


На правах рукописи

СЕРЕДИНЦЕВ ДМИТРИЙ СЕРГЕЕВИЧ

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(теория управления экономическими системами)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук



Москва - 2009

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г. В. Плеханова»

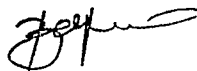
- Научный руководитель — доктор экономических наук, профессор
Сероштан Мария Васильевна
- Официальные оппоненты: — доктор экономических наук, профессор
Сульповар Лев Борисович
- кандидат экономических наук, доцент
Парсаданов Генри Арутюнович
- Ведущая организация — ГОУ ВПО «Государственный университет
управления»

Защита состоится 30 сентября 2009 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 212.196.05 при ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г. В. Плеханова» по адресу: 115998, г. Москва, Б. Строченовский пер., д. 7, ауд. 306.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г. В. Плеханова»

Автореферат разослан 28 августа 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент



В. Д. Свирчевский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях глобального экономического кризиса возрастает роль государственного регулирования процесса расходования бюджетных средств, осуществляемого через систему управления размещением заказов на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд, и направленного на сокращение и оптимизацию расходов бюджетов всех уровней.

С 1999 г. для государственных закупок характерно динамичное увеличение их объемов. Так, в 2008 г. по сравнению с 2007 г. совокупный объем государственных и муниципальных закупок увеличился на 21% и превысил 4,7 трлн. руб., что составляет 11,3% от стоимостного объема ВВП России¹.

Расходы федерального бюджета на закупку машин и оборудования (для сельского и лесного хозяйства, станки, бытовые устройства и приборы) увеличились с 8,2 млрд. руб. в 2005 г. до 17,5 млрд. руб. в 2007 г.,² на медицинскую технику - с 11 млрд. руб. до 32 млрд. руб.,³ на транспортные средства и оборудование (автотранспортные средства, части и принадлежности для автотранспортных средств и их двигателей, суда и лодки, летательные аппараты, включая космические аппараты) - с 8 млрд. руб. до 27 млрд. руб. соответственно.⁴

Государственные закупки, составляющие основную часть расходов государственных ведомств, организаций и учреждений для осуществления государственных функций, выступают в качестве одного из важных факторов формирования среды ожидания для устойчивого развития национальной экономики в долгосрочном периоде и обеспечения притока инвестиций в приоритетные ее отрасли. Они являются инструментом, позволяющим эффективно распределять инвестиционный потенциал и формировать наиболее

¹ По данным Департамента стратегии социально-экономических реформ Минэкономразвития России

² По данным Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

³ По данным, предоставленным субъектами бюджетного планирования для составления прогноза объемов закупок за счет средств федерального бюджета

⁴ Приведенные данные не включают в себя сведения о размещении заказов для нужд обороны страны и безопасности государства

112

благоприятные условия для развития таких отраслей как машиностроение, авиастроение, кораблестроение, а также для проведения научных исследований и внедрения их результатов в производственные процессы.

Увеличение объемов государственных заказов служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей и регулирования структуры отраслевой и региональной экономики. Кроме того, при сбалансированном регулировании объемов закупаемой продукции посредством государственных заказов может быть оказано позитивное влияние на динамику цен по определенным ее видам.

Значительные расходы бюджетов всех уровней на государственные и муниципальные закупки актуализируют необходимость развития системы управления государственными закупками, анализ их роли и места в системе государственного регулирования экономики.

Совершенствование системы управления государственными закупками с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения гласности, прозрачности размещения заказов, развития добросовестной конкуренции и предотвращения коррупции в сфере размещения заказов, приобретает особую остроту в контексте политики развития высокотехнологичных отраслей национальной промышленности.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы формирования и развития системы государственных закупок, механизмы функционирования системы государственных закупок в конкурентной среде, основанные на принципах равенства и открытости закупочных процедур, рассматривались в работах отечественных и зарубежных специалистов.

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

Среди зарубежных специалистов, рассматривающих различные аспекты государственных закупок в системе государственного регулирования

экономики, следует отметить работы Т. Веблена, Дж. Гобсона, Е. Домара, Дж. Кларка, У.Митчелла, Дж. Робинсон, Р. Тони, О.Уильямсона.

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

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка обоснованных предложений по развитию системы управления закупками для государственных и муниципальных нужд в России в условиях ее реформирования.

В соответствии с целью исследования в диссертационной работе поставлены и решены следующие задачи:

- выявление экономического содержания процесса управления государственными закупками для государственных и муниципальных нужд и его места и роли в системе государственного управления экономикой в современных условиях;
- определение принципов и основных тенденций развития системы государственных и муниципальных закупок в России и за рубежом;
- разработка предложений по совершенствованию методики оценки эффективности системы государственных закупок и регламентирующих процедур;
- разработка предложений по модернизации системы государственных и муниципальных закупок;
- определение мероприятий по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Область исследования. Диссертационное исследование соответствует п.1.1. Теоретические взгляды на природу, сущность и развитие управления, п.1.2. Современные направления теоретико-методологических разработок в

области управления, п.1.23. Оценка управления экономическими системами специальности 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами) Паспорта специальностей ВАК России (экономические науки).

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего исследования является система управления государственными закупками в Российской Федерации, предметом – процессы и отношения, возникающие в ходе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили положения теорий менеджмента, конкуренции и инноваций, представленные в зарубежной и отечественной классической и современной научной литературе, нормативные правовые акты и нормативные документы, программные разработки органов государственной власти в области государственных закупок.

Для решения поставленных в диссертации задач применялись общенаучные методы системного анализа и синтеза, исследования и оценки систем управления, прогнозирования экономических процессов, историко-логический метод.

Рабочая гипотеза диссертации заключается в представлении теоретических положений и обосновании научной позиции автора, согласно которой определяются основные направления развития системы управления государственными закупками в России в условиях динамичного развития нормативной правовой базы с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, выявляются формы, методы и границы государственного регулирования деятельности по осуществлению государственных закупок с целью достижения эффективного расходования бюджетных средств.

Научная новизна настоящего исследования обусловлена тем, что в его рамках разработаны и обоснованы предложения по развитию системы управления государственными закупками, направленные на совершенствование нормативной правовой базы с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, обоснование методики оценки эффективности государственных

закупок и заказчиков, формирование конкурентной среды и предотвращение коррупции в сфере размещения заказов. В ходе исследования получены следующие результаты:

1. Выявлены современные тенденции в развитии системы государственных закупок и факторы, определяющие эффективность размещения заказа при применении установленных законодательством процедур размещения заказа.
2. Разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию системы управления государственными закупками с учетом происходящих в глобальной экономике изменений и возникающих при этом системных рисков, направленные на достижение эффективного расходования бюджетных средств в условиях динамичного развития нормативной правовой базы.
3. Предложена и обоснована методика оценки эффективности системы государственных закупок на федеральном уровне и методика оценки эффективности организации деятельности государственного заказчика, как структурного элемента системы государственных закупок.
4. Предложен комплекс мер по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется актуальностью поставленных задач и достигнутым уровнем разработанности проблемы. Отдельные положения диссертационной работы могут быть использованы при разработке нормативных актов, регламентирующих систему управления государственными закупками, совершенствовании существующей системы оценки эффективности размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд, внедрении механизма оценки деятельности отдельного государственного учреждения - заказчика, формировании учебных программ по дисциплине «Государственное и муниципальное управление». Полученные результаты диссертационного исследования могут стать методологической базой для дальнейших исследований в области государственного регулирования закупочной деятельности.

Апробация работы и использование ее результатов. Основные положения диссертационной работы были доложены и одобрены на научно-практических конференциях в г. Москве, в г. Владимир, на Всероссийском форуме «Госзаказ-2007», на круглых столах и форумах по проблемам управления и совершенствования системы государственных закупок, организованных Минэкономразвития России, Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации, Государственным университетом – Высшей школой экономики, Сенаторским клубом при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации.

Отдельные результаты работы были применены при разработке Федерального закона от 30 декабря 2008 г. №308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 24 июля 2007 г. №218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 20 апреля 2007 г. №53-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и иные нормативные правовые акты Российской Федерации», при разработке ведомственных нормативных актов Минэкономразвития России.

Публикации. По материалам диссертационного исследования автором опубликовано 10 работ общим объемом 7,8 п. л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы.

В первой главе «*Теоретические основы управления государственными закупками*» раскрываются организационно-экономические аспекты управления системой государственных закупок, экономическая сущность механизма государственных закупок, анализируется зарубежный опыт формирования системы государственных закупок.

Во второй главе *«Анализ состояния и оценка эффективности системы государственных закупок»* представлен анализ состояния функционирующей системы государственных закупок, предложена и обоснована методика оценки эффективности системы государственных закупок и эффективности деятельности государственных заказчиков по организации размещения заказа.

Третья глава диссертационной работы *«Становление и развитие системы государственных закупок в России и меры по предотвращению коррупции»* посвящена вопросам становления и развития системы государственных закупок в России, противодействия коррупции при размещении заказов для государственных нужд, а также совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей вопросы государственных закупок.

В заключении излагаются основные выводы и рекомендации по результатам выполненного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ

Проведенный в диссертации анализ роли государства в развитии национальной экономики на современном этапе показывает, что для реализации принципов действия рыночного механизма необходимо формировать надлежащие экономические и правовые условия, преобразовать производственные отрасли экономики, развить институт предпринимательства. В частности, должны быть сформированы условия, при которых система государственных закупок будет наделена дополнительной, «стимулирующей» посреднической функцией. Государство посредством эффективной закупочной политики должно направлять бюджетные средства в те отрасли экономики, развитие которых отвечает национальным интересам.

Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, регламентируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В соответствии с настоящим Федеральным законом под государственными нуждами понимаются

обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков.

Обладея значительными финансовыми ресурсами, государство является крупнейшим и влиятельным субъектом рыночных отношений. Принимаемые при осуществлении закупок продукции органами власти и иными заказчиками управленческие решения о приобретении определенных товаров, работ, услуг оказывают воздействие на функционирование соответствующих рынков, особенно тех, где единственным приобретателем продукции является государство – социальные услуги, научные исследования, обеспечение безопасности государства.

Государственное регулирование, представляющее собой совокупность методов воздействия на экономику, включая законодательную и контрольную функции, осуществляемое с целью наиболее эффективного внедрения рыночных механизмов в систему хозяйствования, особо важно в период кризиса.

В диссертационном исследовании выявлены особенности и повышение значимости государственных закупок в системе государственного регулирования в условиях происходящих изменений в глобальной экономике.

При финансировании потребностей общества в определенных товарах, работах, услугах за счет общественных средств государство, размещая заказы на рынке, играет роль посредника между предпринимательским сектором и обществом. При этом государственный заказ направлен не на извлечение материальных выгод и увеличение доходной части бюджета, а на удовлетворение общественных потребностей и эффективное осуществление государственных функций.

Увеличение расходов государства на товары, работы, услуги для общественных нужд опосредованно приводит к закреплению за государством статуса полноценного участника экономических отношений, выступающего в

качестве контрагента частного сектора, надежного рынка сбыта для организаций, учреждений различных секторов экономики.

Следовательно, в современных условиях государственные закупки выступают важнейшим элементом системы государственного регулирования социально-экономического развития. Потребность в повышении эффективности процесса обеспечения государственных нужд обусловлена значительными объемами закупок продукции, осуществляемыми за счет средств бюджетов всех уровней и внебюджетных источников финансирования (табл. 1).

Таблица 1

Государственные расходы федерального бюджета России (в млрд. руб.)

Статьи федерального бюджета	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Оборона	214,7	282,6	354,9	427,4	578,4	666,7	822,0	956,1
Национальная экономика	44,6	52,0	69,0	86,4	263,3	339,3	494,8	702,3
Государственное управление	40,7	56,4	67,6	81,9	95,8	138,4	294,2	345,5
Сельское хозяйство	20,8	17,5	22,8	28,5	18,9	19,6	21,6	25,8
Фундаментальные исследования и ИТ-прогресс	22,1	28,2	19,8	23,5	30,4	38,6	48,5	75,7
Образование	48,8	78,1	99,1	119,3	160,5	201,6	277,9	307,2
Здравоохранение	18,7	25,5	39,5	49,3	94,1	149,1	206,4	211,7
Весь бюджет	1193	1611,4	2345,7	2659,4	3048	4270,1	6531,4	7021,9

В диссертации определено экономическое содержание государственных закупок как элемента реализации экономической политики государства.

Экономическая сущность механизма государственных закупок заключается в перераспределении денежных средств путем наделения общества определенными социальными (материальными) благами. Фонд финансирования государственных и муниципальных закупок формируется за счет налогов и иных отчислений, поступающих от деятельности хозяйствующих субъектов. Аккумулированные государством средства возвращаются населению и хозяйствующим субъектам при размещении

государственного заказа на товары (работы, услуги), которые не производятся (не оказываются) или не обеспечиваются рынком по оптимальной цене и в необходимом количестве.

Однако рассматривать систему размещения государственного заказа исключительно в качестве надлежащего обеспечения общества товарами, работами и услугами, производство (оказание) которых не является рентабельным для частного сектора, является недостаточным и не удовлетворяющим современным условиям. В условиях экономического спада механизм осуществления государственных закупок является инструментом, позволяющим государству осуществлять свои функции, параллельно оказывая влияние на экономические отношения и создавая благоприятные условия для развития национальной экономики. В диссертации доказано, что с применением определенных преференций государство должно более активно применять систему государственных закупок как инструмент регулирования (стимулирования) преобразований в приоритетных отраслях экономики.

В мировой практике в ходе размещения заказов для государственных нужд широко применяются принципы «прокьюрмента» (англ. procurement – закупки), которые установлены такими международными документами, как, Соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, документами и директивами стран-участниц АТЭС, ЕС. Вместе с тем, не сформированы единые подходы к определению сущности государственных закупок, в том числе, кто и каким образом осуществляет государственные закупки и какие закупки следует относить к государственным.

В условиях глобализации и интеграционных процессов в мировой экономике особенно актуальна проблема разработки единых стандартов и механизмов функционирования системы государственных закупок в конкурентной среде, основанных на принципах равенства и открытости закупочных процедур.

Важной задачей является формирование государственной закупочной политики, направленной на эффективное расходование бюджетных средств. Государственный заказ как структурный элемент системы макроэкономических

регуляторов направлен на поддержание стабильности финансовых отношений в экономике. Расходы государственного бюджета определяют масштабы и динамику финансовых потоков, создающих необходимые условия для экономического роста и развития приоритетных отраслей национальной экономики.

В результате проведенного анализа современного состояния государственных закупок, наряду с положительной динамикой роста их объемов, выявлены негативные тенденции, обуславливающие повышение рисков гарантированного ресурсного обеспечения государственных функций и исполнения социальных обязательств: монополизации государственного сектора рынка, опережающего рост цен на продукцию (работы, услуги) для государственных нужд по сравнению с индексами потребительских цен и цен производителей, снижения качества продукции, смещения коррупционных рисков в сферу планирования и управления контрактами, ухудшения финансового состояния реального сектора экономики вследствие созданных условий перераспределения ресурсов в пользу финансово-кредитной сферы и сферы обращения⁵. Следует отметить, что если в 2006 – 2007 г.г. относительная доля торгов находилась в положительной динамике, то в 2008 г. составила в среднем лишь 5%(!)⁶, причем на федеральном уровне этот показатель втрое ниже, чем на региональном. Вместе с тем, по итогам проведения торгов в 2008 г. доля стоимости государственных контрактов составила более 70%, следовательно, наиболее крупные по стоимости заказы размещаются путем проведения торгов. Доля проведенных аукционов превышает долю проведенных конкурсов. Кроме того, несмотря на популярность у государственных и муниципальных заказчиков запроса котировок, электронный аукцион, как способ размещения заказа, может полностью их заменить к 2011-2012 г.г.

Многообразие способов размещения заказа обуславливает необходимость анализа и оценки эффективности каждого из них в отдельности (рис. 1).

⁵ Бюллетень №3 (135) Счетной палаты Российской Федерации за 2009 г.

⁶ Доклад Минэкономразвития России «О развитии системы государственных и муниципальных закупок» в Правительство Российской Федерации по итогам 2008 года

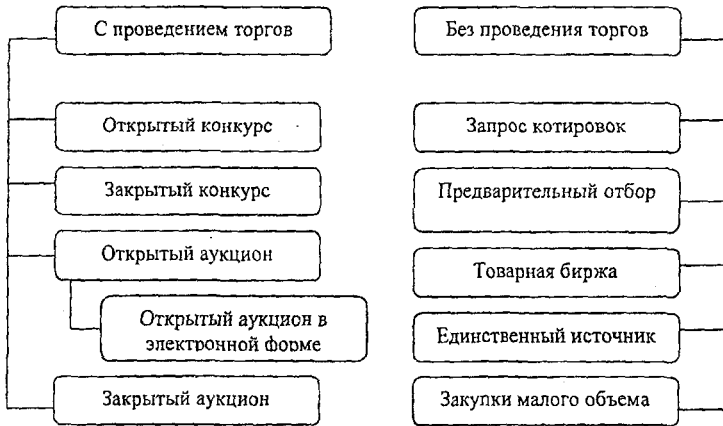


Рис. 1. Способы размещения заказа, установленные законодательством.

В диссертации содержатся результаты анализа применения различных способов размещения заказа.

Таблица 2

Способы размещения заказа в 2008 году

№ п/п	Способ размещения заказа	Сумма контрактов, млрд. руб.	Доля в структуре процедур, %	Доля в сумме контрактов, %
1	Открытый конкурс	1 605	1,46	34,13
2	Закрытый конкурс	91	0,02	1,93
3	Открытый аукцион	1 873	2,84	39,83
4	Закрытый аукцион	68	0,00	1,45
5	Запрос котировок	151	3,23	3,21
6	Единственный поставщик	644	4,52	13,71
7	Закупки на товарной бирже	0,2	0,01	0,00
8	Малый объем	270	87,92	5,74
	Итого:	4702,2	100,00	100,00

Так, в 2008 г. сумма расходов на малые закупки составила 270 млрд. рублей, государственными заказчиками было заключено 18,5 миллионов

контрактов⁷. Установлено, что в случае уменьшения доли закупок малого объема в два раза и приобретения соответствующих товаров, работ, услуг путем проведения конкурсных процедур, экономия бюджетных средств может достигнуть более 20 млрд. рублей.

В работе также приведены результаты анализа практики применения открытых конкурсов и аукционов, в том числе, в электронной форме, запросов котировок и закупок на товарной бирже, отражающие развитие системы государственных закупок в части перехода на преимущественно конкурентные способы размещения заказа, включая в динамике показатели экономии бюджетных средств.

В диссертации содержатся предложения о модернизации структуры способов размещения заказа и о законодательном регулировании соотношения применяемых заказчиками способов размещения заказа.

Необходимым условием долгосрочного и динамичного развития системы государственных закупок как инструмента регулирования макроэкономических процессов является совершенствование системы оценки эффективности государственных закупок. Разработка и обоснование методики оценки эффективности государственных закупок является одним из направлений развития системы управления государственных и муниципальных закупок.

Действующая система оценки эффективности, основанная на таком показателе, как сокращение расходования бюджетных средств, разработана и рекомендована к использованию Министерством экономики Российской Федерации в 2000 году.

Эффективность государственных закупок рассматривается как экономический эффект, достигнутый путем осуществления конкурентного размещения заказа, и характеризуется:

- экономией средств бюджета (в ходе размещения заказа достигается снижение цены, и, как следствие, достигается экономия бюджетных средств по сравнению с ранее запланированным объемом расходов) (табл. 3);

⁷ Доклад Минэкономразвития России «О развитии системы государственных и муниципальных закупок» в Правительство Российской Федерации по итогам 2008 года

- более высоким качеством приобретенных товаров, работ и услуг;
- сопутствующими закупке социальными благами (снижение уровня коррупции; повышение открытости рынков; улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности).

Таблица 3

Сокращение расходов при проведении торгов в 2008 году

Показатели	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Муниципальный бюджет	Всего
Общая начальная цена (млрд. руб.)	976,7	916,9	370,7	226,4
Цена контрактов (млрд. руб.)	884,3	794,2	332,9	201,2
Затраты заказчиков (млрд. руб.)	0,09	0,5	0,12	0,72
в %	0,010	0,055	0,034	0,032
Сокращение расходов (млрд. руб.)	92,3	122,1	37,5	251,9
в %	9,45	13,32	10,13	10,97

В диссертационном исследовании обоснованы составляющие эффективности системы размещения заказа (рис. 2).

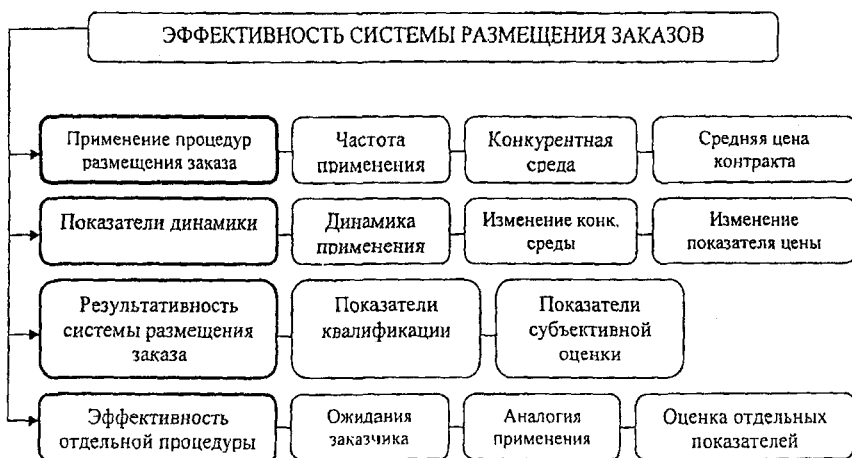


Рис. 2. Составляющие эффективности системы размещения заказа.

Предложенные показатели оценки эффективности, характеризуют экономию бюджетных средств, качество размещения заказа в контексте структуры способов размещения заказа, конкурентную среду при размещении заказов.

Таблица 4

Показатели эффективности системы размещения заказа

№ п/п	Группа показателей	Характеристика группы показателей
1	Показатели, характеризующие частоту применения способа размещения заказа	Базируется на определении относительной доли каждого способа размещения заказа и торгов в общей структуре и общей стоимости заключенных государственных контрактов.
2	Показатели, характеризующие конкурентную среду в сфере размещения заказов	Отражает степень конкуренции в сегментах рынка, может применяться для анализа конкурентной среды в сфере размещения государственных и муниципальных заказов.
3	Стоимостные показатели эффективности	Применяется для определения среднего уровня стоимости заключенных по итогам размещения заказов государственных контрактов. Использование данных показателей возможно только в совокупности с показателями, характеризующими частоту применения способов размещения заказа и показателями экономии бюджетных средств или как исходных данных для анализа динамики процессов размещения государственных и муниципальных заказов.
4	Показатели, характеризующие экономию бюджетных средств	Является определяющей при оценке экономической эффективности системы размещения заказа, поскольку характеризует экономию бюджетных средств в абсолютном и относительном выражении в динамике.

Предлагаемые группы показателей оценки эффективности включают такие показатели как: структура применяемых способов размещения заказа,

доля и абсолютные значения количества проведенных процедур размещения заказа в течение установленного периода, совокупная стоимость государственных контрактов, заключенных по итогам размещения заказа, стоимость и доля стоимости контрактов, заключенных по итогам размещения заказов определенным способом, количество участников и доля участников размещения заказа, принявших участие в определенных процедурах, доля и абсолютное значение количества участников размещения заказа, являющихся представителями малого предпринимательства.

Совокупность групп показателей в едином массиве обработанной информации представляет собой общую оценку параметров, составляющих понятие эффективности закупок.

Результаты оценки эффективности системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд с применением предложенных показателей положены в основу при разработке предложений по развитию системы управления государственными закупками.

Предложенная в диссертационном исследовании методика оценки эффективности государственных и муниципальных закупок позволяет оценить в динамике развитие конкуренции, экономию бюджетных средств и снижение издержек, отклонение стоимости контрактов от среднерыночных показателей. Наряду с показателями эффективности предлагаются средние нормы, основанные на результатах исследования практики размещения заказов прошлых периодов, а также зарубежной практики размещения заказов. Оценку эффективности системы закупок необходимо проводить в разрезе конкретных способов размещения заказов, что позволит сформировать условия для совершенствования нормативной базы и устранения существующих пробелов законодательства.

В диссертации обоснованы место и роль инфраструктуры, являющейся одной из важнейших составляющих системы государственных закупок. Наличие квалифицированных специалистов в сфере размещения заказа, совершенной материально-технической базы, надлежащих условий труда в совокупности оказывает значительное влияние на эффективность государственных закупок. В связи с этим ставится вопрос о необходимости

оценки надлежащих условий и обеспечения деятельности государственного заказчика по размещению государственного заказа. В работе предлагается методика оценки эффективности заказчика в организации деятельности по размещению заказов с учетом сложившейся отечественной и мировой практики (рис.3).

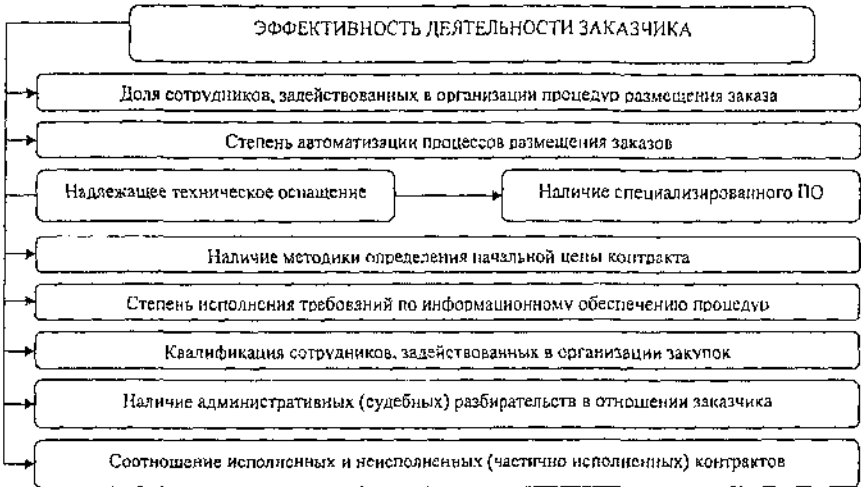


Рис. 3. Составляющие элементы эффективности деятельности государственных заказчиков по размещению государственных заказов

Предложенная методика оценки эффективности деятельности государственных заказчиков по размещению государственных заказов позволяет оценить деятельность государственного заказчика как основополагающего структурного элемента системы государственных закупок, как с точки зрения организации процедур размещения заказа, так и результатов такой организации. Кроме того, предложенные показатели позволяют оценить те сферы деятельности государственного заказчика, которые возникли только со вступлением в силу нового законодательства о размещении заказов.

Методика оценки эффективности деятельности заказчика по размещению заказов основывается на анализе и сопоставлении предложенных в диссертации показателей, при этом, каждый из которых сопоставляется с оптимальным, определенным в ходе исследования значением и оценивается по предложенной

в исследовании шкале. Результаты оценки эффективности заказчика в организации деятельности по размещению заказов могут использоваться для разработки рекомендаций по развитию инфраструктуры размещения заказа отдельного заказчика.

Показатели, характеризующие эффективность системы государственных закупок, основаны на данных государственной статистики. Методика оценки эффективности системы государственных закупок позволяет осуществлять оценку эффективности государственных закупок в разрезе осуществляемых процедур размещения заказа, динамики их применения и экономии бюджетных средств.

Методика оценки эффективности деятельности государственных заказчиков в размещении заказов учитывает индивидуальные аспекты и особенности функционирования конкретной организации.

В результате апробации методики оценки эффективности системы государственных закупок и методики оценки эффективности организации деятельности отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере государственных закупок сформированы средние значения показателей, определяющих эффективность системы государственных закупок и деятельности отдельных государственных заказчиков.

Исследование правовой структуры системы размещения заказа, позволило сделать вывод о недостаточно полном использовании инструментов, предложенных нормативной правовой базой, для существенного повышения эффективности федеральной системы государственных закупок. Недостаточным с точки зрения повышения экономической выгоды от проведения закупок является применение конкурентных способов размещения заказа. Высока доля размещения заказов у единственного поставщика, не предполагающая конкуренции между поставщиками. В ходе формирования системы государственных закупок основным вектором направления развития было внедрение принципов «прокьюремента». Вместе с тем, установлено, что в начале девяностых годов прошлого века система государственных закупок представляла собой разрозненную, не обобщенную совокупность процедур размещения заказов, характеризовалась отсутствием четких требований к

государственным заказчиком, отсутствием интереса к государственным закупкам со стороны поставщиков. В ходе экономического оздоровления и достижения позитивного сдвига в экономике государством формулировались иные правила размещения государственных заказов, имеющие своей целью упорядочить разрозненную систему государственных закупок и повысить привлекательность государственного заказа для бизнеса. В работе отмечается, что существенный сдвиг в направлении развития системы государственных закупок произошел со вступлением в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В диссертационном исследовании выделены наиболее распространенные нарушения и злоупотребления в сфере размещения заказа:

- заведомо незаконный выбор способа размещения заказа;
- установление незаконных требований к участникам размещения заказов;
- преднамеренный незаконный отказ от допуска участников размещения заказа к участию в конкурсах и аукционах;
- завышение начальной (максимальной) цены государственного контракта;
- преднамеренное неразмещение информации в официальных источниках информации о размещении заказов;
- незаконное увеличение расходов по государственным контрактам.

В диссертации сформулирован перечень мер по противодействию коррупции в части развития нормативных правовых основ системы государственных и муниципальных закупок:

- предложения по совершенствованию структуры способов размещения заказа и отказ от некоторых из них, как представляющих коррупционную угрозу;
- предложения по формированию условий для оспаривания заключенных по итогам размещения сделок в досудебном порядке, позволяющие сократить временные издержки поставщиков и

контрольных органов на оспаривание легитимности совершенной сделки (заключенного контракта);

- предложения по совершенствованию механизмов формирования начальной (максимальной) цены контрактов, устанавливаемых заказчиками, приведение их в соответствие с рыночными ценами;
- предложения по формированию условий для ограничения возможностей заказчика по размещению заказа без конкурентных процедур (у единственного источника).

С учетом того, что в настоящее время государство проводит политику по усилению мер противодействия коррупции, предложения о сокращении коррупционных рисков и угроз в системе государственных и муниципальных закупок представляются актуальными и своевременными.

В диссертации отмечается, что новое законодательство привнесло единообразие в систему государственных закупок, поскольку закон регулирует сферу размещения заказа как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Единая процедура размещения заказа производится в соответствии с установленной схемой (рис. 4).



Рис. 4. Процедура размещения заказа для государственных (муниципальных) нужд

Предлагаемые меры по развитию системы управления государственными закупками будут способствовать повышению их эффективности, позволят

упорядочить и, вместе с тем, упростить процедуру размещения государственного заказа:

1) внедрение механизма стимулирования отечественного производственного сектора (сектора приоритетного развития) посредством развития нормативной правовой базы, предусматривающей приоритет продукции определенных отраслей отечественной промышленности в ходе размещения заказов;

2) внедрение практики проведения «совместных торгов» и последующее определение единого уполномоченного органа по осуществлению функций государственного заказчика;

3) совершенствование бюджетного законодательства в части определения расходных статей для использования средств, сэкономленных в ходе экономически эффективного размещения заказа;

4) совершенствование методики сбора статистической информации о государственных закупках и анализ данных с учетом динамики показателей развития экономики;

5) защита интересов государственных заказчиков;

6) формирование единых условий осуществления закупок для государственных корпораций и субъектов естественных монополий.

7) Изменение структуры способов размещения заказа и внедрение новых высокотехнологичных конкурентных процедур.

Внедрение вышеуказанных мер будет способствовать формированию благоприятных условий для повышения эффективности размещения государственных заказов и достижения основных результатов закупочной деятельности – наиболее полного удовлетворения потребностей граждан в товарах, работах и услугах лучшего качества из имеющихся на рынке, а также оказания стимулирующего воздействия на развитие отраслей отечественной экономики.

Таблица 5

Расходы государства на услуги субъектов естественных монополий

№ п/п	Наименование критерия	Количество контрактов	Стоимость (млрд. руб.)	Доля (%)
1	Газоснабжение	10 350	11 940	6
2	Водоснабжение	33 890	39 096	21
3	Водоотведение	32 450	37 435	20
4	Поставка тепловой энергии	29 670	34 228	18
5	Поставка электрической энергии	34 950	40 319	21
6	Оказание услуг общедоступной связи	22 350	25 783	14

Развитие структуры размещения заказа в корпоративном секторе позволит сократить издержки, возникающие в ходе закупок корпораций и субъектов естественных монополий, что позитивно отразится на стоимости их услуг для населения (табл. 5).

В условиях глобального экономического кризиса с учетом современных рисков и вызовов необходимо жесткое законодательное регулирование в сфере государственных закупок, что позволит обеспечить их конкурентность и открытость, а также сбалансировать интересы национальных производителей и потребности заказчиков в качественной продукции, упорядочить хозяйственную деятельность субъектов естественных монополий, оказывающих влияние на развитие национальной экономики.

Совершенствование системы управления государственными закупками возможно при надлежащем нормативном правовом обеспечении, т. е. в поддержку каждой предложенной меры необходимо изменение или дополнение в нормативную правовую базу. В связи с этим необходимо учитывать важность и целостность действующей нормативно-правовой основы с тем, чтобы изменения и дополнения не искажали суть и основную концепцию системы государственных закупок, чтобы обеспечивались

основополагающие принципы открытости, равенства, прозрачности, конкурентности и эффективности государственных закупок.

Таким образом, устойчивое развитие российской экономики зависит от эффективного государственного управления, включая эффективное расходование бюджетных средств. Одним из важных механизмов контроля правильности бюджетных расходов является государственная закупочная политика, основанная на действенной правовой базе, учитывающая интересы как частного сектора экономики, в том числе малого предпринимательства, так и отечественную производственную специфику и потенциал.

Система государственных закупок, сложившаяся в экономике современной России, находится в стадии становления и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Важными предпосылками повышения эффективности управления государственными закупками являются проведение административной реформы, внедрение аудита эффективности бюджетных расходов. Данные процессы позволят формировать благоприятные социально-экономические условия, а закупочная деятельность будет обеспечена адекватной для конкуренции средой.

Совершенствование системы управления государственными закупками будет способствовать эффективному исполнению государственных функций и развитию секторов экономики, обеспечивающих воспроизводство необходимых материальных ресурсов для государственных нужд.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Серединцев Д. С. Векторы развития системы государственных закупок России: эффективность, открытость, прозрачность // Вестник Финансовой академии, 2007, №3(43) – 0,7 п. л. (издание рекомендовано ВАК)
2. Серединцев Д. С. Развитие законодательства о государственных и муниципальных закупках // Бюджет, 2007, №10 – 0,2 п. л.
3. Серединцев Д. С. Информационное обеспечение системы размещения заказов: перспективы развития // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение, 2007, №8 – 0,1 п. л.

4. Серединцев Д. С. Совершенствование правовых основ в сфере государственных закупок // Бюджет, 2007, №3 – 0,4 п. л.
5. Серединцев Д. С. Информационные технологии в сфере размещения государственного заказа. // Бюджет, 2006, №11 – 0,4 п. л.
6. Серединцев Д. С. Государственные закупки: Россия и Канада. // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение, 2006, №6 – 0,4 п. л.
7. Серединцев Д. С. Информация и IT-решения в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд // Директор, 2007, №4 – 0,4 п. л.
8. Серединцев Д. С. Реформа системы государственных закупок. Что сделано и что нужно сделать? //Intelligent Enterprise, 2007, №5 – 0,3 п. л.
9. Серединцев Д. С. Торг здесь неуместен // Директор. 2009, №1(13) – 0,4 п. л.
10. Некрасова Л. Г., Тихомиров П. А., Краснова И. Г., Доронкин А.С., Серединцев Д. С. Госзаказ. Комментарии Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации под редакцией А.В. Шаронова// Издательский дом Международного центра финансово-экономического развития, 2007 – 17 п. л. (лично автора – 4,5 п.л.).

Подписано в печать ¹²17 июля 2009 г. Печать трафаретная.
Тираж 100 экз. Заказ № 56/7

Отпечатано в ОТОУП МИПК РЭА им. Г. В. Плеханова.
115998, Москва, Б. Строченовский пер., 7.