

**Тема 1. Экономические основы
государственных закупок. Основные
понятия, процессы, задачи и принципы
системы общественных закупок**



1. Основные понятия системы общественных (государственных и муниципальных) закупок

Основные понятия:

Общественные закупки (public purchasing) – закупки для общественных нужд, в которых государство не рассматривается как некий экономический субъект, имеющий свои собственные нужды;

Государственные закупки (правительственные закупки) (government procurement) - закупка товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, финансирование которых ведется из средств налогоплательщиков и объект закупки не используется для коммерческих нужд

Основные понятия:

Закупки как система целей, структур, процессов, (включая процедуры, практические методы и приемы) и ресурсов определяется как **прокьюремент (procurement)**

Основные понятия:

Конкурентные торги -

наиболее предпочтительный способ государственных и муниципальных закупок

публичное открытое состязание претендентов за получение контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, позволяющее максимально учесть интересы заказчика и налогоплательщиков

Основные понятия:

Виды конкурентных торгов -
аукцион и конкурс

Конкурс (лат. **concursum** «соревнование», «столкновение») – торги, победителем которых признается лицо, предложившее лучшие условия исполнения контракта.

Определение победителя - по рейтингу условий исполнения контракта

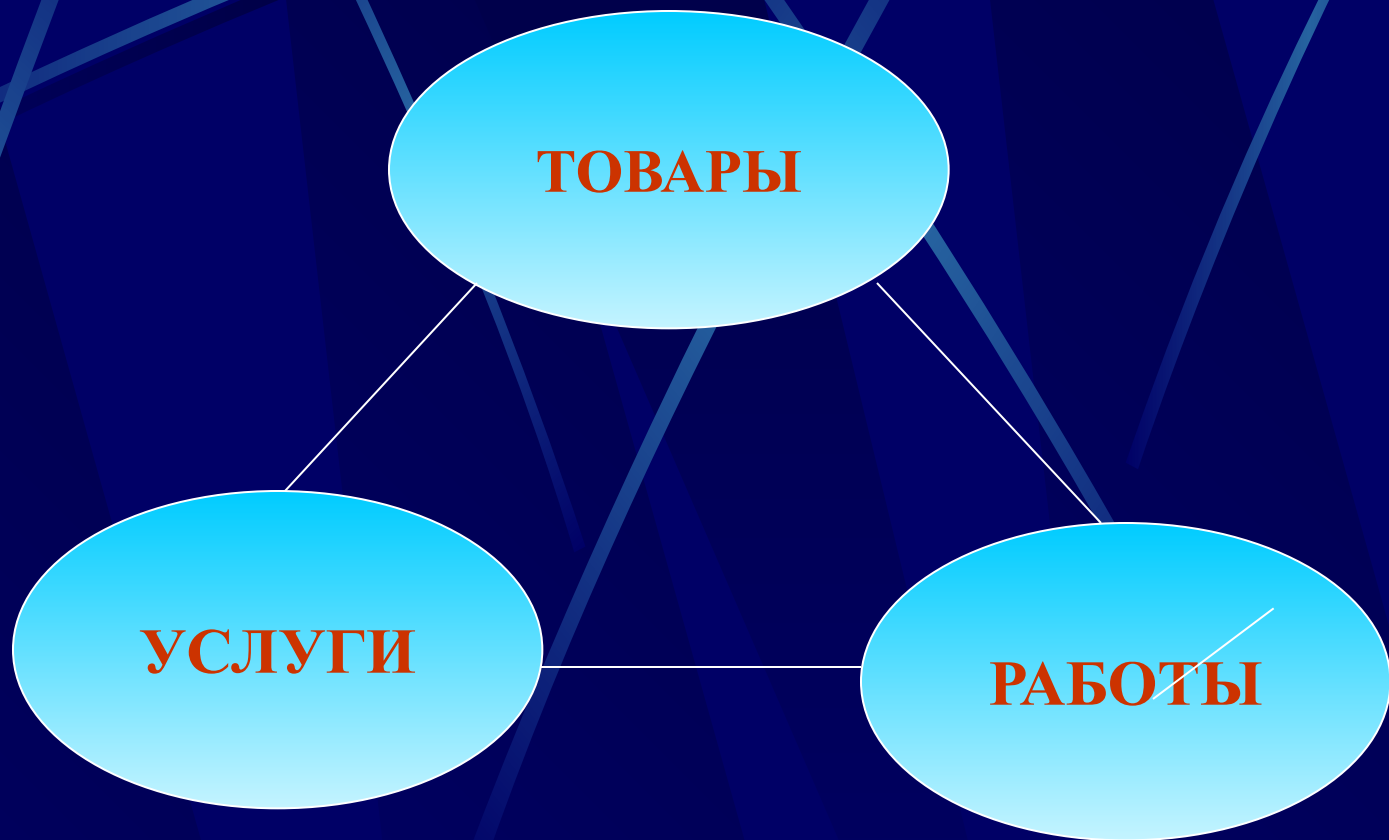
Аукцион (лат. **auctio** «увеличивать, повышать») – торги, победителем, которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта.

Определение победителя – по рейтингу цены контракта.

Категории закупок в мире



Категории объектов закупок в России



2. Основные задачи и принципы системы общественных (государственных и муниципальных) закупок

Цели и задачи закупок

Цель -

удовлетворение нужд общества (в том числе государства и муниципальных образований):

Основная задача -

обеспечение приобретения товаров, работ, услуг, удовлетворяющих государственные и муниципальные потребности (нужды) при наиболее эффективном расходовании средств

или, исходя из критериев закупки -

приобретение ресурсов установленного качества, требуемого количества, в нужное время, в нужное место, с наименьшими затратами.

Критерии (правила) закупок:

Закупка объектов должна отвечать следующим критериям:

Объекты должны иметь:

- 1.** правильное (нужное, требуемое) качество;
- 2.** правильное (нужное, требуемое) количество;

Объекты должны поступить:

- 3.** в правильное (установленное) время;
- 4.** в правильное (установленное) место;
- 5.** по правильным (необходимым и достаточным) иным условиям контракта;
- 6.** из правильного (правомочного, качественного, квалифицированного) источника.

Физический смысл процедур закупок:

Определение значения критериев закупки:

Какое нужно качество;

Какое требуется количество;

В какое время, куда, как и от каких поставщиков (исполнителей, подрядчиков) можно получить товары, работы услуги

Определение поставщика

поиск (отбор) поставщика (исполнителя, подрядчика) способного обеспечить все нужные значения критериев закупки

Цели осуществления закупок по 44-ФЗ

1. Достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ, государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами;
2. Исполнение международных обязательств РФ;
3. Выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными бюджетными фондами, муниципальных органов.

Принципы (цели, установки) закупок:

Принципы закупок – стремление всех закупочных систем к достижению определенных целей

Основные принципы:

- Прозрачность (транспарентность);
- Равноправие (справедливость);
- Недискриминация;
- Эффективность;
- Экономичность;
- Подотчетность

Прозрачность

Прозрачность (транспарентность – **Transparency**) закупок – наличие ясных правил и действенных механизмов, обеспечивающих соблюдение этих правил

Заключается в:

- достаточности;
- своевременности;
- доступности;
- системности информации.

Основной механизм – гласность – обеспечение доступности информации для всех заинтересованных сторон.

Равноправие

Равноправие (справедливость – **Fairness**) закупок – обеспечение равных возможностей для всех участников размещения заказов, а также равное и справедливое (обоюдовыгодное) отношение ко всем участникам размещения заказа

Важно как по сути, так и по восприятию поставщиков и общества:

- способствует формированию доверия и уважения между заказчиками и поставщиками;
- повышает привлекательность закупок и конкуренцию

Основной механизм – открытая конкуренция

Недискриминация

Недискриминация (**Nondiscrimination**) отсутствие, снятие неправомерных ограничений и препятствий в отношении конкуренции при размещении государственных и муниципальных заказов

Важно:

относится как к отечественным, так и к иностранным поставщикам, исполнителям, подрядчикам

Основные механизмы:

- условия допуска к торгам установлены законодательно и содержат исчерпывающий перечень ограничивающих условий;
- национальный режим

Эффективность

Эффективность (Efficiency) закупок - достижение максимального конечного эффекта закупок для потребителя с максимальной экономической выгодой для заказчика (покупателя) и участника размещения заказа

В чем выражается:

- **максимальный конечный эффект – полное удовлетворение потребности;**

максимальная экономическая выгода:

- для заказчика – экономия ресурсов;
- для поставщиков – получение прибыли, занятость, упрочение репутации, расширение рынка сбыта

Механизмы:

- оперативность;
- экономичность;
- адекватность запросу

Экономичность

Экономичность (**Economy**) закупок – осуществление процедур с минимально возможными затратами

Главное:

затраты закупщиков и поставщиков, связанные с осуществление процесса закупки должны быть минимизированы

Механизм – соответствие принципу «необходимо и достаточно»

Подотчетность

Подотчетность (ответственность) и соблюдение процедур (**Accountability and due process**) закупок – строгое соблюдение порядка проведения закупок и контроль со стороны государства и муниципалитетов

Главное:

- **Подотчетность** - специалист по закупкам берет на себя обязательство соблюдать действующие правила закупок и несет всю полноту ответственности за его выполнение;
- **Контроль** - доступность закупочной деятельности полному государственному и общественному контролю

Механизмы:

- кодекс деловой этики;
- аттестация деятельности специалистов;
- внешний аудит деятельностикупающих организаций.

Принципы контрактной системы в сфере закупок

- Открытость и прозрачность;
- Обеспечение конкуренции;
- **Профессионализм заказчика (повышение квалификации, профессиональная переподготовка);**
- Стимулирование инноваций;
- **Ответственность за результативность и эффективность закупок**

Дополнительные задачи:

Закупки используются как средство решения задач социально-экономической политики:

Задачи:

- Увеличение занятости (снижение безработицы);
- Обеспечение социального равенства;
- Охрана окружающей среды;
- Забота о будущих поколениях;
- Региональное развитие;
- Поддержка отдельных национальных отраслей;
- Поддержка малого и среднего бизнеса;
- Поддержка предприятий, зависящих от госзаказа;
- Поддержка отдельных групп населения;

Механизмы решения дополнительных задач:

- Определение объекта закупки;
- Определение места закупки;
- Определение предпочтений для участников или объектов закупки;
- Определение ограничений для участников или объектов закупки.

Специальные задачи:

Закупки используются как средство обеспечения национальной безопасности и обороны

Механизм решения специальных задач:

- Установление исключений (особых правил) закупки;
- Определение ограничений транспарентности, недискриминации и подотчетности;

3. Основные закупочные процессы

Центральные (основные) процессы

Формирование
заказа

Размещение заказа

Управление
исполнением заказа

Формирование заказа

Анализ заявок на
закупку

Исследование
рынка

Подготовка плана
закупок

Подготовка
документации закуп
ки

Подготовка
спецификации
закупки

Обоснование
способа закупки

Размещение заказа

Размещение
извещения

Разъяснения и
изменения
документации

Публичное
вскрытие заявок

Заключение
контракта

Оценка и
сопоставление заявок

Рассмотрение
заявок



Управление исполнением заказа

Администри-
рование контракта

Приемка у
пользователя

Гарантийный
период

Управляющие процессы

Создание
нормативной базы

Распределение
полномочий

Мониторинг

Аудит

Обеспечение ресурсами

Материально-
технические и
финансовые

Структура и кадры

Методические

Информационные

Карта рабочих процессов



**4. Система размещения государственных
и муниципальных заказов в контексте
социальных, политических,
экономических процессов Российской
Федерации**



Государственные и муниципальные закупки

Важнейшая правительственная (государства и муниципальных образований) функция и инструмент для определения:

- на что, когда и кому пойдут бюджетные средства;
- сколько и каким образом будут тратиться средства бюджетов и внебюджетных источников;

Государственные и муниципальные закупки

Важнейшая часть процесса бюджетирования,
определяющая его:

- результативность;
- экономичность;
- эффективность.

Бюджетирование и закупки (1)

Бюджетирование

Анализ расходов
и доходов за
прошлый период

Определение
расходной части
бюджета (бюджетные
заявки)

Утверждение
бюджета

П
р
о
д



Н
о
в
ы
е

С
у
м
м
а



Н
а
п
р.

К
о
рр.



С
п
е
ц

Выявление
потребностей

Исследование
рынка Подготовка
плана закупок (что
закупается)

Определение объема,
потребительских свойств,
качества -
спецификации

Закупки

Бюджетирование и закупки (2)

Бюджетирование

Исполнение бюджета

Отчет об
исполнении бюджета

И
с.
С
р.



К
о
н
т
р.

Д
е
н
ь
г
и



Р
е
з
у
л.

У
д
о
в.



П
р
о
д.

Размещение заказов

Исполнение заказов

Определение
результативности,
эффективности,
экономичности закупки -
удовлетворенности

Закупки

Бюджетирование и закупки (3)

Б
ю
д
ж
е
т
и
р
о
в
а
н
и
е

Федеральный
бюджет

Бюджет субъекта
РФ

Муниципальн
ый
бюджет

Снижают
различия

Единые
правила

З
а
к
у
п
к
и

Закупки и социально-экономические процессы (1)

Б
ю
д
ж
е
т
и
р
о
в
а
н
и
е

Организации
инвалидов

Государственные
организации

Субъекты
малого

предпринимательст
ва

Поддержка

Решение
дополни-
тельных
задач
(создание
преимуществ
при
размещении
заказа)

З
а
к
у
п
к
и

Закупки и социально-экономические процессы (2)



Система государственных и муниципальных закупок

Объединяет сложнейшие процессы, регулируемые разными «отраслями» права, реализующие различные по своей природе направления (виды) деятельности :

- административной;
- экономической;
- социальной;
- правовой...

Экономические вопросы закупок

- Что (объект), где (место), у кого (поставщик) закупается?
- Кто заказчик, потребитель?
- Каковы условия и риски закупок и как их разработать и предупредить?
- Как подсчитать эффект закупки, т.е. оправдаться, что закупка была выгодной?..

Сфера деятельности и законодательство

Объект, место, поставщик: объекты и категории свободного рынка – регулируются ГК РФ;

Заказчик, уполномоченный орган – субъект государства – регулируется государственным (административным) правом;

Потребитель – субъект государства и общества – регулируется государственным, гражданским, социальным правом;

Условия и последствия (риски и эффект) – категории рынка, в данном случае регулируются гражданским, бюджетным, социальным и административным правом;

«Провал» рынка

Удовлетворение интересов и потребностей каждого участника процесса закупок – основная стратегическая задача управления закупочной деятельностью.

Основная проблема - «провал» рынка: случаи, при которых свободное действие рыночных сил не приводит к оптимальному результату.

Причина «провала» рынка – разница в интересах и полномочиях участников процесса закупок (заказчика, поставщика, потребителя).

Между государством и рынком, как покупателем и продавцом стоит активный субъект – чиновник, который определяет поставщика.

Чиновник – покупатель, представитель государства

Не может качественно выбирать поставщика:

- не имеет достаточного времени на закупочную деятельность;
- испытывает недостаток и асимметрию информации;
- имеет неквалифицированных закупающих менеджеров;
- может иметь недобросовестные мотивы деятельности

Поставщик на рынке государственных и муниципальных закупок

Ведет себя иначе, чем допускается на свободном рынке, поскольку победа определяет значительное расширение - захват рынка потребителей за счет контракта и за счет последствий контракта:

- Использует рейдерство;
- Использует недобросовестную конкуренцию;
- Стимулирует коррупцию;

Экономический механизм преодоления «провала» рынка

Основной механизм преодоления провала рынка – использование в деятельности принципов государственных закупок.

На макроэкономическом уровне:

- Принятие и внедрение антимонопольного законодательства;
- Жесткая регламентация закупочной деятельности;
- Антикоррупционные меры;
- Стимулирование малого и среднего рынка поставщиков.

На микроэкономическом уровне:

Формирование эффективной конкурентной среды:

- проведение конкурентных закупок;
- создание равноправных условий участия в них;

Административный механизм преодоления «провала» рынка (1)

Применение поощрительных, репрессивных и процедурных мер по отношению к закупающему персоналу.

Поощрительные меры:

- Материальная стимуляция персонала;
- Моральная стимуляция персонала;

Репрессивные меры:

- Превентивные – знание меры своей ответственности за некомпетентные и недобросовестные действия;
- По факту – гласная оценка, исправление и возмещение ущерба

Административный механизм преодоления «провала» рынка (2)

Процедурные меры – принятие свода правил и инструкций:

- регламентирующих полностью деятельность отдельных исполнителей;
- определяющих полномочия (права и обязанности исполнителей);
- Определяющих использование тех или иных процедур;
- Определяющих сроки проведения процедур;
- Определяющих последовательность действий.

Процедурные меры: свод правил и инструкций

Правила и инструкции охватывают:

- Исследование и планирование потребности;
- Анализ рынка по удовлетворению потребности;
- Действия в целях справедливой конкуренции при:
 - позиционировании закупки;
 - выборе способа закупки;
 - расчете оптимальной начальной цены закупки;
 - формировании документации;
 - разъяснениях и изменениях документации;
- Отбор участников закупки;
- Выбор лучшего предложения (по соотношению выгод и рисков);
- Заключение и администрирование контракта;
- Приемка товаров, работ, услуг;
- Мониторинг конечной эффективности закупленных объектов и гарантийного периода.

Применение процедурных, поощрительных и «репрессивных» мер возможно только при выполнении условий:

Разработана и
утверждена
нормативная
база

Разработана,
утверждена и
доведена до
сведения
матрица
полномочий
(прав и
обязанностей)

Разработана,
утверждена и
доведена до
сведения
матрица
ответственности

Управляющие процессы

Мониторинг и внутренний аудит: различия

Мониторинг	Внутренний аудит
Ненаправленный процесс (слежение за процессом в целом)	Направленный процесс (аудит по определенной проблеме)
Индикаторов (показателей) много	Индикаторов (показателей) немного
Показатели измеряются легко (быстро)	Показатели выявляются и измеряются столько и так, чтобы выявить причину и последствия проблемы
Результат - общая картина закупок	Результат - решение проблемы
Выход: рекомендации по совершенствованию процесса и аудиту, преимущественно процедурные меры	Выход: предписания по устранению (распространению) причин и ликвидации (создания благоприятных) последствий, преимущественно поощрительные или репрессивные меры

Управляющие процессы

Ресурсы:

**Финансовые и
материально-
технические**

**Организационные
и кадровые**

**Методические и
информационные**

Поддерживающие процессы

Финансовые и материально-технические ресурсы

Финансовое и материально-техническое обеспечение исходят из потребности:

1. в организационном решении закупочной системы и ее кадровом обеспечении
2. возможности закупки услуг: операторских курьерских, тиражирования, консультационных, экспертных;
3. в материально-техническом обеспечении;
4. в методической и информационной базе

Базируются на наличных (имеющихся вышеперечисленных ресурсах);

Включают: все транзакционные издержки, сопровождающие формирование, размещение и исполнение заказов (издержки сбора и обработки информации, проведения процедур, принятия решений, мониторинга, контроля, юридической защиты исполнения контракта)

Поддерживающие процессы

Организационные и кадровые ресурсы

Организационное обеспечение исходит из потребности заказчика и зависит от:

1. Схемы распределения обязанностей закупочной деятельности:
внутренняя (централизованная модель)
смешанная
внешняя (децентрализованная)
2. **Не предполагает распределение прав и ответственности;**

Кадровый ресурс исходит из организационной модели распределения обязанностей, прав и ответственности и включает:

1. Выделение штатных единиц для закупочной деятельности;
2. Целенаправленный подбор кадров;
3. Обеспечение роста компетенции персонала за счет наработки опыта и обучения;
4. Периодическая аттестация персонала на соответствие занимаемой должности;
5. Использование персонала строго по назначению;
6. Поощрительные меры.

Поддерживающие процессы

Методические ресурсы

Методическое обеспечение исходит из наличия и потребности и предусматривает постоянное пополнение, оптимизацию имеющихся, разработку, закупку методов:

1. Разработки, обновления и пополнения банка нейтральных спецификаций;
2. Разработки типовых технических заданий;
3. Определения лучших условий контракта и победителя торгов, включая различные способы и критерии оценки;
4. Экспертизы заявок;
5. Приемки объектов закупки;
6. Мониторинга исполнения контракта;
7. Мониторинга гарантийного периода;
8. Методы внутреннего аудита;
9. Методы документооборота;
10. Методы оценки удовлетворенности потребителя объектов закупки;

Поддерживающие процессы

Вывод: государственные и муниципальные закупки -

- Часть экономической, политической, социальной сферы деятельности государства и муниципалитетов;
- Система, имеющая свои цели, задачи, механизмы (методы) их реализации;

Система государственных и муниципальных закупок:

С позиции процессного подхода:

Совокупность согласованных, учитывающих общие требования эффективности системы:

- целей;
- организационной структуры, процессов и входящих в них процедур;
- методов проведения процедур;
- ресурсов, обеспечивающих процессы

Общие требования эффективности системы закупок:

- **Безопасность** – обеспечение невозможности нанесения ущерба при формировании, размещении, исполнении заказов какому-либо лицу, и/или сфере деятельности;
- **Надежность** – повторяемость результатов и адекватность применения показателей, приемов, способов, процедур формирования, размещения и исполнения заказов;
- **Соответствие среде** – обязательный учет особенностей закупок по их позиционированию, видам, месту проведения и месту потребления;
- **Информационная открытость** – следование в закупочной деятельности принципу транспарентности;
- **Контроль** – постоянный мониторинг и внутренний аудит закупочной деятельности.

Критерии качества государственных и муниципальных закупок:

- **Результативность** формирования, размещения и исполнения госзаказа – степень достижения цели;
- **Эффективность** – полное удовлетворение потребности при наименьшей цене достижения цели, включая конечный эффект закупки и ее экономичность (наименьшая цена объекта закупки и трансакционных издержек), оперативность удовлетворения потребности;
- **Удовлетворенность** результатами закупки, включая отсутствие рекламаций (жалоб) на объект закупки и вовлеченность в продолжение процесса этих же или аналогичных закупок.

Формирование оптимальной системы государственных и муниципальных закупок:

- **Определение целей и задач закупочной деятельности;**
- **Построение системы управляющих и центральных процессов (включая правила, указания, ограничения, инструкции методы проведения процедур);**
- **Выделение необходимых ресурсов (финансовых, материально-технических, кадровых, методических, информационных);**
- **Определение организационной структуры.**