие параметры.

В отношении каждой позиции требуется провести анализ функциональных и качественных характеристик и выполнить их ранжирование по следующим критериям:

- обязательные (минимально необходимые);
- дополнительные (максимально полный набор характеристик и требований к позициям товаров, работ, услуг, необходимость которых может быть обоснована особенностями эксплуатации или потребления закупаемой продукции);

- избыточные (характеристики и требования, не влияющие на функциональность и качество).

На основании анализа, выделим ненужные параметры товаров, работ, услуг, подлежащие исключению, и добавим новые; произведем поиск аналогов и проработаем допустимость их использования в целях расширения рынка потенциальных поставщиков.

По итогам проведенного анализа требуется определить наиболее оптимальные для потребностей организации, функциональные и качественные особенности продукции с учетом возможности привлечения аналогов.

Далее заказчикам предлагается проанализировать затраты по категории с учетом ретроспективной информации об их объемах, вариативности потребности в предыдущие периоды, а также планируемых изменений требуемого количества на основе имеющихся данных о закупках и запасах.

Полученные в рамках реализации данного этапа сведения позволяют определить силу спроса на матрице спроса и предложений. Далее предлагается осуществить сбор данных за текущий и прошедший календарный года о потребности, закупках и запасах продукции по анализируемой категории и, в частности, определить:

- объем закупок, проведенных по потребности (количество осуществленных закупочных процедур, общая сумма затрат за период в рублях, количество в единицах измерения);
- позиции товаров, работ, услуг, пользующиеся наибольшим спросом (перечень продукции, потребности по которой составляет не менее 80% в рамках категории; ее совокупный объем,);
- средние запасы (половина суммы уровней запасов на начало и конец рассматриваемых периодов, в рублях);
- средний срок нахождения продукции на складах (отношение объема закупок по потребности за период к средним запасам за этот же период);
- прочие количественные показатели категории.

Целями ретроспективного анализа являются: изучение исторических данных о потребностях по категории в разрезе позиций номенклатуры; мест происхождения и поставки; составление аналитики на предмет количества повторных закупок номенклатуры, выделение среди нее стандартной, часто закупаемой номенклатуры; выявление динамики цен (тенденции изменения, зависимость от количества закупки и т.д.) с целью определения факторов, влияющих на ценообразование.

При проведении анализа необходимо рассмотреть следующие показатели:

- динамика потребности (увеличение/сокращение потребности; увеличение/сокращение затрат на закупку категории; увеличение/сокращение оборачиваемости запасов, увеличение/сокращение средних запасов и прочее);
- источники потребности, ее параметры (требования к поставщикам в части наличия вхождения в саморегулируемую организацию, лицензий, технических характеристик, сроков предоставления услуг (поставок товара), наличия и условий гарантии);
- сезонность как самой потребности, так и местности, в которой будет осуществляться ее поставка;
- значимость потребности (количество степеней значимости заказчик определяет самостоятельно – например, с точки зрения влияния на производство, необходимость наличия запаса на складе, стоимость хранения такого запаса);
- прочие показатели, понимание которых может иметь значение для определения силы спроса организации и формирования категорийной стратегии.

Второй шаг в предлагаемой методике – это анализ рынка поставщиков, благодаря которому появляется возможность:

- максимизировать уровень конкуренции между поставщиками, при этом добиться снижения цены;
- оптимизировать неценовые условия закупки (например, добиться

увеличения гарантийного обслуживания за ту же стоимость и др).

Данный шаг состоит из следующих действий:

- анализ рынка поставщиков;
- исследование представленной на рынке ассортиментной матрицы и особенностей поставщиков (исполнителей, подрядчиков) – производителей номенклатуры;
- в случае закупки по централизованной категории – гарантия того, что объединение различных потребностей целесообразно и беспрепятственно.

Данные, собранные в рамках данного шага, дадут рассчитать силу предложения на матрице спроса и предложений.

Анализ рынка поставщиков важен для получения сведений о:

- состоянии рынка в части количества производителей номенклатуры;
- экспорт и импорт продукции относительно объема, в том числе конкретно в Российской Федерации и внешнем рынке для импортной продукции;
- анализ предпосылок к изменениям рынка (например, первичные и/или вторичные санкции крайне существенно влияют на импорт и экспорт);
- уникальность поставщиков и возможность приобретения аналогов, перестройка производства под использование аналогов;
- интерес (в количественном выражении) участников рынка в товарах, работах, услугах, предлагаемых поставщиками;
- возможность входа на рынок данной номенклатуры новых поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и аналогов;
- объем слияний и поглощений на рынке;

Ценовая политика и номенклатура изучается для оценки существующих поставщиков, а также поиска потенциальных.

Для исследования процесса ценообразования на рынке необходимо выделить основных поставщиков (наиболее значимых для структурных подразделений организации) в рамках категорий, на поставки каждой из которой приходится в совокупности не менее 80% продукции.

По каждому поставщику должны быть собраны и проанализированы следующие показатели:

- номенклатура поставляемой продукции;
- ценовая политика, в том числе прейскурантные/рекомендованные цены;
- история взаимоотношений, в том числе качество ранее поставленной продукции, предоставленные скидки и прочие аспекты.

Требуется определить присутствие на рынке новых конкурентоспособных поставщиков и рассмотреть возможность их привлечения в качестве альтернативных, предварительно оценив:

- номенклатуру поставляемой ими продукции;
- ценовую политику;
- качество продукции;
- оптимальные географические зоны поставки;
- прочие показатели (в том числе возможность участия в закупках организации).

Следует уточнить возможность и определить варианты консолидации потребности по централизованной категории продукции. На основании собранной в рамках вышеописанных шагов информации необходимо:

- оценить варианты объединения доставки;
- при выполнении предыдущего пункта, необходимо принять во внимание удаленность пунктов доставки, объединенных в централизованной потребности;
- учесть возможность консолидации относительно сроков и длительности доставки;
- выполнить расчеты в разрезе всех дополнительных трат на консолидацию;

Выявить наиболее эффективный вариант консолидации в части снижения стоимости единицы продукции за счет большого объема заказа можно путем:

- консолидации и проведения единой закупки;
- осуществления закупки с разделением на лоты по территориальному признаку.

Результатом данного шага должен стать выбор варианта консолидации потребности с его последующим отражением в позициях плана закупки или утверждение экспертным советом решения о неприменимости консолидации по категории продукции с последующим его отражением в позициях плана закупки.

Третий и центральный этап в алгоритме регулирования категорий – разработка и утверждение стратегии. В его рамках требуется принятие решение относительно наиболее рационального подхода к закупке.

В данный этап включаются следующие действия:

- определение позиции категории на матрице спроса и предложения;
- формирование категорийной стратегии;
- разработка инициатив по повышению эффективности обеспечения продукцией;
- определение позиций товаров, работ, услуг, для которых применимы разрабатываемые инициативы;
- расчет планового экономического эффекта от внедрения инициатив;
- подготовка экспертного заключения по стратегии;
- утверждение стратегии.

Рассмотрим их более подробно. Сила спроса организации напрямую влияет на положение категории в матрице. Мы проводим расчет исходя из анализа параметров в следующей логике: чем сильнее влияние параметра, тем максимальнее оценка.

Показатели и примеры оценки силы спроса приведены в таблице 7, в ней же представлены различные расшифровки динамики роста силы спроса относительно количества номенклатуры и взаимодействия организации и контрагента:

Таблица 7 – Показатели и примеры оценки силы спроса

Наименование показателя	Расшифровка показателя	Оценка				
		1	2	3	4	5
Процент на рынке	Сила спроса растет (запрос организации в данной номенклатуре относительно общей необходимости в номенклатуре на рынке в целом значителен)	Менее $\frac{1}{10}$ доли рынка	от $\frac{1}{10}$ до $\frac{1}{4}$	от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{2}$	от $\frac{1}{2}$ до $\frac{3}{4}$	От $\frac{3}{4}$ до монополии
Шансы и планы поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в части увеличения объемов	Сила спроса растет (перспективен рост запросов организации (рынка в целом) в данной номенклатуре)	Низкие: перспективно уменьшение количества закупок на более, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	Ниже перспективно уменьшение количества закупок на менее, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	Средние: количество закупок не планируется к изменению	Выше среднего: перспективно увеличение количества закупок на менее, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	Высокие: перспективно увеличение количества закупок на более, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка
Возможные шансы и планы повышения квалификации для поставщиков (исполнителей, подрядчиков)	Сила спроса растет (планируется увеличение взаимодействия с поставщиком (исполнителем, подрядчиком))	Низкие: планируется уменьшение поставок не менее, чем на $\frac{1}{4}$	Ниже среднего: планируется уменьшение поставок на менее, чем на $\frac{1}{4}$	Средние: Поставки останутся на прежнем уровне	Выше среднего: прогнозируется увеличение поставок на менее, чем на $\frac{1}{4}$	Высокие: прогнозируется увеличение поставок более, чем на $\frac{1}{4}$
Значимость и привлекательность взаимодействия с организацией	Высокая сила спроса положительно влияет на привлекательность взаимодействия с организацией	Рискованно работать с организацией	Положительного и отрицательного влияния нет	В отрасли нет конкуренции	Высокая привлекательность, состав поставщиков стабилен	Крайне высокая привлекательность, появляются новые поставщики

Источник: составлено автором.

Для определения структуры потребности необходимо понять, кто является основным потребителем продукции на рынке в рамках выбранной категории. Для этого соответствующим специалистам необходимо проделать следующие действия:

- очертить структуру потребности по отраслям;
- определить крупнейшие компании по объему закупок (либо компании – лидеры отраслей, потребляющие наибольшее количество выпускаемой продукции данной категории);
- сравнить потребности данного организации с объемом крупнейших потребителей на рынке.

Если для номенклатуры в рамках категории сила спроса существенно отличается – например, когда организация является монополистом-потребителем, необходимо выделить данный вид продукции в отдельный кластер.

Расчет осуществляется простым делением общей суммы всех аналитик на количество параметров. Итог расчета фиксируется на горизонтальную линию матрицы.

Оценку силы предложения поставщиков Заказчик проводит исходя из методики, что минимум – это один балл, максимум показателя – это пять баллов. Соответственно, набирает максимальное количество баллов тот поставщик (исполнитель, подрядчик), который имеет наибольшее влияние. Показатели и примеры оценки силы предложения приведены в таблице 8.

Таблица 8 – Показатели и примеры оценки силы предложения

Наименование показателя	Комментарий	Оценка (в баллах)				
		1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	6	7
Количество контрагентов на рынке	Сила предложения минимальна, рынок переполнен поставщиками	От 20	От 10 до 20	От 5 до 10	От 1 до 5	1 или 0
Уровень раздробленности рынка	Сила предложения максимальная, если совокупное предложение у самых крупных поставщиков представляет собой максимальный сегмент рынка	Высокая Конкурентоспособность	Выше среднего	Средняя	Олигополия	Монополия

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7
Динамика консолидации поставщиков	Сила предложения высокая, если прослеживается тенденция консолидации поставщиков	Демонополизация на трех и более поставщиков	Демонополизация на трех и менее поставщиков	Нет явной активности	Частичное ограничение конкуренции	Контроль над операционной деятельностью
Динамика консолидации поставщиков	Сила предложения высокая, если прослеживается тенденция консолидации поставщиков	Демонополизация на трех и более поставщиков	Демонополизация на трех и менее поставщиков	Нет явной активности	Частичное ограничение конкуренции	Контроль над операционной деятельностью
Барьеры для входа на рынок новых поставщиков	Сила предложения максимальна, если для инициации работы на рынке необходимо преодолеть барьеры государственного масштаба/картельный сговор и прочие барьеры)	Низкие	Ниже среднего	Средние	Выше среднего	Высокие
Легкость замены поставщика	Сила предложения минимальна, если инициация работы с новым поставщиком не имеет барьеров и сложностей	Высокая	Выше среднего	Средняя	Ниже среднего	Низкая
Преграды для внедрения замен и аналогов	Сила предложения максимальна, если появление новых товаров, работ, услуг не имеет барьеров и легкодоступно	Низкие	Ниже среднего	Средние	Выше среднего	Высокие
Степень достигаемости номенклатуры	Сила предложения максимальна, если купить номенклатуру сложно	Высокая	Выше среднего	Средняя	Ниже среднего	Низкая

Источник: составлено автором.

Если для определенного вида продукции в рамках категории сила предложения существенно отличается (например, из-за специфики номенклатуры), то заказчик должен отдельно работать с ней и произвести расчет по такой узкой выборке товаров, работ, услуг.

Сила предложения поставщиков исчисляется путем простого деления

общего числа баллов на количество. Полученное расчетное значение размещается на вертикальной линии матрицы спроса и предложения.

На третьем этапе заказчику следует определить положения категории. Для этого предлагается сопоставить рыночные преимуществ заказчика (сила предложения) и поставщика (сила спроса).

Пересечение данных значений определит позицию категории на матрице преимуществ, как это представлено на рисунке 4.

Рыночные преимущества поставщика	Уникальные ТРУ (для производства требуются вложения)	НИОКР	Доступность продукции на рынке	Престиж работы с заказчиком
	Сложность нахождения альтернативного поставщика	Высокая доля сопутствующих расходов	Доля на рынке	Стратегическая продукция
	Масс-маркет	Ответственность (в том числе уголовная) за невыполнение этапов	Перспективы развития для поставщика/ заказчика	Доступность аналогов
	Барьеры для входа новых поставщиков на рынок	Гибкие коммерческие условия поставок	Доступность продукции (наличие на складе, серийность)	Количество поставщиков
	Рыночные преимущества заказчика			

Источник: составлено автором.

Рисунок 4 – Определение позиции категории на матрице рыночных преимуществ

Целью определения категорией стратегии является выявление стратегических методов регулирования категории на основании положения на матрице пересечения значений рыночных преимуществ заказчика и поставщика; формализация категорией стратегий на краткосрочный (для проведения ближайшей закупки по категории в рамках очередного закупочного периода) и долгосрочный (в рамках подготовки к проведению закупок следующего закупочного периода) периоды.

Для определения категорией стратегий заказчику нужно выбрать базовую группу в соответствии с позицией категории на матрице рыночных

преимуществ заказчика и поставщика и анализом потребности и рынка.

После выбора базовой группы стратегий следует:

- оценить влияние ожидаемых результатов от реализации стратегии на позицию категории на матрице рыночных преимуществ заказчика и поставщика;
- определить изменение положения конкурентной позиции категории на матрице рыночных преимуществ заказчика и поставщика;
- определить стратегию по категории в краткосрочной перспективе, реализуемую в рамках проведения текущей закупки;
- определить стратегию по категории в долгосрочной перспективе, реализация которой планируется к моменту проведения закупки следующего закупочного периода.

Далее надо разработать перечень инициатив по внедрению стратегии, назначить ответственных исполнителей и определить сроки.

Для внедрения стратегии необходимы практические инициативы в части повышения эффективности взаимодействия организации с рынком поставщиков по рассматриваемой категории, включая улучшение ценовых условий поставки продукции, расширение круга потенциальных поставщиков, оптимизацию сроков и логистики.

Инициативы – это действия, реализация которых соответствует выбранной стратегии и способствует повышению эффективности функции обеспечения организации продукцией.

Они, в зависимости от времени реализации, могут быть:

- краткосрочными, которые осуществляются до процедуры закупки по категории и способствуют улучшению ее эффективности;
- долгосрочными, выполнение которых выходит за рамки подготовки ближайшей процедуры закупки по категории. Эффект от реализации данных инициатив должен быть достигнут к моменту проведения последующих закупок по категории и обеспечить существенные улучшения условий закупки, осуществление которых в краткосрочный период невозможно по

объективным причинам.

Внедрение инициатив должно принести организации измеримый экономический эффект, выраженный, в том числе в улучшении ценовых условий планируемой закупки.

Для разработки инициатив составляется перечень действий в рамках выбранной категорийной стратегии.

Для этого нужно:

- определить предпосылки, необходимые для реализации инициативы, и время, которое понадобится для их создания;
- оценить время, которое потребуется для внесения изменений (в случае их необходимости) в существующие ЛНА (расшифровка);
- оценить риски, которые могут повлиять на достижение/недостижение цели инициатив, и способы их снижения;
- определить критерии оценки эффективности реализации инициатив, а также желаемый и возможный экономический и (или) качественный эффекты от реализации инициативы;
- определить алгоритм расчета каждого критерия оценки эффективности реализации инициативы.

Следующий этап – определение позиций продукции и категорий, для которых применимы разрабатываемые инициативы.

Для определения конкретных позиций следует выделить в общем перечне продукции, входящей в категорию, потребности, для которых внедрение инициатив будет эффективно.

Причиной неэффективности инициатив для части потребности может быть невозможность внедрения стратегии для всех видов продукции в данной категории из-за специфики отдельного сегмента. Например, какой-то вид продукции способен производить только очень малое число поставщиков.

В таком случае в сегменте-исключении конкуренция будет ниже, чем в тех, где большее количество производителей. Тогда для данного вида продукции сила предложения будет меньше, что изменит его положение на

матрице рыночных преимуществ заказчика и поставщика.

Целью расчета планового экономического эффекта от внедрения инициатив является прогноз результатов.

Для расчета планового экономического эффекта целесообразно применять следующие источники:

- данные об использовании стратегии закупок, если аналогичная применялась ранее в той же категории к сопоставимому объему потребности;
- запрошенную у поставщиков продукции информацию о ценах и условиях, которые они готовы предложить при применении выбранной стратегии;
- данные о ценах и условиях ранее произведенных закупок той же категории по сопоставимым позициям.

Цель следующего шага – экспертная оценка категорией стратегии для вынесения на рассмотрение категорией рабочей группой.

Экспертное заключение готовится в отношении соответствия:

- описания инициатив по стратегии – указанным целям их реализации;
- критериев оценки эффективности реализации инициатив по стратегии заданным целям;
- расчета планового экономического эффекта – выбранным критериям оценки эффективности реализации инициатив по стратегии.

Экспертное заключение также может содержать рекомендации и предложения по дополнению перечня инициатив по реализации категорией стратегии в целях повышения ее эффективности.

Четвертый этап в алгоритме категорией стратегии – ее реализация.

Его цель – координация взаимодействия между участниками процесса внедрения инициатив по категоризации продукции.

При изменении ценовых условий проведения закупки по категории, определенных в ходе выполнения инициатив, осуществляется соответствующая корректировка расчета начальной максимальной цены.

Финальный этап в алгоритме регулирования категорией включает в себя

контроль результатов, полученных от внедрения категорийной стратегии, и определение эффективности контроля категорий продукции. Его подэтапы: формирование отчета и оценка применения стратегии по категории.

Задачей первого подэтапа является формирование данных. В целях регулирования данных выполнения стратегии по категории его необходимо осуществлять в онлайн-режиме.

Цель второго подэтапа – оценка эффективности реализации категорийной стратегии, выявление ее недостатков и путей совершенствования для следующего закупочного периода.

Результаты проведения утвержденных категорийных стратегий определяются по следующим показателям:

- обзор результативности работы с инициативами;
- сопоставление плана и факта: рассчитанный эффект от внедрения инициативы сверяется с фактическими итогами проведенной с применением категорийной стратегии закупки;
- принятие решения об эффективности примененной стратегии в части ее тиражирования, последующего применения либо необходимости ее изменения.

В рамках последнего пункта об уменьшении количества процедур, снижении цен поставщиков, возможности перехода на более предпочтительные категорийные стратегии и т.д.); категорийная рабочая группа подводит итоги реализации категорийной стратегии и дает рекомендации по их корректировке для последующих закупок данных категорий.

Возможный (но не всегда обязательный) подэтап финального этапа алгоритма регулирования категорий – системное обновление стратегии. Это очень важный шаг, при котором осуществляется динамический анализ и коррекция всей разработанной и применяемой ранее стратегии.

- Пересмотр ранее утвержденной стратегии производится в случаях:
- наличия рекомендации категорийной рабочей группы;

- изменений планового объема потребности по категории более чем на 50%;
- изменения ситуации на рынке поставщиков;
- экстраординарных внешних событий (COVID, введение санкций).
- Процесс обновления стратегии включает:
 - проведение анализа эффективности стратегии с поставщиком;
 - оптимизацию требований к продукции;
 - системную работу по изучению лучших практик взаимодействия с поставщиками.

Цели проведения анализа эффективности стратегии с поставщиком: выявление изменений на рынке поставщиков в результате применения стратегии для более точного определения силы предложения при подготовке последующих закупок по категории и учет рекомендаций категорийной рабочей группы, полученных в рамках утверждения итогов реализации стратегии (при их наличии).

Для этого необходимо выяснить следующее:

- изменились ли основные поставщики;
- подтвердились или ушли в иной вектор предполагаемые снижения/повышения рынка (сопоставить размеры потребностей за аналогичные периоды);
- произошли ли изменения в части количества поставщиков по данной номенклатуре;
- произошел ли рост числа аналогов/ стало ли в принципе возможным появление аналогов;
- имели ли место слияния и поглощения;
- произошли ли изменения относительно шансов появления на рынке новых (инновационных) товаров, работ, услуг, а также их новых производителей;
- иные параметры.

Требуется провести анализ возможных изменений требований

структурного подразделения организации к продукции поставщиков с привлечением (при необходимости) специалистов подразделений. Для этого надо выяснить:

- появились ли новые заказчики;
- были ли рекламации по качеству поставляемой продукции;
- происходили ли отказы оборудования по причине нарушений требований к качеству при производстве продукции поставщиком;
- возникала ли потребность в модернизации продукции со стороны заказчика;
- изменились ли требования к характеристикам, наличию лицензий, качеству в соответствии с нормами организации (если таковые имеются);
- каковы требования к поставщикам (добровольная сертификация продукции, наличие сертификатов).

Для подэтапа, включающего системную работу по анализу лучших практик взаимодействия с поставщиками, нужно выделить основных поставщиков структурного подразделения организации в рамках категории, на поставки которых приходится не менее 80% продукции. По каждому из них необходимо выяснить:

- изменилась ли номенклатура поставляемой продукции;
- количество рекламаций по несоответствию качеству, включая неурегулированные;
- предоставлялись ли скидки.

Таким образом, во второй главе мы рассмотрели возможность повышения эффективности организации при проведении контроля закупочной деятельности путем реализации категорийных стратегий. Предложенная стратегия включает пять этапов и может быть применима к любому государственному заказчику. Однако она особенно актуальна для крупных компаний-госзаказчиков, в том числе имеющих разветвленную сеть и филиальную структуру внутренней подчиненности.

2.3 Условия и результативность применения категорийного контроля в закупочной деятельности

Приведем конкретный пример применения данной теории категорийных стратегий в целях повышения эффективности контроля за закупками. Считаем необходимым отметить, что с товарами ситуация более линейна и проста: контроль складских запасов, формирование регулярной потребности и на ее основании – позиции плана закупки, работа с историей аналогичных закупок и поиск поставщиков более однозначны, чем, например, категоризация услуг или работ.

Рассмотрим как пример закупку услуг по организации мероприятий (конференций, семинаров). Объем трат государственных заказчиков по 223-ФЗ по данной номенклатуре колоссален, в том числе потому, что основным способом реализации данной статьи бюджета является закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Ниже предлагаем вариант практического кейса, как с помощью применения категорийных стратегий данную ситуацию можно изменить, а процесс проведения закупки сделать более эффективным.

Итак, на первом этапе мы определяем профиль категории, параметры определения представлены в приложении А.

На втором этапе мы указываем данные о запасах, как это представлено в таблице 9, но для нашей категории «услуги» это не применимо, при этом отметим, что в случае приобретения товаров проведение аналитики по запасам является очень важным шагом работы в рамках применения категорийного подхода.

На третьем этапе мы указываем данные по истории закупок в данной категории, как это отражено в приложении Б.

На четвертом этапе мы указываем данные о потенциальных поставщиках (подрядчика, исполнителях), которые изложены в приложении В.

Таблица 9 – Данные о средних запасах и оборачиваемости запасов по категориям. Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)

Наименование структурного подразделения	Полное наименование товара, работы, услуги	Общее количество использованных запасов за период с 01.01.2019 по 30.11.2019 (в единицах измерения)	Единицы измерения	Количество на начало периода (в единицах измерения)	Количество на конец периода (в единицах измерения)	Средний остаток запасов (в единицах измерения) (столбец 6 + столбец 7) / 2	Оборачиваемость запасов за период (дней) столбец 4 x 330 / столбец 8	Срок хранения запасов товаров (дней) 330 / столбец 9
Не применимо								
<p>Примечания</p> <p>1 Название категории указывается в соответствии с утвержденным перечнем категорий продукции.</p> <p>2 Для централизованной категории оформляется сводная форма, включающая все предоставленные данные по запасам от каждого структурного подразделения организации</p> <p>3 Документ заполняется только для категории продукции, по которой структурными подразделениями организации осуществляется формирование запасов.</p> <p>4 Указывается период с «___» по «___».</p>								

Источник: составлено автором.

Затем выбираем базовую стратегию, сравнивая преимущества заказчика и поставщика на этом рынке. Итог представлен в таблицах 10 и 11.

Таблица 10 – Показатели и примеры оценки силы спроса

Показатель	Комментарии	Критерии выставления баллов			Оценка (баллы)		
		3	4	5	6	7	8
C1. Процент на рынке	Сила спроса растет (запрос организации в данной номенклатуре относительно общей необходимости в номенклатуре на рынке в целом значителен)	менее $\frac{1}{10}$ доли рынка	от $\frac{1}{10}$ до $\frac{1}{4}$	от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{2}$	от $\frac{1}{2}$ до $\frac{3}{4}$	От $\frac{3}{4}$ до монополии	1
C2. Шансы и планы поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в части увеличения объемов	Сила спроса растет (перспективен рост запросов организации (рынка в целом) в данной номенклатуре)	Низкие: перспективно уменьшение количества закупок на более, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	Ниже перспективно уменьшение количества закупок на менее, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	Средние: количество закупок не планируется к изменению	Выше среднего: перспективно увеличение количества закупок на менее, чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	Высокие: перспективно увеличение количества закупок на более чем $\frac{1}{4}$ доли рынка	2

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7	8
С3. Возможные шансы и планы повышения квалификации для поставщиков (исполнителей, подрядчиков)	Сила спроса растет (планируется увеличение взаимодействия с поставщиком (исполнителем, подрядчиком))	Низкие: планируется уменьшение поставок не менее, чем на 1/4	Ниже среднего: планируется уменьшение поставок на менее, чем на 1/4	Средние: количество закупок не планируется к изменению	Выше среднего: перспективно увеличение количества закупок на менее чем 1/4 доли рынка	Высокие: перспективно увеличение количества закупок на более чем 1/4 доли рынка	4
С4. Значимость и привлекательность взаимодействия с организацией	Высокая сила спроса положительно влияет на привлекательность взаимодействия с организацией	Рискованно работать с организацией	Толожительного и отрицательного влияния нет	В отрасли нет конкуренции	Высокая привлекательность, состав поставщиков стабилен	Крайне высокая привлекательность, появляются новые поставщики	3
Примечание – Средний балл ($\Sigma = (C1+C2+C3+C4) / 4$).							

Источник: составлено автором.

Таблица 11 – Сила предложения: показатели и примеры

Показатель	Комментарии	Критерии выставления баллов			Оценка (баллы)		
		3	4	5	6	7	8
П1. Количество поставщиков на рынке	Сила предложения ниже, если поставщиков/подрядчиков/исполнителей аналогичных товаров, работ, услуг на рынке много	более 10	От 6 до 10	От 3 до 5	2	1	1
П2. Степень фрагментированности рынка	Сила предложения высокая, если общая доля рынка у топ-поставщиков/подрядчиков/исполнителей аналогичных товаров, работ, услуг составляет большую долю рынка	Высокая	Выше среднего	Средняя	Олигополия	Монополия	1
П3. Динамика консолидации поставщиков	Сила предложения высокая, если прослеживается тенденция консолидации поставщиков	Демонопользация на трех и более поставщиков	Демонопользация не менее трех поставщиков	Нет явной активности	Частичное ограничение конкуренции	Контроль над операционной деятельностью	3

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7	8
П4. Барьеры для входа на рынок новых поставщиков	Сила предложения увеличивается, если для входа на рынок новых поставщиков существуют ограничения и препятствия (на государственном уровне, картельный сговор топ-поставщиков рынка)	Низкие	Ниже среднего	Средние	Выше среднего	Высокие	1
П5. Легкость замены поставщика	Сила предложения ниже, в случае если текущего поставщика/подрядчика/исполнителя можно легко сменить	Высокая	Выше среднего	Средняя	Ниже среднего	Низкая	1
П6. Преграды для внедрения замен и аналогов	Сила предложения высокая, если вывод новых товаров, работ, услуг на рынок имеет ограничения и препятствия (на государственном уровне, картельный сговор топ-поставщиков рынка)	Низкие	Ниже среднего	Средние	Выше среднего	Высокие	1
П7. Доступность продукции на рынке	Сила предложения низкая, если товары, работы, услуги на рынке приобрести легко	Высокая	Выше среднего	Средняя	Ниже среднего	Низкая	1
Пр и м е ч а н и е – Средний балл ($\Sigma = (П1+П2+П3+П4+П5+П6+П7) / 7$).							

Источник: составлено автором.

Первая группа базовых категорийных стратегий «Регулирование спроса/затрат» применяется, когда обе категории незначительны.

Вторая – «Изменение природы спроса» – когда сила предложения больше.

Третья – «Совместный поиск преимуществ» – при наличии одинаково значимых спроса и предложения.

Четвертая группа базовых категорийных стратегий «Конкуренция между поставщиками» применяется, когда сила спроса значительно выше.

Все четыре группы стратегий соотносятся с матрицей выбора, представленной на рисунке 5. В зависимости от того, какое пересечение сил спроса и предложения определяет выбор базовой стратегии, матрица выбора предлагает инструменты для применения.

Мы применяем базовую группу стратегий – «Регулирование спроса/затрат», а как предварительную используем категорийную стратегию. «Объединение объемов закупок». Объединение закупок – один из традиционных методов, в случае возможности его применения эффект быстро достигаем и репрезентативен. В случае, если в товаре, работе, услуге процент постоянных издержек довольно высок, экономический эффект будет значителен (в частности, как подтверждает практика применения, если постоянные затраты составляют 40%, то увеличение объемов в два раза уменьшит цену на 20%).

Процесс организации		Критерии выбора		Определение конфигурации закупки		Контроль
Совместные закупки	Сервисный договор	Работы с посредниками/ прямой договор	Стандартизация	Децентрализация		
				Цикличность / нерегулярность		Сплошной/ выборочный контроль закупок
Закупки через дочерние общества	Консорциум	Регулирование загрузки поставщиков	Расположение контрагента	Анализ спецификации		Рейтингование
				Самостоятельное производство /закупка на рынке	Снижение цены на конкретные части/разделение на этапы	Деловая репутация и рейтинг

■ Процесс организации	■ Определение конфигурации закупки
■ Рейтингование	■ Анализ спецификации
■ Контроль	■ Критерии выбора

Источник: составлено автором.
Рисунок 5 – Матрица выбора

Далее необходимо перечислить перечень инициатив для реализации категорией стратегии по категории «Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)», выполним данные действия в таблице 12:

Таблица 12 – Список инициатив для реализации категорией стратегии
Название категории: Услуги по организации/ проведению мероприятий

Описание инициативы	Цели реализации инициативы	Описание рисков при внедрении инициативы и способов их снижения	Срок внедрения инициативы	Ожидаемый эффект от внедрения инициативы
1	2	3	4	5
Краткосрочные инициативы (реализация которых осуществляется до процедуры закупки по категории)				
Создание конструктора мероприятий из набора отдельных услуг по типам и категориям	Сделать возможным заключение договора на длительный период по мероприятиям, потребность в которых еще не определена	Риск отсутствия нужной услуги при формировании мероприятия. Минимизируется анализом предшествующих мероприятий за последние 2 года	март 2023 г.	Снижение сроков подготовки мероприятия. Снижение стоимости примерно на 15% (оценка)
Разделение услуг, из которых будет формироваться мероприятие, на постоянные и переменные	Выделение переменных услуг позволит корректно учитывать аренду помещений и оборудования в разных городах	Риск отнесения постоянных услуг к переменным и наоборот. Минимизируется выбором минимального значения в разные периоды: при заключении договора и при его исполнении	март 2023 г.	Снижение стоимости на 10% (оценка)
Формирование закупочной процедуры с гарантированным объемом закупки одного мероприятия, представленного как конструктор из услуг и негарантированного объема 99 мероприятий в 9 городах	Сделать возможным заключение договора на длительный период по мероприятиям, потребность в которых еще не определена	Риски отсутствуют	апрель-май 2023 г.	Снижение сроков подготовки мероприятия
Использование автоматизированных методов обработки данных при расчете НМЦ	Подготовка расчета НМЦ с учетом правил построения определения коэффициента вариации и расчета минимальной медианы по расчетному диапазону более, чем 9000 ячеек	Риск установления НМЦ ниже рыночного уровня. Минимизируется использованием более 3 КП поставщиков	март 2023 г.	Снижение стоимости на 10% (оценка)

Продолжение таблицы 12

1	2	3	4	5
Выбор нескольких победителей (не менее 3 и не более 5) по специально разработанным критериям оценки на негарантированный объем	Формирование конкурентной среды при проведении процедуры и выбор лучшей цены при исполнении договора	Анализ конкурентной среды показывает отсутствие рисков	июль 2023 г.	Снижение стоимости на 5% (оценка)
Формирование минимального прайс-листа по услугам негарантированного и гарантированного объема из предложений всех участников	Выбор минимальной стоимости услуги из всех предложений участников	Риск того, что никто не присоединится к минимальному прайс-листу. Минимизируется правилами присоединения	июль 2023 г.	Снижение стоимости на 15% (оценка)
Определение правил присоединения к минимальному прайс-листу	Выбор минимальной стоимости услуги из всех предложений участников	Риски отсутствуют	апрель 2023 г.	Снижение стоимости на 10% (оценка)
Подготовка многостороннего договора, учитывающего распределение негарантированного объема при исполнении договора	Формирование конкурентной среды при проведении процедуры и выбор лучшей цены при исполнении договора	Риски отсутствуют	апрель 2023 г.	Снижение сроков подготовки мероприятия
Адресные приглашения участникам конкурса с разъяснением требований и правил проведения Процедуры	Формирование конкурентной среды при проведении процедуры и выбор лучшей цены при исполнении договора	Риски отсутствуют	май-июнь 2023 г.	Снижение времени на проведение процедуры
Выделение негарантированного объема при исполнении договора участнику многостороннего договора, предложившему наименьшую цену за мероприятие с учетом минимального прайс-листа постоянных услуг и наименьшей общей стоимости всех переменных услуг (связанных с арендой помещений и оборудования)	Формирование конкурентной среды при проведении процедуры и выбор лучшей цены при исполнении договора	Риски отсутствуют	июль/август 2023 - июнь/июль 2026 гг.*	Снижение сроков подготовки мероприятия. Снижение стоимости примерно на 15% (оценка)
<p>*Период может быть скорректирован: начало – в связи с датой подписания договора по окончании конкурентной процедуры, окончание - в связи с возможной пролонгацией, согласно условиям договор.</p> <p>П р и м е ч а н и е – Название категории указывается в соответствии с утвержденным перечнем категорий продукции.</p>				

Источник: составлено автором.

Выбранные критерии оценки продемонстрированы в таблице 13.

Таблица 13 – Критерии оценки

Критерии	Весовое значение
Цена договора	Значимость критерия Π_i (ОЦ _i) – 50 %, в том числе Ц _{1i} = цена годового цикла конференций (негарантированного максимального объема услуг), значимость подкритерия Ц _{1i} = 75 % и Ц _{2i} = цена одного мероприятия (гарантированный объем услуг) значимость подкритерия Ц _{2i} – 25%
Максимальная сумма исполненного договора на поставку товаров-аналогов, оказания аналогичных услуг/выполнение аналогичных работ	Значимость критерия Oc_{1i} – 15%
Общее количество исполненных договоров на поставку товаров-аналогов, оказания аналогичных услуг/выполнение аналогичных работ	Значимость критерия $Oс_{дi}$ – 20%
Общее количество исполненных договоров на поставку товаров-аналогов, оказания аналогичных услуг/выполнение аналогичных работ. В расчет идут только договора, цена которых не менее, чем 20% от начальной (максимальной) цены договора	Значимость критерия $Oк_{дi}$ – 15%
Индекс деловой репутации	Значение BR_i

Источник: составлено автором.

Финальный этап в виде расчета эффекта от внедрения инициатив показан в таблице 14.

Таблица 14 – Расчет эффекта от внедрения инициатив. Название категории: Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)

Наименование	Единица измерения	Количество	Реквизиты договора	Дата договора	Коэффициент инфляции	Цена за единицу, базовый период, в рублях, с НДС	Расчет для анализа эффекта, в рублях с НДС – стоимость закупки по ценам базового периода (столбец 3 x столбец 7)	Цена за единицу, в рублях, с НДС в текущем периоде НИМЦ	Эффект, в рублях с НДС без учета инфляции (столбец 7 столбец 9) x столбец 3	Эффект, в рублях с НДС с учетом инфляции (столбец 7 x (столбец 6-столбец 9) x столбец 3)	Эффект относительный, в процентах, без учета инфляции (столбец 10 x 100/ столбец 8)	Эффект относительный, в процентах с учетом инфляции (столбец 11 x 100/ столбец 8)
	Процедура № 1. Лот № 1											
Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)	-	10	-	-	1,004	194 474,80	1 944 748,00	194 400,00	748,00	8526,992	3,85%	4,99%
Примечание – Название категории указывается в соответствии с утвержденным перечнем категорий продукции.												

Источник: составлено автором, финансовые данные условны.

Дадим комментарии по некоторым расчетам:

6 столбец. Коэффициент инфляции – это индекс цен (по данным Росстата) на позиции категории с учетом корреляции от начала базового (дата ранее заключенного договора) до текущего (дата расчета НМЦ) периода;

7 столбец. Цена за единицу продукции с НДС из ранее заключенного договора, приведенная к текущему уровню цен за счет применения коэффициента инфляции;

8 столбец. База для анализа эффекта рассчитывается как произведение значений столбца 4 и столбца 8;

9 столбец. Цена за единицу из расчета НМЦ, выполненного в рамках формирования заявки на закупку;

10 столбец. Расчет ожидаемого эффекта проводится по формуле (6)

$$\mathcal{E} = \sum (\mathcal{C}_0 - \text{НМЦ}_1) \times K_i, \quad (6)$$

где \mathcal{C}_0 – стоимость закупки одной позиции номенклатуры, последней, в базовый период;

НМЦ_1 – начальная (максимальная) цена одной позиции номенклатуры, в текущий период;

K_i – количество номенклатуры, планируемое к приобретению.

В отличие от данных столбца 10; 11 столбец считается с влиянием инфляции, и в расчет включаются данные Росстата.

11 столбец. Расчет ожидаемого эффекта проводится по формуле (7)

$$\mathcal{E}_I = \sum (\mathcal{C}_0 \times \text{Инф} - \text{НМЦ}_1) \times K_i, \quad (7)$$

где \mathcal{C}_0 – стоимость закупки одной позиции номенклатуры, последней, в базовый период;

Инф – коэффициент инфляции;

НМЦ₁ – начальная (максимальная) цена одной позиции номенклатуры, в текущий период;

K_i – количество номенклатуры, планируемое к приобретению.

12 столбец. Расчет относительного эффекта проводится по формуле (8)

$$\text{Экат} = \sum \text{Ц}_0 \times K_i, \quad (8)$$

где Ц₀ – стоимость закупки одной позиции номенклатуры, последней, в базовый период;

K_i – количество номенклатуры, планируемое к приобретению;

Расчет фактического эффекта проводится по формуле (9)

$$\text{Э} = \sum (\text{Ц}_0 - \text{Ц}_1) \times K_{i1}, \quad (9)$$

где Ц₀ – стоимость закупки одной позиции номенклатуры, последней, в базовый период;

Ц₁ – фактическая стоимость закупки единичной позиции номенклатуры, при условии, что период - текущий;

K_{i1} – фактическое количество закупленной номенклатуры, при условии, что период - текущий;

13 столбец. Расчет фактического эффекта проводится по формуле (10)

В отличие от данных столбца 12; 13 столбец считается с влиянием инфляции, и в расчет включаются данные Росстата

$$\text{Эфакт} = \sum (\text{Ц}_0 \times \text{Инф} - \text{Ц}_1) \times K_{i1}, \quad (10)$$

где Ц₀ – стоимость закупки одной позиции номенклатуры, последней, в базовый период;

Инф – коэффициент инфляции;

Ц1 – фактическая стоимость закупки единичной позиции номенклатуры, при условии, что период - текущий;

Ki1 – фактическое количество закупленной номенклатуры.

Получается, что эффект от применения нами категориейной стратегии по услуге «Организация конференций» достиг показателя в 4,99% (инфляция учтена).

Мы проанализировали возможность применения категориейной стратегии для повышения эффективности контроля за закупками.

Использование данного инструмента позволит максимально эффективно осуществлять закупки товаров, работ, услуг. Бесспорно, работа в рамках категориейных стратегий на первый взгляд трудозатратна, но в долгосрочной перспективе на регулярной основе поможет не только грамотно централизовать либо (в отдельных случаях) децентрализовать закупки, но и обеспечить снижение расходов до 15%. А применение ABC-анализа, о котором говорилось в начале данной главы, позволит минимизировать трудозатраты, сфокусировавшись на 20% закупаемого ассортимента товаров, работ, услуг, которые регулируют 80% расходов.

Глава 3

Методы повышения эффективности контроля в условиях цифровизации экономики

3.1 Анализ опыта организации закупочной деятельности в крупных организациях с государственным участием

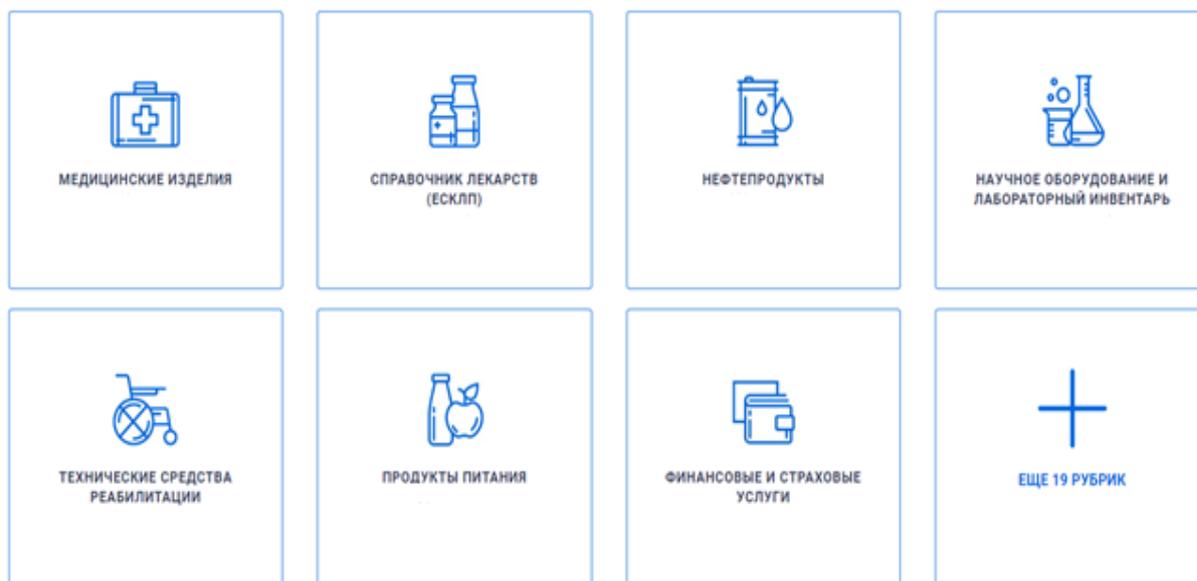
Основная цель регулирования денежных потоков в организации – это выявление уровня достаточности денежных средств, их оптимизация и эффективное использование. Но последнее возможно только при помощи контроля закупок, включающего в себя координацию товарно-материальных запасов, анализ рынка и своевременные изменения Заказчика относительно своих потребностей, оперативную систему учета товаров, работ, услуг, качество построения закупочной деятельности напрямую воздействует на финансовое состояние Заказчика.

В целом, когда мы говорим о слабых местах в руководстве организацией, всегда возникает тема контроля закупочной деятельности. Но это очень обширная тема, и поэтому необходимо рассматривать не только непосредственное влияние системы закупок на эффективность использования бюджетных средств, но и ее составляющие: предмет закупки (что приобретается и какого качества), начальную максимальную цену закупки (за какую цену приобретается), грамотно ли выстроен график закупки (своевременно ли приобретается, в каком объеме), контроль исполнения договора, подписанного в рамках закупки (в должной ли мере контролируется ответственность заказчика и исполнителя).

Второй проблемой является отсутствие нормативного учета выделения средств на закупку. В каждой организации соответствие проектным расчетам имеет огромное значение, при этом субъективный фактор проведения данных расчетов не учитывается при стандартизации. 44-ФЗ регулирует проведение

закупок на основе данного каталога, при этом важно понимать, что каталог не имеет функции динамического обновления под актуальные рыночные товарные матрицы, каталог унифицирует товары в определенные группы. Создание и использование такого каталога – это начальный уровень как контроля, так и цифровизации такого контроля. В то же время это касается относительно простой номенклатуры товаров (тем не менее, она составляет значительную часть рынка, и это большая подвижка в данной сфере), – к более сложным категориям это редко применимо и вызывает определенные сложности в нормировании.

Рассматривая не только товары, но также работы и услуги через призму стандартизации, организации сталкиваются с еще бóльшими трудностями: касательно ряда услуг процедура стандартизации для заказчиков может быть не просто сложной, а губительной, и способна привести к закупке услуг ненадлежащего качества или несоответствующих их потребностям. Вместе с тем отметим, что истинная цель каталогизации закупаемой номенклатуры «минимизирует риски описания объекта закупки с целью необоснованного ограничения допуска к закупке и, соответственно, коррупционных проявлений, а также способствует реализации механизма нормирования» [15]. Создание каталога в ЕИС датируется 2017 годом, по состоянию на март 2025 года он состоит из 25 рубрик (что отражено на рисунке 6), не учитывая рубрику «Прочее». В категорию «Прочее» на момент написания данной работы включено 2609 позиций. Каталог имеет систему поиска и установки фильтров, обязательность применения и предоставляет возможность сортировки по коду позиции, что делает доступным пользователям свободно маршрутизироваться между рубриками каталога. Важным шагом к увеличению степени эффективности закупок Российской Федерации является цифровизация закупочной деятельности. Развитием Каталога в ЕИС занимается Министерство финансов Российской Федерации. Цель формирования каталога – охват всех закупаемых государственными заказчиками групп товаров, работ, услуг.



Источник: [72].

Рисунок 6 – Каталог товаров, работ, услуг, составленный в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд ГИС ЕИС zakupki.gov.ru

Выделим, что для отдельных видов товаров, работ, услуг стандартизация описаний объектов закупки может иметь негативные последствия, поэтому с данным инструментом цифровизации надо действовать избирательно.

В сфере анализа обоснованности выделения бюджетных средств на осуществление закупок уровень контроля недостаточен: «высокая степень самостоятельности заказчиков в принятии решений о нормировании закупок подрывает цель института нормирования ввиду несопоставимости установленных различными заказчиками норм и нормативов» [15]. В планах «Правительства Российской Федерации – активное развитие нормирования в сфере закупок» [87]. Этого планируется достичь как путем внедрения перечня товаров, работ, услуг, так и выпуском нормативных актов, нацеленных на нормирование закупок. Для заказчиков, работающих по 44-ФЗ, уже создан и активно используется рубрика «Правила нормирования в сфере закупок». Выделим особенно тот фактор, что универсального комплекта показателей, подлежащих нормированию (например, длина-ширина-высота-объем, цена за

единицу/комплект) для всех товаров, работ, услуг, приобретаемых заказчиками, не существует. Отражение их в каталоге целиком нецелесообразно, так как при этом он станет слишком объемным. К тому же для заказчиков по 223-ФЗ этот раздел не актуален.

В противовес мелким и средним заказчикам, крупным заказчикам доступны следующие формы устройства закупочной деятельности: «крайне важным аспектом эффективности закупочной деятельности являются формы ее организации, среди которых можно выделить следующие:

- централизация закупок (создание в составе группы компаний центра, ответственного за общий закупочный цикл, либо частичное проведение головной (материнской) компанией закупок для филиалов в качестве организатора);

- совместные закупки (ряд крупных заказчиков объединяются для выполнения закупки по специфической потребности);

- привлечение специализированной организации (либо для конкретной сложной закупки, например, НИОКР, либо на конкретный срок сопровождения через договор поручения Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 971) или агентский договор (ГК РФ статья 1005)» [66];

У небольших заказчиков, особенно тех, кто не находится в иерархическом подчинении, как правило, применяется линейная (одноуровневая) модель закупок; внешние ресурсы фактически не используются – как ввиду их стоимости, так и относительно небольшого объема собственных закупок и их простоты [42].

У крупных заказчиков – лидеров рынка 223-ФЗ – закупки по большей части централизованы или выделены в отдельную структуру внутри государственных корпораций: такое «закупочное дочернее зависимое общество» осуществляет закупки: например, для Госкорпорации «Росатом» [66] – АО «Атомкомплект» (для центрального аппарата – от 10 млн руб., для организаций госкорпорации – от 100 млн руб.), для ПАО «Газпром» – «Газпром комплектация» [81]. Ряд заказчиков проводит

централизованно-децентрализованные закупки – в частности у АО «Почта России» [83], ПАО «Ростелеком» [84] данная деятельность организована на уровне как макрорегиональных центров, так и головной организации [85].

Структура актуального состава организационно-правовой формы заказчиков, работающих по 223-ФЗ, из отчета Министерства финансов Российской Федерации за III квартал 2022 г. представлена в таблице 15.

Таблица 15 – Информация об осуществлении закупок в структуре заказчиков (согласно данным Министерства финансов Российской Федерации за III квартал 2022 г.)

Наименование показателя		Отчетный период (III квартал 2022 года)			
		Количество извещений (штук)	Доля в общем количестве, в процентах	Стоимостной объем (млрд рублей)	Доля в общем стоимостном объеме, в процентах
1		2	3	4	5
Всего размещено извещений, в том числе:		745 983	-	6 733,9	-
Заказчик	корпорация, находящаяся в собственности государства	407	0,05	5,8	-
	компания, находящаяся в собственности государства	1 039	0,1	164,1	-
	публично-правовая компания	224	0,03	16,3	-
	естественная монополия	79 167	11	641,8	-
	организация, ведущая деятельность в области ресурсоснабжающих (коммунальных) услуг	102 083	14	1 226	-
	автономное учреждение	191 659	26	339	5
	хозяйственное общество, доля в уставе которого со стороны государства превышает 50%	85 738	11	1 169	17
	дочернее хозяйственное общество, в уставном капитале которого более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 части 2 статьи 1 223-ФЗ организациям	49 434	7	1 056,1	16
	дочернее хозяйственное общество, в уставном капитале которого более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 2 части 2 статьи 1 223-ФЗ организациям	23 440	3	398,8	6
	Бюджетное учреждение, проводящее закупки в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 1 223-ФЗ	140 609	19	195,9	3

Продолжение таблицы 15

	1	2	3	4	5
Заказчик	государственное унитарное предприятие	65 739	9	506,6	8
	муниципальное унитарное предприятие	41 021	6	152,7	2
	юридические лица, реализующие инвестиционные проекты с государственной поддержкой, включенные в реестр инвестиционных проектов в соответствии со статьей 3.1 223-ФЗ	1 707	0,2	24,7	0,4
	организации, осуществляющие закупки на основании статьи 7.7 Закона Российской Федерации от 15.04.1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»	107	0,01	169,6	3
	фонд субъекта Российской Федерации, созданный для реализации целей по урегулированию обязательств застройщика перед участниками долевого строительства	281	0,04	51,1	0,8

Источник: [69].

На основании статистических сведений Министерства финансов Российской Федерации [69], наибольший объем по 223-ФЗ принадлежит:

- автономным учреждениям;
- бюджетным учреждениям, которые ведут деятельность на основании пункта 4 части 2 статьи 1 223-ФЗ;
- организациям, которые регулируют деятельность в области коммунальных услуг.

Важный момент, который необходимо рассмотреть в разрезе эффективности – целесообразность централизации/децентрализации закупок, а также проведение долгосрочных закупок с точки зрения рациональности хранения товаров и распределения платежей за работы и услуги.

Централизация государственных закупок дает возможность избавить заказчиков от части административных обязанностей, а также повысить эффективность подобных закупок. Полагаем, что не все виды централизации принесут пользу деятельности организации. Централизация закупок в контрактной системе регламентируется статьей 26 44-ФЗ [12]. Согласно

данному закону, продукцию для нужд нескольких заказчиков закупает уполномоченный ими орган – центр – только для:

- органов государственной власти и местного самоуправления;
- местных администраций;
- бюджетных и казенных учреждений.

Определим, какие цели преследует централизация: безусловно, основная из них – снижение цены: чем больше объем – тем ниже цена. Вторая цель – снижение административной нагрузки на заказчиков.

223-ФЗ никак не регламентирует осуществление централизованных закупок (в отличие от 44-ФЗ). При этом он не содержит ограничений по централизации закупок, поэтому некоторые заказчики сами вводят данные положения, но, как правило, централизованные закупки, сообразуясь с данным законом, осуществляют крупные заказчики для своих филиалов (реже – головная компания для дочерних). Например, в 2016 г. АО «Газпром Газэнергосеть» произвело централизованную закупку бытовых газовых баллонов для нужд своих 6 дочерних компаний; общая начальная (максимальная) цена договоров составляла 20,422 млн руб. [90].

Но и заказчики, и регулирующие органы стремятся получить регулирование следующей проблемы - как корректно установить оптимальные параметры лотов, чтобы закупка была эффективной. Законодательство (статья 26 44-ФЗ, Письмо Федеральной Антимонопольной службы от 5 июля 2018 г. № СП/51294-ПП/18 [24]) и сами заказчики рассматривают процесс централизации закупок как возможность сэкономить денежные средства и административные ресурсы. Кроме того, бытует мнение, что объединение лотов привлекает более крупных, надежных поставщиков.

В то же время чрезмерное укрупнение лотов нарушает закон о защите конкуренции: например, по решению ФАС была отменена закупка, относящаяся к работам по содержанию автомобильных дорог Алтайского края в 2018-2020 гг., когда заказчик КГКУ «Центр государственных закупок Алтайского края» [97] необоснованно, согласно мнению антимонопольного

органа, объединил дороги регионального и межмуниципального значения в разных районах в три лота, каждый – с начальной (максимальной) стоимостью около 2,5 млрд руб. Такая высокая цена договора установила своеобразный порог отсечения потенциальных участников (учитывая объем работ, величину обеспечения заявки и исполнения договора, участвовать в таком лоте могли только крупные подрядчики).

Закупку, рассмотренную выше, объявили и отменили в ноябре 2017 г., а еще в апреле 2017 г. премьер-министр Российской Федерации Д. Медведев давал поручение ФАС совместно с правительством Омской области проработать укрупнение дорожных лотов [62]. Рассматривая противоречивые и в то же время (в каждом конкретном случае) обоснованные подходы к централизации закупок, необходимо, опираясь на опыт коммерческих организаций, на законодательном уровне разработать методику формирования лотов. С одной стороны, проводить закупку в каждом относительно мелком филиале вряд ли целесообразно, так как это трудозатратно и не даст масштабной экономии, с другой стороны, необходимо анализировать потребности заказчика и возможности рынка, особенно при глобальных закупках, опираясь, в том числе на масштабируемость решения. Корректность состава лота централизованной закупки можно определять, учитывая:

- сколько потенциальных поставщиков реально способны принять в этом участие (не чрезмерны ли требования к опыту или объемам аналогичных заказов);

- составлена ли закупочная документация таким образом, что намеренно исключает участие аналогичных исполнителей;

- адекватен ли обстоятельствам закупки размер начальной (максимальной) цены договора;

- насколько товары, работы, услуги, которые не связаны технологически или функционально, объединены в одну закупочную процедуру. Однако определить ситуации, когда они технологически или функционально не

связаны, весьма сложно, так как часть 3 статьи 17 135-ФЗ предоставляет свободу в толковании экспертами данной нормы [9].

Поскольку со времен становления системы государственных закупок в Российской Федерации неправомерное использование способа закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) является наиболее частотным, систематически регистрируются попытки уменьшения оснований таких закупок. И это имеет под собой причины: из года в год наблюдается увеличение экономии при конкурентных закупках, а доля закупок у единственного поставщика растет. Некоторые заказчики даже обращаются с просьбами по утверждению определенного поставщика как единственного для их организации. Смысл создания института государственных закупок – это стимуляция (а в ряде случаев – и создание) конкуренции на рынке.

Согласно Концепции повышения эффективности бюджетных средств на 2019-2024 гг., в 2017 г. было заключено 1,8 млн контрактов с единственным поставщиком на сумму 3,5 трлн руб. (56% от всех закупок) [15]. Получается, что в целом система работает некорректно, и «душит» те закупки, где необходимо чуть больше свободы для эффективного результата, при этом позволяет проводить неконкурентные закупки на огромные суммы без значимых оснований.

Ритмичность закупок, релевантность их плана бизнес-процессам организации – это основа эффективности закупок. Необходимо проводить корреляцию закупочной деятельности с бюджетным планированием, совмещая предполагаемые сроки размещения извещений о закупках с ведомственными целевыми и государственными программами; автоматизировать анализ НМЦ с данными внутреннего и внешнего (в случае реализации государственных программ) финансирования.

Каким же еще образом можно контролировать неритмичность? Выбрав объект, следует осуществить проверку предметов закупки и выделить рисковую зону. В случае увеличения в каком-либо временном периоде (например, в IV квартале) количества закупок, необходимо проанализировать

причину этого. Возможно, средства были доведены не в установленный срок, и закупки сместились на конец года. Согласованность и гармонизация ритма работы организации и проведения закупок – это основа продуктивной организации деятельности. Формируемая внутренняя стоимость в большой степени влияет на эффективность осуществления и координации бизнес-процессов [38].

Необходимо производить интеграцию закупочного и бюджетного процессов для исключения случаев планирования и проведения закупок без лимитов бюджетных обязательств, а также для исключения дискоординации указанных процессов, чтобы иметь возможность полноценного учета и оперативной корректировки закупок в ходе планового периода. Успех интеграции обоих процессов зависит от того, насколько тесно взаимодействуют финансовый блок и закупочная служба организации. Планирование бюджета организации и составление плана закупки не должно идти параллельно: формирование потребности организации в товарах, работах, услугах и выделение финансов на их приобретение должно быть взаимодополняющим.

Для оптимизации закупок необходимо в рамках организаций и отраслей определить, какой процент закупок подлежит стандартизации, а какой составляют уникальные закупки, учитывая мнение экспертов в профильных областях. Экономический эффект будет ощутимым; при этом главная цель – объективность, а не максимальная типизация или выявление уникальных черт в стандартных закупках.

Принятие заказчиками товаров, работ, услуг эффективных мер по усилению контроля в сфере закупок и совершенствование функции внутреннего контроля оказывают положительное воздействие на финансово-хозяйственную деятельность заказчика, а также способствуют повышению эффективности закупок организации. Общий объем закупок за 2021 г. в рамках 223-ФЗ составил 19 333,1 млрд руб. [94]. В Отчете Министерства Финансов Российской Федерации в рамках контроля закупок

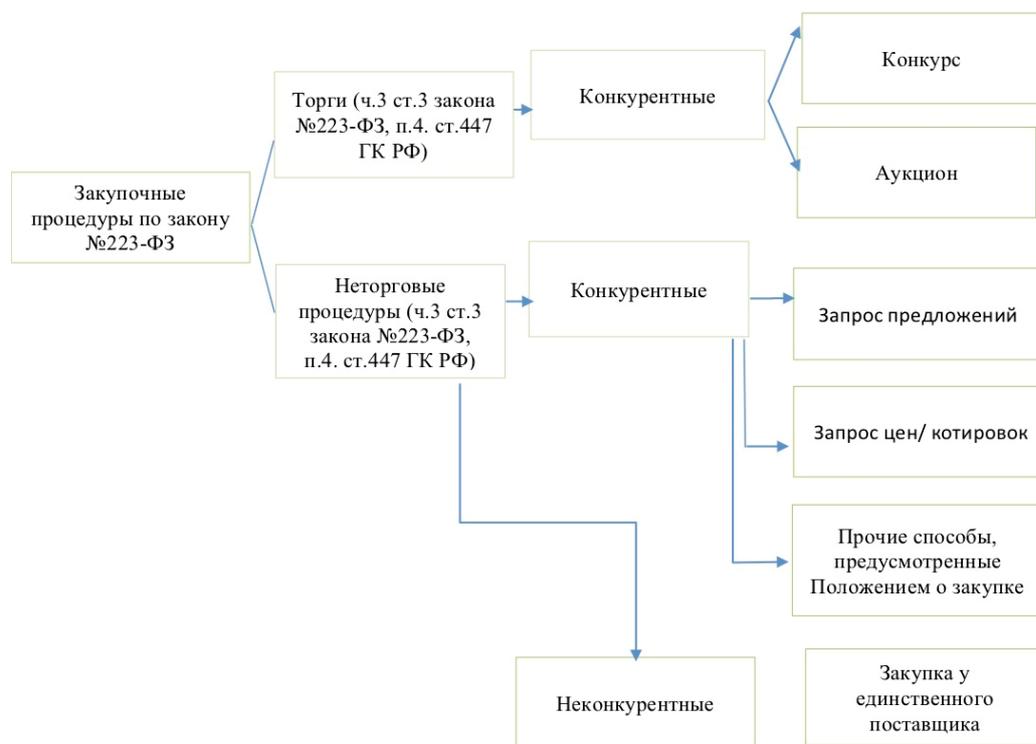
товаров, работ, услуг, проводимых в соответствии с 223-ФЗ [69] за 2021 г. как наиболее часто используемый (из конкурентных) способ закупки отмечается запрос котировок. Но специфика и свобода заказчиков по 223-ФЗ закреплена в части 3.1 статьи 3, где указаны следующие способы проведения конкурентных закупок, которые относятся именно к торгам [11]:

- конкурс;
- аукцион;
- запрос котировок;
- запрос предложений;
- иные способы, согласно Положению о закупке.

Поскольку 223-ФЗ не устанавливает «закрытый» перечень способов, организация имеет право на установление различных способов в своем положении, поэтому организация имеет возможность использовать «закупка у единственного поставщика» под другими именованиями. Оставшаяся группа способов закупки включает осмысленно выведенные из-под понятия «торги» (в терминологии пункта 4 статьи 447 ГК РФ [3]) конкурентные способы закупки, формально не обозначенные как конкурс или аукцион, которые отображены на рисунке 7.

Вместе с тем ряд контрольно-надзорных органов, в том числе Управление Федеральной антимонопольной службы по Москве (Московское УФАС России), в рамках дела № 1–00–665/77–16 указали, что «торгами могут быть признаны процедуры, по своей правовой природе отвечающие определению «аукцион» или «конкурс», вне зависимости от того, какое наименование присвоено им» [94]. Таким образом, формальное использование видоизмененного наименования способа закупки не дает гарантию неприменения к заказчику норм ГК РФ [3] или 135-ФЗ и квалификации их именно как процедуры «торгов», а в случае вынесения решения антимонопольным органом о привлечении к административной ответственности приведет Заказчика не к экономии денежных средств, а к

противоположному эффекту – их расходованию, ввиду необходимости уплаты штрафа.



Источник: составлено автором.

Рисунок 7 – Типизация конкурентных и неконкурентных способов закупки

Несмотря на переименования, неторговые процедуры, которые активно включаются Заказчиками в свои Положения о закупке, не являются низкоконкурентными. Например, запрос котировок – самый популярный способ закупки, как указывалось выше, и его нередко называют «быстрым аукционом». В чем же преимущества «быстрого аукциона» в сравнении с «обычным»? – Более краткие сроки проведения (у аукциона минимальный срок подачи заявок – 20 дней), отсутствие процедуры торгов и единократная подача участниками ценовых предложений (на аукционе торги идут согласно шагу и начинаются с начальной максимальной цены, а при запросе котировок участник сразу делает минимальное предложение, изменить которое, ввиду отсутствия снижения цены онлайн, у него нет возможности).

Таким образом, запрос котировок, хоть и не является торгами по нормам ГК РФ, – это конкурентная процедура, поэтому заказчикам необходимо

максимизировать конкурентные способы закупки в своей деятельности, соответствующие целям (сроки, стоимость, критерии оценки). Подобные «неторги» заказчикам рекомендуется осуществлять для оперативного проведения открытых конкурентных закупок, и, в случае их корректного проведения, это будет прямой способ обеспечения одной из норм 223-ФЗ: создание условий для добросовестной конкуренции. Выделим несомненное позитивное влияние такого способа закупки на эффективность закупочной деятельности.

Формально целевая задача подобных «неторговых» процедур – кратное сокращение сроков в отличие от аукциона, срок которого регламентирован ГК РФ, при этом они обязательно должны проводиться с соблюдением некоторых условий. Например, для обеспечения достаточного уровня конкуренции необходимо, чтобы срок, отведенный на подачу заявок, давал возможность участникам ознакомиться с условиями закупки и подготовиться к подаче заявки. Выбор победителя предполагает заключение договора в рамках российского законодательства, который обязателен как для заказчика, так и для поставщика (исполнителя, подрядчика).

Выделим формальные преимущества такой процедуры: она не содержит признаков нарушения законодательства Российской Федерации, так как напрямую ГК РФ регулирует только проведение классических «торгов», договор как результат закупки не как способа приобретения, а с точки зрения включения в отчетность о закупках и с точки зрения статистики более приоритетен по результатам именно такой «квазиторговой» процедуры, чем договор с классическим единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

3.2 Автоматизация и цифровизация закупочного цикла

Представить операционную деятельность современного малого, среднего или крупного организации без программного обеспечения

фактически невозможно. Степень и масштаб автоматизации разнятся от объекта к объекту, но в целом комплекс информационных систем организации должен предоставлять сотрудникам функционал, позволяющий вести оперативный, бухгалтерский, налоговый, кадровый учет, учет заработной платы, и консолидировать отчетность в соответствии с методологией, принятой заказчиком [44].

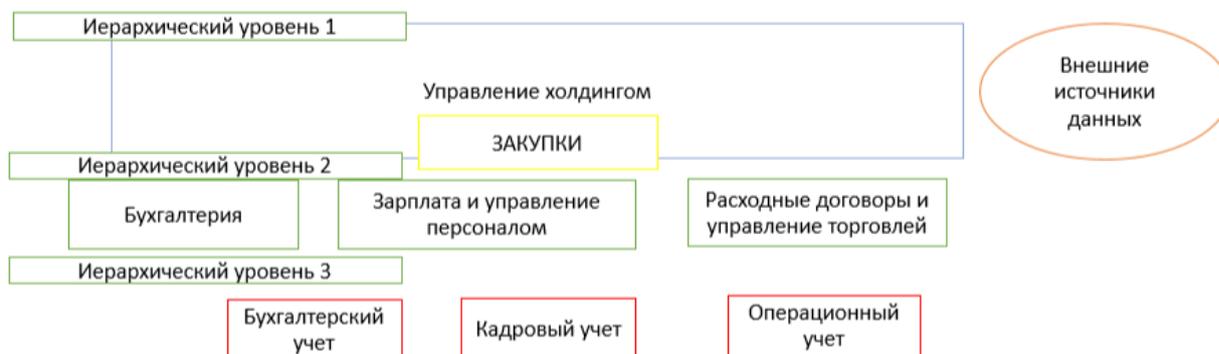
Основное назначение автоматизации (особенно для организаций с филиальной структурой, осуществляющих слияние с иными формами собственности) – стандартизация и оптимизация деятельности организации и его структурных единиц для выполнения следующих функций:

- 1) Ведения оперативного (коммерческого) учета.
- 2) Ведения бухгалтерского и налогового учета.
- 3) Ведения кадрового учета и расчета заработной платы.
- 4) Консолидации отчетности.

У ряда заказчиков программное обеспечение морально устарело, а другие совершают интенсивный и зачастую болезненный переход на отечественный программный продукт в рамках политики импортозамещения, при этом ведение бухгалтерского, налогового учета, формирование бухгалтерской, налоговой и консолидированной отчетности, кадровый учет и расчет заработной платы имеют высокую степень автоматизации.

Однако процесс закупок либо не автоматизирован (происходит вне программных продуктов, например, в excel, электронной почте, системе электронного документооборота), либо недостаточно автоматизирован по сравнению с другими высокоавтоматизированными учетными процессами заказчиков. Факторы, которые препятствуют автоматизации закупочной функции заказчиков по 223-ФЗ, – это, как правило: финансовые ограничения.

Функционально схема потоков учетных данных организации, подлежащих автоматизации (без учета нормативно-справочной информации и аналитики коммерческих данных), выглядит так, как представлено на рисунке 8.



Источник: составлено автором.

Рисунок 8 – Функциональная схема потоков данных

(заказчики не выделяют денежные средства на развитие и/или модернизацию функции закупок), вопросы кибербезопасности и сложность в выборе технологического решения (санкции со стороны поставщиков западного программного обеспечения; необходимость доработки отечественных «коробочных решений» и в перспективе – регулярность их доработки; отсутствие типового, рекомендованного на уровне законодательства технологического программного обеспечения), отсутствие расчетов по экономическому эффекту от автоматизации функции закупок, низкий уровень автоматизации других (более приоритетных, с точки зрения руководства, заказчика) инструментов.

Вместе с тем автоматизация закупочной деятельности необходима заказчикам, в том числе для решения следующих задач:

- оптимизации расходов;
- снижения стоимости закупочной функции;
- увеличения сроков выполнения этапов закупок;
- нормирования/унификации/централизации закупок;
- повышения прозрачности и уровня контроля закупок, снижения коррупционных рисков;
- повышения контроля аффилированности участников закупок;

- создания возможности ведения рейтинга деловой репутации поставщиков;
- развития и оптимизация прогрессивных методов закупок (например, электронный магазин);
- повышения удовлетворенности внутренних клиентов;
- создания модуля отчетности по закупкам, интегрированного с другими техническими платформами заказчика;
- создания возможности оперативной доработки под требования ГИС ЕИС zakupki.gov.ru и регулярно реформируемого законодательства в области закупочной деятельности.

Еще в середине 2017 г., после анонсирования первой версии программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [14], термин «цифровизация» стал использоваться применительно к закупочной деятельности [44]. Отчет Счетной палаты Российской Федерации «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год» [77] заключает, что «цифровизация – перспективное направление совершенствования системы государственных закупок. Цели процесса цифровизации – снижение влияния человеческого фактора, сокращение коррупционных рисков и издержек участников рынка, повышение уровня конкуренции, рост эффективности закупок. Неотъемлемой частью цифровизации закупочной деятельности выступает автоматизация бизнес-процессов при проведении закупок, в том числе введение смарт-контрактов» [77].

По состоянию на 2023 г. сложно представить полное или даже частичное использование смарт-контрактов. Это связано и с недостаточностью развития сферы автоматизации государственных закупок по 223-ФЗ, и с необходимостью модернизации нормативно-правовой базы для достижения данной цели. Учитывая многокритериальность факторов, влияющих на автоматизацию, можно составить сравнительную матрицу для определения сложности автоматизации этапа/подэтапа/функции процесса закупок,

необходимости такой автоматизации и ее корреляции с потенциальным экономическим эффектом для заказчика. Данные параметры и их соотношения представлены в таблице 16:

Таблица 16 – Процессы, подлежащие автоматизации для повышения эффективности закупочной деятельности

Процесс закупочной деятельности в ракурсе автоматизации	Необходимость автоматизации	Уровень сложности автоматизации	Потенциальный экономический эффект
1	2	3	4
Упорядочение регулирования закупочной деятельности с учетом специфики организации и иерархичности структуры (централизованная/филиальная) Пример: автоматизация процессов, зависящих от организационно-штатной структуры заказчика (процессы согласования объектов закупок: от филиала – к головной организации, согласно НПА заказчика; автоматическое наделение правом утверждения документов по закупке электронно-цифровой подписью согласно матрице полномочий)	2	2	2
Составление и контроль соблюдения целевых показателей закупочной деятельности как заказчика, так и отдельных сотрудников Dashboard (информационная панель) руководства Пример: установление KPI для функции закупок в виде уведомления о необходимости поставки товаров к плановой дате с нулевой просрочкой; каскадирование цели до рядовых сотрудников; автоматизированный контроль соблюдения промежуточных показателей и информирование руководства и сотрудников (с помощью системы уведомлений, встроенной в программный продукт и электронную почту) о фактической/потенциальной просрочке, исходя из нормативных сроков	1	2	1
Интеграционное взаимодействие с другими программными продуктами заказчика с учетом стратегии развития функции закупок (снабжения и склада) Пример: интеграция с системой осуществления казначейских операций, а после оплаты товара – с ГИС ЕИС zakupki.gov.ru	1	2	1
Операционное автоматизированное сопровождение подготовки и проведения закупочной процедуры Пример: реализация функционала использования типовых проектов договоров, цифровых технических заданий; применение цифровых календарей, конструкторов документов, сервисов электронного документооборота	1	1	1
Работа с претензиями – жалобами в УФАС; расторжение договоров Пример: обработка поступающих жалоб от/на поставщика (исполнителя, подрядчика), систематизация и ранжирование по признакам обоснованности поступивших жалоб	2	2	1
Автоматизация категорийного подхода в закупках Пример: в рамках определения кодов ОКПД 2 для закупок товаров, работ, услуг определяется стратегия; после осуществления закупки в рамках стратегии совершается автовыборка информации по исполнению договора для возможной актуализации категорийной стратегии	1	2	2

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4
Автоматизация процессов под требования законодательства в области закупочной деятельности Пример: в рамках исполнения норм 223-ФЗ Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 г. № 2013 была определена минимальная доля закупок товаров российского производства. Автоматизация дает возможность сделать необходимое количество закупок таких товаров, контролировать нужную квоту, формировать отчетность, предусмотренную Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 г. № 2013	1	2	1
Работа с поставщиками (исполнителями, подрядчиками): подписание договоров в электронной форме, иные формы электронного юридически значимого документооборота с применением электронно-цифровых подписей, ведение внутреннего рейтинга деловой репутации поставщиков, взаимодействие с различными ресурсами, содержащими данные о поставщиках (СПАРК) Пример: переход на взаимодействие с поставщиками в электронной форме позволяет снизить издержки в части расходования бумаги при отправке корреспонденции	1	1	1
Создание подсистемы анализа и контроля рисков закупочной деятельности и ее объединение с системой контроля рисков компании Пример: прогнозный расчет рисков касательно того, что закупка не состоится, позволит предпринять стратегически важное решение о резервном варианте обеспечения нужд заказчика	1	2	2
Разработка и ведение единой базы нормативно-справочной информации Пример: при наличии НСИ доступен процесс нормирования закупок	2	2	1
Мобильные приложения Пример: доступ к данным из любой точки, возможность формирования оперативной расчетно-аналитической информации	3	2	3
Обеспечение размещения информации на ГИС ЕИС zakupki.gov.ru (в соответствии с требованиями 223-ФЗ), согласно типовым формам и алгоритмам ГИС ЕИС, на электронных торговых площадках Пример: подготовка всех объектов внутри программного продукта (позиция плана закупки, извещения, отчет об исполнении договора) на основании информации о действующем контроле ГИС ЕИС zakupki.gov.ru позволит соблюсти нормы законодательства в сфере закупок уже на начальном этапе и избежать блокировки при попытке размещения данных в этой системе	1	1	1
Роботизированная автоматизация процессов Пример: создание чат-бота, информирующего о необходимых действиях на основании нормативных сроков закупки	2	3	3
Автоматизация сервиса, который осуществляет расчет начальной (максимальной) цены Пример: не обязательно запрашивать коммерческие предложения у поставщиков, данные можно получать онлайн и проводить автоматический расчет начальной (максимальной) цены	2	2	2
Заседания закупочных комиссий Пример: при проведении автоматизированных заседаний можно дистанционно голосовать, а также предварительно рассчитать итоговые оценки участников процедуры	2	2	2
Создание собственной электронной торговой площадки (ЭТП) Пример: заказчик по 223-ФЗ вправе проводить закупки на собственной ЭТП (за исключением тех, что производятся у субъектов малого и среднего предпринимательства). Создание и поддержка ЭТП – трудозатратный процесс; вместе с тем она рассчитана на профильных поставщиков, отвечает всем нормативам и запросам заказчика и может служить для извлечения прибыли (в части обеспечения и предоставления вознаграждения участниками и победителями закупочных процедур за пользование сервисами ЭТП)	3	3	3

Источник: составлено автором.

Структура таблицы 16 сформирована следующим образом:

Процесс закупочной деятельности – направление, рассматриваемое применительно к автоматизации. Поскольку процесс закупок многогранен и кросс-функционально пересекается с некоторыми смежными направлениями, порой для автоматизации важны неочевидные, на первый взгляд, этапы деятельности.

Для определения необходимости автоматизации можно использовать следующий принцип ранжирования:

- 1) Критическая, без которой достижение достаточных параметров эффективности закупочной деятельности невозможно.
- 2) Необходимая, позволяющая решить поставленные задачи по эффективности закупочной деятельности, – без этого достижение цели будет затруднено.
- 3) Опциональная – желательная.

Уровни сложности автоматизации ранжируются как:

- 1) Высокий – автоматизация сложная и дорогостоящая.
- 2) Средний – автоматизация относительно доступна, но требует вложений денежных средств.
- 3) Низкий – автоматизация простая, а уровень вложений минимальный.

Ранжирование потенциального экономического эффекта выглядит следующим образом:

- 1) Высокий – эффект максимальный, в краткосрочной перспективе прогнозируется окупаемость затрат на автоматизацию.
- 2) Средний – эффект максимальный или средний, в долгосрочной перспективе прогнозируется окупаемость затрат на автоматизацию.
- 3) Низкий – эффект средний или незначительный, окупаемость автоматизации не прогнозируется в краткосрочной перспективе.

На основании представленной аналитики каждая из функций закупочной деятельности оценена по значениям (от минимального к

максимальному) трех параметров: необходимость автоматизации, сложность автоматизации, экономический эффект от автоматизации. Данная матрица сочетаемости параметров может использоваться как уже частично автоматизировавшими свою закупочную деятельность заказчиками, так и думающими над этим, для принятия комплексных решений об очередности реализации с точки зрения сочетаемости факторов получения экономической выгоды и трудозатрат.

Информационное обеспечение закупок в рамках 223-ФЗ осуществляется в обязательном порядке посредством ГИС ЕИС zakupki.gov.ru, а закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства – на восьми ЭТП, включенных в перечень отобранных операторов [82]. Требования к корпоративным информационным системам, через которые заказчики осуществляют публикацию в ГИС ЕИС zakupki.gov.ru, зафиксированы в части 23 статьи 4 223-ФЗ.

Всех заказчиков по 223-ФЗ можно разделить на следующие категории в плане как необходимости, так и стоимости автоматизации закупочной функции:

– Малые. Им, ввиду типовой организационной структуры, небольшого количества сотрудников и числа закупок (до 50-100 в год), доступно использование универсальных (типовых, коробочных) решений;

– Средние. Им также подойдет платформенное типовое программное обеспечение, например, подсистема SRM (Supplier Relationship Management); возможно, отдельные модули потребуют частичной доработки и обновления (поддержки);

– Крупные. Данной группе необходимы частная разработка и переработка типового решения ввиду сложной организационной структуры заказчиков и поставленных перед ними задач.

Некоторые внешние события могут стать косвенными стимуляторами для автоматизации закупочной деятельности:

– Необходимость (согласно законодательству) проводить закупки в электронной форме. Как следствие (особенно для крупных и средних заказчиков) – расширение электронного документооборота при подготовке закупок и подписании договоров, соблюдение контролей ЕИС (постоянно модернизирующихся);

– Тренд на развитие цифровой экономики, который усилится, если оно будет законодательно закреплено, или заказчикам выделяют налоговые льготы.

– Вместе с тем некоторые внешние события могут стать деактиваторами процесса развития автоматизации закупочной деятельности:

1) отсутствие на это средств в бюджете;

2) возможность частичного использования внешних ресурсов (например, сервиса расчета начальной максимальной цены на ЭТП) для фрагментарного закрытия потребностей.

3.3 Роль автоматизации функции закупок при переходе от сервисного процесса к процессу оптимизации использования ресурсов

Одним из возможных для оценки автоматизации закупочной функции является подход к закупке как к сервисному процессу жизненного цикла товара, работы, услуги. Точно так же можно рассматривать автоматизацию бизнес-процесса закупки. Поскольку заказчики по 223-ФЗ имеют различные организационные структуры, масштабы, специфику деятельности (например, государственные корпорации, ФОИВы, ФГУПы), для качественной автоматизации процесса закупки товара, работы, услуги можно предложить как обязательные следующие подготовительные этапы:

1) Описание бизнес-процессов заказчика – основных и вспомогательных – касательно закупочной функции.

2) Наличие в описании стратегических целей компании четких установок по ожидаемой модернизации функции закупок (сокращение расходов на закупочный персонал, сроков на осуществление закупок, бюджета

на закупки товаров, работ, услуг ввиду более значительной экономии на торгах; уменьшение претензионной работы). Аналитические методы обоснования стратегии развития организации обязательны к использованию для достижения данных целей [35].

3) Оценка текущей системы мотивации персонала (как непосредственно участвующего в закупочной функции, так и смежного) для достижения целей пункта 2 (учитывая специфику каскадирования стратегических целей руководства заказчика на линейных исполнителей).

4) Анализ текущего состояния ИТ-систем, оценка перспективы и этапности сквозной автоматизации бизнес-процессов закупок.

5) Оценка экономического эффекта пилотного внедрения автоматизации бизнес-процессов закупок, направленных на снижение совокупной стоимости владения закупаемых ТРУ.

Необходимо отметить, что оценка жизненного цикла закупаемой номенклатуры должно состоять из:

- 1) Регулирования и нормирования склада.
- 2) Бюджетирования закупок, включая инвестиционное планирование и планирование операционных расходов [46].
- 3) Координирование совокупной стоимости владения товаром, работой, услугой.
- 4) Закупочный процесс, включающий:
 - применение категорийного подхода;
 - планирование закупок товаров, работ, услуг, а также инновационной продукции и лекарственных средств;
 - подготовку и проведение закупки;
- 5) Подписание договора.
- 6) Исполнение договора, претензионную работу.
- 7) Формирование отчетности по закупочной деятельности и ведение реестра договоров.
- 8) Методологическое обеспечение закупочной деятельности.

- 9) Аналитическая поддержка закупочной деятельности.
- 10) Контроль качества реализации закупочных процедур.

План действий заказчика, перед которым стоит задача автоматизации своей закупочной функции, может выглядеть, как это представлено в приложении Г.

В таблице 17 приведен расчет стоимости автоматизации (разработки и внедрения) механизма автоматизации закупочной деятельности. Особенно репрезентативен эффект масштаба – чем крупнее заказчик, тем быстрее он ощутит его на себе, а в долгосрочной перспективе он будет только накапливаться. Если работать, используя электронную почту, бумажный документооборот, таблицы в Excel, то в среднем на 1 закупку тратится 64 рабочих часа, а после автоматизации – 49.

Соответственно, если средняя стоимость рабочего часа сотрудника, осуществляющего закупочную деятельность, составляет 600 руб., то при подготовке 1000 объектов экономия только на ФОТ (фонде оплаты труда) от автоматизации составит 9 млн руб. И это без учета дополнительных эффектов: экономии бумаги (ввиду внедрения электронного документооборота для расчета цен и закупочных документаций применяется электронно-цифровая подпись), а также возможности подготовки сводной аналитической отчетности в сфере закупок и автоматического отслеживания движения и этапности закупок.

Таблица 17 – Экономический эффект от автоматизации на примере рутинных операций по созданию объектов

Процесс	До автоматизации	После автоматизации
	Среднее количество рабочих часов сотрудника на 1 объект (лот в случае многолотовой закупки)	Среднее количество рабочих часов сотрудника на 1 объект (лот в случае многолотовой закупки)
1	2	3
Потребность	8,00	8,00
Позиция плана закупки товаров, работ, услуг	1,00	1,00

Продолжение таблицы 17

1	2	3
Техническое задание	8,00	8,00
Категорийная стратегия	Отсутствует как функция	1,00
Проект договора	8,00	8,00
Расчет НМЦ (отложено во времени: подготовка и публикация запросов коммерческих предложений, ожидание ответов, расчет по методике)	8,00	2,00
Подготовка документации о закупке	5,00	2,00
Работа с закупкой в ЕИС или на ЭТП – в том числе размещение извещения, действия по публикации ответов на разъяснение положений закупочной документации, формирование и размещение протоколов рассмотрения и итогов, проведение преддоговорных переговоров и переторжки, заключение договора)	8,00	6,00
Исполнение договора (приемка, оплата)	3,00	1,00
Претензионная работа	0,50	0,50
Подготовка отчетности, предусмотренной законодательством	0,10	0,05
Повторная закупка (считается как 30% от трудозатрат на первичную закупку)	14,88	11,27
Итого, в рабочих часах:	64,48	48,82
при 1000 объектов в год	64 480,00	48 815,00
при 10000 объектов в год	64 480 000,00	48 815 000,00

Источник: составлено автором.

Эффект от автоматизации закупочной деятельности лишь одного типового заказчика при условии его работы с 1000 объектов в год составит более девяти млн руб., а в случае тиражирования решения будет действовать эффект масштаба, что гарантирует как экономию средств, так и повышение функции организационного контроля, минимизацию ошибок и влияния «человеческого фактора», что напрямую будет способствовать повышению эффективности деятельности как отдельных заказчиков, так и закупочной отрасли в целом.

Заключение

Одной из наиболее активных форм государственного регулирования деятельности экономических субъектов в сфере государственных закупок является контроль закупочной деятельности. В настоящее время он распространяется практически на все экономические субъекты, поскольку формы доведения бюджетных средств до конкретных организаций существенно расширяются: финансирование бюджетных организаций, кооперация главных исполнителей государственного заказа с коммерческими организациями, прямая адресация государственного заказа коммерческим организациям, оказание государственной помощи организациям малого и среднего бизнеса и т.д. Это существенно повышает значимость методического и информационного сопровождения всех этапов закупочной деятельности.

Цель работы – создание нового и совершенствование имеющегося инструментария для сопровождения закупочной деятельности, формирование методического обеспечения контрольных процессов и оценки ее эффективности с применением современных технологий цифровой экономики, что позволит продуктивнее использовать ресурсы.

С каждым годом все больше внимания уделяется организации закупочной деятельности, так как от этого зависит эффективность организации в целом и возможность достижения им стратегических целей. В ходе проведения исследовательской работы определены сферы, где требуется разработка методических рекомендаций: структура и этапность закупочного цикла субъекта 223-ФЗ, его эффективность; категоризация номенклатуры и применение инструментов категорийного подхода при выборе поставщика (исполнителя, подрядчика).

В работе проведен анализ законодательной базы государственных закупок и выявлено, что, несмотря на многочисленные изменения в законодательстве, контроль их эффективности по-прежнему представляет собой проблему.

Для успешного прогресса в части повышения эффективности и результативности необходимо обязывать Заказчиков применять бизнес-процессы закупок, которые позволят осуществлять контроль всего жизненного цикла продукции (обязательно контролируя такие этапы цикла, как целесообразность закупки, стоимости договоров). В исследовании отмечается, что контроль должен быть как последующим (когда анализируются уже совершенные закупки), так и предварительным – на стадии подготовки совершаемых сделок на приобретение товаров, работ, услуг. Контроль проведенных закупок позволяет выявить неудачные решения, слабые стороны процесса и учесть все это, заключая новые договоры и выбирая других поставщиков. Предварительный контроль позволит не только выявить наиболее выгодные формы взаимоотношений, но проработать и сопоставить эффективность разных способов взаимодействия с партнерами.

В работе проведена оценка исторического и современного состояния закупочного цикла, даны предложения по модернизации закупочного цикла типового заказчика в рамках 223-ФЗ.

На основании проведенного анализа способов закупки, применяемых субъектами 223-ФЗ, и моделей организации закупочной деятельности сформулированы предложения о делении закупаемой номенклатуры на два типа: по принципу ABC-анализа и фокусирования внимания заказчика, в первую очередь, на совершенствовании закупок тех видов товаров, работ, услуг, которые составляют 80% его расходов.

Проведена многокритериальная оценка эффективности закупочной деятельности с точек зрения заказчика, поставщика (исполнителя, подрядчика), государства, и выявлены ее свойства и особенности, позволяющие совершенствовать закупочную деятельность заказчика в стратегическом аспекте.

Разработана и описана методология категорийного подхода к осуществлению закупок (категорийной стратегии пяти этапов), даны

рекомендации ее практического применения для совершенствования процесса выбора поставщика (исполнителя, подрядчика).

Проанализированы возможности современных информационно-коммуникационных систем, предложены методики их использования для автоматизации всего процесса закупок или отдельных этапов закупочного цикла.

Определены новые методы оценки эффективности закупочного процесса, которые предлагаются для консультаций в области закупочной деятельности в формате отдельной услуги, оказываемой консультационно-аудиторскими организациями, – например, подход к автоматизации закупочной деятельности как к сервисному процессу жизненного цикла товара, работы, услуги.

Предложенные в работе методы позволят проводить количественно-качественную оценку вероятности повышения эффективности закупочной деятельности заказчика и могут служить инструментом при принятии решения о деталях проведения закупки с целью повышения ее результативности.

Постоянно изменяющаяся внешняя среда, законодательство, суровые условия рыночной экономики требуют от заказчиков максимально оперативной адаптации и интеграции, что невозможно осуществить без цифровизации и автоматизации закупочной функции, установки ее тесной взаимосвязи со смежными бизнес-процессами организации и обеспечения интеграции с другими программными продуктами (внутренними – заказчика – и внешними – коммерческими и государственными). Для реализации этих целей необходимо создание и развитие эффективной модели закупочной деятельности, основные особенности которой представлены автором.

В ходе работы обоснованы основные направления совершенствования регулирования закупочной деятельности, сформированы инструменты ее оценки и повышения эффективности, что позволит продуктивнее использовать ресурсы как конкретных заказчиков, так и отрасли в целом.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон № 2202-1 [принят Государственной думой 17.01.1992]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 21.03.2023).

2. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации [от 31.07.1998 № 145-ФЗ (редакция от 21.04.2025)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 11.06.2025).

3. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [принят 26.01.1996 № 14-ФЗ]. Ст. 448. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/cd9995a5781d75a0dbef89a99ba7e666758d09ff/ (дата обращения: 15.02.2020).

4. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 15.02.2020).

5. Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) [принят 31.07.1988 № 146-ФЗ (редакция от 28.01.2020)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://base.consultant.ru/cons_doc_LAW_19671 (дата обращения: 15.02.2020).

6. Российская Федерация. Законы. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд : федеральный закон № 97-ФЗ [принят Государственной думой 06.05.1999 (утратил силу)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23004/ (дата обращения: 21.03.2023).

7. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [от 30.12.2001 № 195-ФЗ (редакция от 07.06.2025)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 11.06.2025).

8. Российская Федерация. Законы. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федеральный закон № 94-ФЗ [принят Государственной Думой 21.07.2005 (утратил силу)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст: электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 23.03.2023).

9. Российская Федерация. Законы. О защите конкуренции : федеральный закон № 135-ФЗ (ст. 25.1) [принят Государственной Думой 08.07.2006 (редакция от 14.10.2024)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст: электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763 (дата обращения: 15.10.2024).

10. Российская Федерация. Законы. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ [принят Государственной Думой 24.07.2007]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. –

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/ (дата обращения: 24.05.2020).

11. Российская Федерация. Законы. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федеральный закон № 223-ФЗ [принят Государственной Думой 18.07.2011]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 11.06.2024).

12. Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон № 44-ФЗ [принят Государственной Думой 05.04.2013]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 21.03.2023).

13. Российская Федерация. Законы. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон № 41-ФЗ [принят Государственной Думой 05.04.2013]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/ (дата обращения: 21.03.2023).

14. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации : Паспорт национального проекта [утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.07.2019 № 7]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854 (дата обращения: 20.05.2020).

15. Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц [Постановление Правительства Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352 (редакция от 22.05.2025)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172109/ (дата обращения: 10.06.2025).

16. Об изменении цены контракта [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2016 № 2199-р]. – Справочно-правовая система «Гарант». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/71520826/> (дата обращения: 10.11.2022).

17. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/ (дата обращения: 10.11.2020).

18. О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2024 № 1875 (редакция от 18.02.2025)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494318/ (дата обращения: 10.06.2025).

19. Об основаниях размещения на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры [Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2022 № 301]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». –

Текст : электронный. – URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411094/ (дата обращения:
10.11.2022).

20. О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд [Письмо Минэкономразвития РФ от 27.03.2003 № АШ-815/05]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=313107#Na7YDZTUSuMh77Zp> (дата обращения: 23.07.2022).

21. О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд [Письмо Минэкономразвития РФ от 27.03.2003 № АШ-815/05]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст: электронный. – URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=313107#cbJcDZT66kIut5LN> (дата обращения: 23.07.2022).

22. О сроках оплаты поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта [Письмо Казначейства Российской Федерации от 11.05.2022 № 07-04-05/14-11260]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_416887/ (дата обращения: 23.07.2022).

23. О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.05.2014 № Д28и-801]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153041/ (дата обращения: 23.07.2022).

24. В дополнение к материалам, направленным письмом от 09.06.2018 № ИА/42894/18 [Письмо Федеральной Антимонопольной службы России от 05.07.2018 № СП/51294-ПР/18]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307509/96c60c11ee5b73882df84a7de3c4fb18f1a01961/ (дата обращения: 23.07.2022).

25. О внесении изменений в приказ Департамента города Москвы по конкурентной политике от 22 апреля 2021 г. № 70-01-43/21 (вместе с Перечнем товаров, работ, услуг, при закупке которых заказчики города Москвы имеют право не проводить котировочные сессии при использовании автоматизированной информационной системы «Портал поставщиков») [Приказ Тендерного комитета г. Москвы от 14.01.2022 № 70-01-3/22]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=218091#jJCMbdTb229tTCu1> (дата обращения: 23.07.2022).

26. Об утверждении Положения об агентстве государственного заказа Красноярского края и установлении предельной численности государственных гражданских служащих агентства государственного заказа Красноярского края [Постановление Правительства Красноярского края от 29.08.2008 № 65-п]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW123&n=34980&dst=100013#YT3MbdTM2K9gnve6> (дата обращения: 23.07.2022).

27. Об утверждении положения о Государственном комитете по материально-техническому снабжению (Госнабе) СССР [Постановление Совета Министров СССР от 15.05.1969 № 352]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=73#0PWMBdTKi6r8SY5x> (дата обращения: 23.07.2022).

28. Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ [Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009] / Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/187281/> (дата обращения: 23.07.2022).

Книги

29. Бариленко, В.И. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов : монография / В.И. Бариленко, О.В. Ефимова, Е.В. Никифорова [и др.] ; под редакцией О.В. Ефимовой. – Москва : Русайнс, 2015. – 160 с. – 3000 экз. – ISBN 978-5-4365-0484-1.

30. Булыга, Р.П. Аудит бизнеса: практика и проблемы развития : монография / Р.П. Булыга, М.В. Мельник ; под редакцией Р.П. Булыги. – Москва : Юнити-Дана, 2017. – 264 с. – 3000 экз. – ISBN 978-5-238-02383-0.

31. Внутренний аудит : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», для магистерских программ «Внутренний контроль и аудит», «Экономическая безопасность» / Ж.А. Кеворкова, Т.П. Карпова, А.А. Савин [и др.] ; под редакцией Ж.А. Кеворковой. – Москва : Юнити-Дана, 2017. – 319 с. – ISBN 978-5-238-02333-5.

32. Методология экономического анализа деятельности хозяйствующего субъекта : учебное пособие / С.Б. Барнгольц, М.В. Мельник. – Москва : Финансы и статистика, 2003. – 240 с. – ISBN 5-279-02646-8.

33. Мельник, М.В. Анализ и контроль в коммерческой организации / М.В. Мельник, В.В. Бердников. – Москва : Эксмо, 2011. – 560 с. – ISBN 978-5-699-41308-9.

34. Аудит: теория и методология : учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / О.А. Миронова, М.А. Азарская. – 3-е издание, исправленное и дополненное. – Москва : Омега-Л, 2007. – 248 с. – ISBN 978-5-365-00699-7.

35. Финансовый менеджмент : учебное пособие / Т.В. Абалакина, К.В. Абрамова, О.А. Агеева [и др.]. – Москва : ИД «Экономическая газета», ИТКОР, 2011. – 518 с. – Текст : электронный. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/8383.html> (дата обращения: 23.12.2022).

36. Информационные системы в экономике : учебное пособие / Е.В. Варфоломеева, Т.В. Воропаева, Я.Л. Гобарева [и др.]. – Москва : ИНФРА-М, 2012. – 234 с. – ISBN отсутствует.

37. Логистика снабжения : учебник для бакалавриата и магистратуры / В.И. Сергеев, И.П. Эльяшевич ; под общей редакцией В.И. Сергеева. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Юрайт, 2014. – 523 с. – ISBN 978-5-9916-4129-6.

Статьи

38. Булыга, Р.П. Инновации современного аудита: аудит эффективности бизнес-процессов / Р.П. Булыга. // Аудитор. – 2012. – № 3. – С. 16–22. – ISSN 1998-0701.

39. Ветрова, И.Ф. Показатели, характеризующие эффективность процессов создания селекционных достижений / И.Ф. Ветрова // Вектор науки ТГУ. – 2011. – № 2. Том 16. – С. 147-152. – ISSN 2221-5662.

40. Иванов, О.Б. Регулируемые закупки и формирование системы контроля за ними в крупных государственных компаниях / О.Б. Иванов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2016. – № 4. – С. 7–29. – ISSN 2071-6435.

41. Лапин, А.Е. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок / А.Е. Лапин,

О.В. Киселева, Е.Л. Кумунджиева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 1. Том 34. – С. 30–35. – ISSN 1990-536X.

42. Левандовская, А.М. Анализ организации и эффективности закупочной деятельности у крупных государственных заказчиков в рамках 223-ФЗ / А.М. Левандовская // Инновационное развитие экономики. – 2022. – № 6 (72). – С. 225-229. – ISSN 2223-7984.

43. Левандовская, А.М. Методология категорийного подхода как базис сбалансированной модели закупочной деятельности / А.М. Левандовская // Учет. Анализ. Аудит. – 2023. – № 4. Том 10. – С. 97-104. – ISSN 2408-9303.

44. Левандовская, А.М. Особенности цифровизации государственных закупок / А.М. Левандовская // Научно-практический, теоретический журнал «Экономика и управление: проблемы, решения». – 2022. – № 6. Том 3. – С. 75-79. – ISSN 2227-3891.

45. Левандовская, А.М. Особенности ведомственного контроля закупок / А.М. Левандовская // Проблемы экономики и юридической практики. – 2021. – № 2. Том 17. – С. 150-153. – ISSN 2541-8025.

46. Левандовская, А.М. Планирование закупок как важнейший элемент контроля закупок / А.М. Левандовская // Научно-практический, теоретический журнал «Экономика и управление: проблемы, решения». – 2019. – № 3. Том. 16. – С. 121-124. – ISSN 2227-3891.

47. Левандовская, А.М. Эффективность и результативность расходов на закупки - миф или реальность? / А.М. Левандовская // Учет и контроль. – 2020. – № 3. – С. 39-44. – ISSN 2415-7783.

48. Левандовская, А.М. Создание комплаенс-системы в закупках для заказчиков / М.В. Мельник, А.М. Левандовская // Инновационное развитие экономики. – 2019. – № 5 (53). Часть III. – С. 16-20. – ISSN 2223-7984.

49. Мельник, М.В. Постановка и развитие систем внутреннего контроля в экономических субъектах / М.В. Мельник // Аудит. – 2017. – № 12. – С. 3–9. – ISSN 2616-4310.

50. Мельник, М.В. Инновационные методы организации и проведения контрольных мероприятий / М.В. Мельник // Инновационное развитие экономики. – 2017. – № 2. – С. 85-92. – ISSN 2223-7984.

51. Мельник, М.В. Будущее строится на надежном фундаменте / М.В. Мельник // Учет. Анализ. Аудит. – 2014. – № 1. – С. 7-14. – ISSN 2619-130X.

52. Мельник, М.В. Новые повороты учета, анализа и аудита / М.В. Мельник // Учет. Анализ. Аудит. – 2018. – № 1. Том 5. – С. 110-116. – ISSN 2619-130X.

53. Мельник, М.В. Современные этап развития учетно-контрольной и аналитической деятельности / М.В. Мельник // Учет. Анализ. Аудит. – 2017. – № 1. Том 4. – С. 83-90. – ISSN 2619-130X.

54. Подосинников, Е.Ю. Эффективность функционирования контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд: правовое регулирование и подходы к оценке / Е.Ю. Подосинников, К.О. Мутылина, О.В. Михалева // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2017. – № 1. – С. 277-286. – ISSN 2311-410X.

55. Ситнов, А.А. Аудит информационных систем – риск-ориентированный подход / А.А. Ситнов // Проблемы экономики и юридической практики. – 2019. – № 5. Том 5. – С. 94-97. – ISSN 2541-8025.

56. Ставенко, Ю.А. «Системный подход к управлению рисками операционной деятельности» / Ю.А. Ставенко, А.И. Громов // Качество. Инновации. Образование. – 2012. – № 7 (86). – С. 80-87. – ISSN 1999-513X.

57. Твердохлебов, В.В. Бюджетирование позволяет грамотно спланировать и определить эффективность деятельности компании / В.В. Твердохлебов // Российский налоговый курьер. – 2013. – № 16. – С. 44-49. – ISSN 1560-9693.

58. Хамхоева, Ф.Я. Оперативный управленческий анализ: плюсы и минусы / Ф.Я. Хамхоева, М.М. Хамхоева // Вестник Адыгейского

государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2016. – № 3. – С.101–106. – ISSN 2410-3683.

59. Шеремет, А.Д. Комплексный анализ показателей устойчивого развития организации / А.Д. Шеремет // Экономический анализ. Теория и практика. – 2014. – № 45. – С. 2-8. – ISSN 2073-039X.

60. Шешукова, Т.Г. Методика оценки эффективности государственных закупок в национальных исследовательских университетах / Т.Г. Шешукова, А.А. Мальцева // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 13. – С. 2-9. – ISSN 2311-8768.

Электронные ресурсы

61. База решений и правовых актов / Федеральная антимонопольная служба : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://br.fas.gov.ru/> (дата обращения: 23.12.2022).

62. Белодедова, К. Дмитрий Медведев дал поручения по ремонту дорог в Омске / К. Белодедова // Аргументы и факты. Омск : сайт. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: https://omsk.aif.ru/politic/dmitriy_medvedev_dal_porucheniya_po_remontu_dorog_v_omske (дата обращения: 29.08.2019).

63. Бюллетень Счетной палаты № 10 (октябрь) 2018 г. / Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <http://audit.gov.ru/statements/byulleten-schetnoj-palaty-10-oktyabr-2018-g-931/> (дата обращения: 23.12.2022).

64. Годовой отчет АО «Почта России» за 2022 год / Почта России : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://www.pochta.ru/company/annual-reports> (дата обращения: 23.12.2022).

65. Смотрицкая, И.И. / Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / И.И. Смотрицкая, И.В. Бегтин, М.А. Бонч-Осмоловский; под

научным руководством О.В. Анчишкиной / Центр стратегических разработок : официальный сайт. – Текст : электронный. – DOI: <https://www.csr.ru/uploads/2017/07/Government-procurement-v2-web.pdf> (дата обращения: 23.12.2022).

66. Государственная корпорация Росатом : официальный сайт. – URL: <https://rosatom.ru/about/> (дата обращения: 15.03.2023). – Текст : электронный.

67. Единое Положение о закупке Государственной корпорации Ростех (утвержденное наблюдательным советом Государственной корпорации Ростех, Протокол от 18.03.2015 № 2) (редакция от 22.12.2022) / Судебные и нормативные акты РФ : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://sudact.ru/law/edinoe-polozhenie-o-zakupke-gosudarstvennoi-korporatsii-rostekh/edinoe-polozhenie/glava-4/9/9.4-kategoriinyi-podkhod-k-upravleniiu/> (дата обращения: 20.03.2022).

68. Единый отраслевой Стандарт закупок (Положение о закупке) Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (утверждено решением Госкорпорации «Росатом» от 07.02.2012 № 37) (редакция от 31.01.2023). – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199057/ (дата обращения: 20.03.2023).

69. Ежеквартальный отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральными законами «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за третий квартал 2022 г. / Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/3-22.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

70. Итоги деятельности за 2018 год : отчет / Государственная корпорация Росатом : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/fa7/fa759a96c90510116b0b0632519522cb.pdf> (дата обращения: 15.03.2023).

71. Картоотека дел / Арбитражный суд города Москвы : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://msk.arbitr.ru/> (дата обращения: 29.08.2019).

72. Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / ЕИС в сфере закупок : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/ktru/start/startPage.html> (дата обращения: 29.08.2019).

73. Контрактная система 2.0: модернизация института госзаказчика / НИУ ВШЭ : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: https://igz.hse.ru/data/2017/10/20/1157959332/Goszakaz_N_49_%D0%90%D0%BD%D1%87%D0%B8%D1%88%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf (дата обращения: 23.12.2022).

74. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов [одобрена решением Президента Российской Федерации от 23.11.1995 № Пр-1694 во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1390 «О совершенствовании информационно-телекоммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации»]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: (<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=240699#zXQ7IAU4ObvIClSB1>) (дата обращения: 20.03.2022).

75. Материалы XIV Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2019» / Институт госзакупок : сайт. – Текст : электронный. – URL:

<https://www.roszakupki.ru/conference/list.php?sec=301> (дата обращения: 23.12.2022).

76. Материалы VIII Национальной практической конференции «Внутренний контроль и аудит в России: оценка эффективности деятельности компаний. Роль и место внутреннего контроля» / РАНХиГС : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/vnutrennij-kontrol-i-audit-v-rossii/> (дата обращения: 23.12.2022).

77. Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год / Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/promo/goszakupki-2018/index.html> (дата обращения: 15.03.2020).

78. Обобщение судебной практики по спорам, связанным с применением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг / Арбитражный суд Астраханской области : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <http://astrahan.arbitr.ru/node/14439> (дата обращения: 23.12.2022).

79. Объем закупок государства и госкомпаний за 2022 год / Навигатор контрактной системы : сайт. – Текст : электронный. – URL: <http://zakupki-inform.ru/publikatsii-44-fz/zakupki-v-smi/ob-jom-zakupok-gosudarstva-i-goskompanij-za-2022-god-102023.html> (дата обращения: 23.12.2022).

80. О внедрении и развитии системы категорийного управления материально-техническим обеспечением [Приказ Госкорпорации «Росатом» от 11.06.2019 № 1/567-П (редакция от 21.09.2020)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=788967&dst=100001#1Cz1EZTcfI8gR1ed1> (дата обращения: 20.03.2022).

81. ПАО «Газпромнефть» : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://digital.gazprom-neft.ru/> (дата обращения: 19.05.2022). – Текст : электронный.

82. Перечень отобранных операторов электронных площадок / ЕИС в сфере закупок : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/etp/search/results.html> (дата обращения: 15.03.2020).

83. Положение о закупке товаров, работ, услуг АО «Почта России» (редакция № 15) (утв. советом директоров АО «Почта России», протокол от 14.06.2022 № 06-2022). – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_419509/ (дата обращения: 20.03.2023).

84. Положение о закупке товаров, работ, услуг ПАО «Ростелеком» [Утверждено решением Совета директоров ПАО «Ростелеком» Протокол от «30» августа 2016 г. № 04]. – Текст : электронный – URL: <https://zakupki.rostelecom.ru/docs/purchase/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85%20%D1%80%D0%B5%D0%B4.%207.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

85. Портал закупок / ПАО «Ростелеком» : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://zakupki.rostelecom.ru/> (дата обращения: 15.03.2023).

86. Портал государственного и муниципального финансового аудита: официальный сайт. – URL: <https://portal.audit.gov.ru/#/audit-event/detalization/event-list/item-detalization/event/event-violation-list?violationFilter=%7B%22EventId%22:%5B1607319713%5D,%22DateBegin%22:%222018-12-31T21:00:00.000Z%22,%22DateEnd%22:%222019-12-31T20:59:59.999Z%22%7D> (дата обращения: 23.12.2022). – Текст : электронный.

87. Правила нормирования в сфере закупок / ЕИС в сфере закупок : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/normalizationrules/search/results.html> (дата обращения: 23.12.2022).

88. Представление Счетной Палаты Российской Федерации от 29 марта 2017 г. № ПР 12-27/12-02 / Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/72147998/> (дата обращения: 23.12.2022).

89. Проверки Счетной палаты Российской Федерации. – URL: <http://audit.gov.ru/checks/> (дата обращения: 23.12.2022). – Текст : электронный.

90. Раздел «Закупки» АО «Газпром Газэнергосеть». – Текст : электронный. – URL: <http://www.gazpromlpg.ru/?id=151> (дата обращения: 23.12.2022).

91. Рейтинг эффективности региональных госзакупок — первое полугодие 2017 г. : доклад / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/15654.pdf> (дата обращения: 23.12.2022).

92. Рекомендации ГКУ НСО «УКСис» по планированию закупок заказчиками Новосибирской области / ГИСЗ НСО : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://zakupki.nso.ru/lk/public/Instruction/block-schema.htm> (дата обращения: 23.12.2022).

93. Решение Московского УФАС по делу № А40-147606/2016-21-1311 / Судебные и нормативные акты РФ : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/dOrOp4h9THU1/> (дата обращения: 15.03.2023).

94. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за 2021 г. / Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/Godovoy_otchet_223-FZ.pdf (дата обращения: 15.03.2023).

95. Стратегии развития АО «Почта России» на период 2020–2030 гг. / Почта России : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL:

<https://analytics.pochta.ru/documents/10231/6764792782/Стратегия+развития+АО+«Почта+России»+2020-2030гг..pdf/84a52d4e-78d1-448a-bdcd-c6b087b420ca> (дата обращения: 15.03.2023).

96. Управление закупками материальных ресурсов в дорожно-строительной организации / Библиотека диссертаций : сайт. – Текст : электронный. – URL: <http://www.dslib.net/economika-hoziajstva/upravlenie-zakupkami-materialnyh-resursov-v-dorozhno-stroitelnoj-organizacii.html> (дата обращения: 23.12.2022).

97. Учетная карточка организации КГКУ «Центр государственных закупок Алтайского края» / ЕИС в сфере закупок : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/organization/view/info.html?organizationCode=08172000003> (дата обращения: 23.12.2022).

98. Электронный магазин ПАО Россети / Росэлторг : сайт. – Текст : электронный. – URL: https://www.roseltorg.ru/personal/rosseti?status%5B%5D=5¤cy=all&purchases=1#price_comp_el_type (дата обращения: 15.03.2023).

99. Электронный магазин Госкорпорации Росатом / РТС-тендер – электронная площадка России. – Текст : электронный. – URL: <https://www.rosatom.rts-tender.ru/catalog/about/> (дата обращения: 15.03.2023).

Приложение А
(информационное)

Профиль категории

Таблица А.1 – Профиль категории. Название категории: Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)

Наименование	Характеристики	Единица измерения	Количество	Срок обеспечения потребности в формате месяц/год	Цена за единицу, в рублях с НДС	Стоимость, в рублях с НДС	Срок публикации Извещения о закупке в формате месяц/год	Срок заключения договора в формате месяц/год	Срок исполнения договора в формате месяц/год	Адрес поставки товара/оказания услуг/ выполнения работ	Наименование структурного подразделения
		Услуга	1	01.07.21	165 525 469	165 525 469	май 2020 г.	июль 2020 г.	июль 2023 г.	Российская Федерация	Департамент организации мероприятий
Оказание комплекса услуг по организации, техническому обеспечению и проведению трехгодичного цикла конференций	Комплекс услуг по организации мероприятий под ключ на высоком организационном и техническом уровне, включающий предоставление в аренду помещений и мультимедийного оборудования, технических средств, брендированных мобильных конструкций и конференц-продукции, логистическое сопровождение и питание участников, организацию и оборудование зон делового общения, привлечение специалистов различного профиля и специализации. Общий объем услуг включает: прогнозный максимальный (негарантированный) на период 12 месяцев и гарантированный – по организации и техническому обеспечению конкретного мероприятия										
Пр и м е ч а н и е – Название категории указывается в соответствии с утвержденным перечнем категорий продукции.											

Источник: составлено автором.

Приложение Б
(информационное)

Данные по истории закупок в рамках категории

Таблица Б.1 – Данные по истории закупок в рамках категории
Название категории: Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)

Наименование	Характеристики	Единицы измерения	Количество	Цена за единицу	Стоимость,	Номер ранее заключенного договора	Дата ранее заключения договора	Дата исполнения договора	Наименование поставщика
				в рублях с НДС	в рублях с НДС				
Оказание комплекса услуг по предоставлению права участия в Конференции «Startup Village 2022» и присвоению официального статуса «Стратегический партнер» Конференции для начинающих предпринимателей, инвесторов и представителей компаний «Startup Village 2022»	Услуги по предоставлению в аренду помещений, мультимедийного и технического оборудования, организации питания участников, услуги по привлечению профильных специалистов, предоставлению брендированных материалов, организации и оборудованию зоны делового общения, прочее	Условная единица	1	19 500 000,00	19 500 000,00	19-0000000410	18.11.2022 г.	09.12.2022 г.	АНО «Сколково»
Оказание комплекса услуг по обеспечению участия в 15-ой Конференции «Электронная торговля-2022» с присвоением официального статуса «Генеральный партнер»	Услуги по предоставлению оборудованной зоны делового общения, мультимедийного и технического оборудования, услуги по организации продакшн и предоставлению ПО, услуги по предоставлению брендированных материалов и мобильных брендированных конструкций, прочее.	Условная единица	1	4 937 000,00	4 937 000,00	19-00000007	30.09.2022 г.	30.11.2022 г.	ООО «O2»
Оказание комплекса услуг по обеспечению участия в 16-ой Конференции «Электронная торговля-2023» с присвоением официального статуса «Генеральный партнер»	Услуги по предоставлению оборудованной зоны делового общения, мультимедийного и технического оборудования, услуги по организации продакшн и предоставлению ПО, услуги по предоставлению брендированных материалов и мобильных брендированных конструкций, прочее.	Условная единица	1	4 937 000,00	4 937 000,00	19-00000008	30.09.2023 г.	30.11.2023 г.	ООО «O1»
Пр и м е ч а н и е – Название категории указывается в соответствии с утвержденным перечнем категорий продукции.									

Источник: составлено автором, финансовые данные условны.

Приложение В
(информационное)

Матрица потенциальных поставщиков

Таблица В.1 – Матрица потенциальных поставщиков

Название категории: Услуги по организации и проведению мероприятий (конференций)

Наименование	Коммерческие предложения за период с 15 марта 2023 г. по 31 марта 2023 г.					
	ООО «Ивент А»		ООО «Ивент В»		ООО «Ивент С»	
	Возможность поставки (да/нет)	Цена за единицу в рублях без НДС	Возможность поставки (да/нет)	Цена за единицу в рублях без НДС	Возможность поставки (да/нет)	Цена за единицу в рублях без НДС
Оказание комплекса услуг по организации, техническому обеспечению и проведению трехгодového цикла конференций	да	122 636 043,60	да	166 088 585,73	да	185 019 450,00
Примечание – Название категории указывается в соответствии с утвержденным перечнем категорий продукции.						

Источник: составлено автором, финансовые данные условны.

Приложение Г
(информационное)

Этапы автоматизации закупочной деятельности и ожидаемые результаты

Таблица Г.1 – Этапы автоматизации закупочной деятельности и ожидаемые результаты

Этап	Описание алгоритмизированных шагов этапа	Ожидаемые результаты
1	2	3
<p align="center">Разработка программы закупочной функции на основе концепции единого жизненного цикла</p>	<p>–оценка деятельности подразделений организации, которые ведут деятельность по подготовке закупок;</p> <p>–обзор по номенклатуре (состав и объем) закупок Заказчика за последние два или три года как в целом, так и по иерархическим уровням (центральный аппарат, филиалы);</p> <p>–изучение и анализ распределения в компании функций касательно закупочной деятельности по уровням (центральный аппарат, филиалы);</p> <p>–анализ лучших практик заказчиков 223-ФЗ именно в структурах, ответственных за закупочный процесс и функционирующих в соответствии с концепцией единого жизненного цикла товара (работы, услуги);</p> <p>–проведение сравнительного анализа объемов закупочной деятельности структур, отвечающих за это и лучших практик;</p> <p>–презентация результатов руководству компании</p>	<p>Отчет, который будет содержать:</p> <ul style="list-style-type: none"> – выводы по итогам анализа функциональной структуры; – данные по объемам закупок заказчика и структуре приобретаемой номенклатуры в разделение по уровням: головная организация, филиалы; – сведения о текущей структуре организации закупочной деятельности в рамках распределения между структурными подразделениями; – примеры структур заказчиков по 223-ФЗ (не менее трех), отвечающих за закупочную деятельность и функционирующих по принципу концепции единого жизненного цикла товара (работы, услуги), сравнимых по объемам закупок с основным заказчиком, с указанием наименования, направления деятельности заказчиков, данных об объемах закупок (стоимостного и количественного) за последний год (источники – ЕИС, ЭТП, официальные сайты таких Заказчиков, отчетные материалы различных министерств и ведомств Российской Федерации; возможна коммуникация с аналогичными заказчиками в рамках обмена опытом); – данные сравнительного анализа объемов закупочной деятельности и структур, отвечающих за закупки основного заказчика и сторонних заказчиков, указанных в пункте 4; – проект организационной структуры функции закупочной деятельности, сведенной до уровня минимально применяемых у заказчика организационных единиц, с указанием подчиненности;

Продолжение таблицы Г.1

1	2	3
<p>Описание бизнес-процессов операционной модели – основных и смежных</p>	<p>Проведение, с учетом концепции единого жизненного цикла, подготовки и изложения нижеописанных бизнес-процессов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Работа со складом; – бюджетирование - необходимо разделение на бюджет инвестиционных расходов и бюджет операционных расходов; – расчет полной стоимости жизненного цикла закупаемых товаров, работ, услуг; – составление плана закупки; – проведение закупочной процедуры, подведение итогов по ее результатам; – заключение договора; – исполнение договора; – отчетность (включая требуемую законодательно); – методологическое обеспечение закупочной деятельности; – аналитическая поддержка закупочной деятельности; – контроль качества реализации закупочных процедур; – презентация результатов руководству 	<p>Отчет, который будет содержать следующую информацию и документы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – графическое описание (карты) бизнес-процессов с указанием их этапов и ролей участников; – пояснительная записка к каждой карте процесса с описанием этапов, ролей, результатов и т.д.; – проекты следующих локальных нормативных актов заказчика, регламентирующих: <ul style="list-style-type: none"> – порядок регулирования запасов; – категорийный подход; – осуществление закупочной деятельности: заключение договоров по итогам закупочных процедур; – исполнение договоров; – формирование отчетности, методологическое обеспечение закупочной деятельности, аналитическую поддержку, претензионную работу
<p>Разработка системы мотивации</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Оценка текущей системы мотивации работников заказчика, задействованных в процессе закупочной деятельности и связанных с ним процессах, указанных в описании 2 этапа настоящей таблицы; – проведение анализа лучших практик в части систем мотивации работников, задействованных в процессе закупочной деятельности и связанных с ним процессах; – выработка для заказчика предложений по внедрению системы мотивации работников, задействованных в процессе закупочной деятельности и связанных с ним процессах, с учетом лучших практик и внедрения концепции единого жизненного цикла товаров, работ, услуг; – презентация результатов руководству 	<p>Отчет, который будет содержать следующие информацию и документы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – заключение о текущем состоянии системы мотивации работников заказчика, задействованных в процессе закупочной деятельности и связанных с ним процессах, указанных в описании 2 этапа настоящей таблицы; – примеры лучших практик систем мотивации работников заказчика, задействованных в процессе закупочной деятельности и связанных с ним процессах, применяющих концепцию единого жизненного цикла товаров, работ, услуг, с указанием примеров KPI и прочих инструментов мотивации; – перечень предложений по созданию у заказчика эффективной системы мотивации работников, задействованных в процессе закупочной деятельности и связанных с ним процессах, с указанием примеров конкретных KPI, и прочих инструментов мотивации

Продолжение таблицы Г.1

1	2	3
<p>Описание ИТ-окружения, необходимого для сквозной автоматизации бизнес-процессов в рамках операционной модели</p>	<p>–Проведение GAP-анализа текущей степени автоматизации бизнес-процессов, процедур, закупочной деятельности заказчика; –проведение анализа рынка программного обеспечения процесса закупочной деятельности на основе концепции единого жизненного цикла товаров, работ, услуг и бенчмарка лучших практик по автоматизации процессов закупочной деятельности компаний, которые применяют концепцию единого жизненного цикла товаров, работ, услуг; выработка предложений по вариантам автоматизации бизнес-процессов; –разработка технического задания по автоматизации бизнес-процессов закупочной деятельности; –разработка эскизного проекта в рамках системы по автоматизации бизнес-процессов закупочной деятельности; –презентация результатов руководству</p>	<p>Отчет, который будет содержать:</p> <ul style="list-style-type: none"> – концепцию автоматизированной системы, включая: <ul style="list-style-type: none"> – результаты GAP-анализа текущей степени автоматизации бизнес-процессов с указанием уровня (степени) автоматизации каждого бизнес-процесса; качества автоматизации, с точки зрения обеспечения эффективного функционирования процесса и системы, в которой он автоматизирован (при наличии автоматизации). Необходимо указать количественный или качественный эффект для каждого из предлагаемых улучшений; – исследование рынка программного обеспечения процессов закупочной деятельности и примеры лучших практик по автоматизации процессов закупочной деятельности компаний, которые применяют концепцию единого жизненного цикла товаров, работ, услуг; – не менее трех заказчиков с подобной структурой и численностью сотрудников. Результаты исследования рынка должны содержать информацию об используемом ПО, внедренных процессах, оценочной стоимости владения ПО. Приоритет при исследовании должен отдаваться компаниям, использующим ПО, входящее в единый реестр российских программ и баз данных; – варианты автоматизации бизнес-процессов с учетом текущей степени автоматизации, соответствия ее целям процессов и использования оптимальных ИТ; – техническое задание по автоматизации бизнес-процессов на основе выбранного заказчиком варианта в рамках операционной модели; – эскизный проект в рамках системы по автоматизации бизнес-процессов (до уровня шага), касающихся операционной модели, на основе технического задания
<p>Проведение пилотного внедрения инициатив, направленных на снижение совокупной стоимости владениякупаемых товаров, работ, услуг ввиду проводимой автоматизации закупочной функции</p>	<p>– Пилотное внедрение инициатив, направленных на снижение совокупной стоимости владениякупаемых ТРУ ввиду автоматизации закупочной деятельности. Достижение и подтверждение рассчитанного экономического эффекта</p>	<p>Отчет, который будет содержать следующую информацию:</p> <ul style="list-style-type: none"> – как прошло пилотное внедрение инициатив: расчет достигнутого от внедрения инициатив экономического эффекта с приложением подтверждающих данный эффект документов