

**НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК****DIRECTIONS FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL
PROCUREMENT**

Колесниченко Е.А., д.э.н., профессор
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный
университет имени Г.Р. Державина»,
Тамбов, Россия.

Kolesnichenko E.A., Doctor of Economics,
Professor, Tambov State University named after
G.R.Derzhavin, Tambov, Russia.

Шубина А.Д., магистрант ФГБОУ ВО
«Тамбовский государственный университет
имени Г.Р. Державина», Тамбов, Россия.

Shubina A.D., undergraduate student,
Tambov State University named after
G.R.Derzhavin, Tambov, Russia.

Аннотация: В статье проанализирована современная практика осуществления государственных и муниципальных закупок. Обосновано, что эффективность закупочного процесса определяются как соотношение результата и произведенных затрат, а оценка эффективности проводится на основе утвержденного перечня показателей эффективности (доля обоснованных жалоб, количество выявленных нарушений, процент расторгнутых контрактов, выявленное нецелевое использование средств бюджета, потери от коррупционных правонарушений). Определено, что современная система государственных закупок чаще всего сталкивается с «ложной конкурентностью». В качестве направлений повышения эффективности государственных и муниципальных закупок предложено совершенствование законодательства в части усиления контроля и прозрачности закупочных процедур, реализация грамотной кадровой политики в части приобретения навыков проведения тендеров, развитие конкуренции и поддержка малого и среднего бизнеса, реализация различных методов минимизации коррупционной составляющей.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, государственные и муниципальные закупки, эффективность управления закупочной деятельностью

Abstract: The article analyzes the modern practice of state and municipal procurement. It is proved that the effectiveness of the procurement process is defined as the ratio of the result and the costs incurred, and the effectiveness assessment is based on an approved list of performance indicators (the proportion of substantiated complaints, the number of violations detected, the percentage of terminated contracts, the identified misuse of budget funds, losses from corruption offenses). It is determined that the modern public procurement system most often faces "false competition". The improvement of legislation in terms of strengthening control and transparency of procurement procedures, the implementation of a competent personnel policy in terms of acquiring skills in conducting tenders, the development of competition and support for small and medium-sized businesses, and the implementation of various methods to minimize the corruption component are proposed as areas for improving the efficiency of state and municipal procurement.

Keywords: state and municipal management, state and municipal procurement, efficiency of procurement management

В основе государственной закупочной политики Российской Федерации лежит принцип повышения эффективности, который учитывает не только затраты заказчика, но и экономическую выгоду потребителя. Данная тема выбрана неслучайно, поскольку в настоящее время вопрос необходимости повышения эффективности государственных и муниципальных закупок стоит достаточно остро. Государственные и муниципальные закупки присутствуют в разных сферах нашей жизни: образовании, медицине, искусстве, правоохранительной и налоговой системе, строительстве и многих других. Подобная масштабность и распространенность данного элемента в общественной жизни, в случае своей непродуктивности, может поразить намного больше сфер, чем может показаться на первый взгляд. Так, например, иррациональное расходование бюджетных средств в области образования может повлечь сокращение финансирования медицины и подрыв стабильности государства.

Мнения о том, кто впервые ввел в оборот понятие «эффективность», сильно разнятся среди исследователей данного вопроса. Некоторые из них склонны полагать, что первенство внедрения данного термина принадлежит Д.Рикардо в «Теории сравнительных преимуществ», однако, в отношении данного вопроса существуют и иные точки зрения: появление «эффективности» в теории экономики является заслугой В.Парето. Ученые российского научного мира, зачастую, приравнивают понятие «эффективность» к термину «результативность» [1, 2]. В данном вопросе авторы являются приверженцами точки зрения О.Ю. Шашиной. Согласно её точке зрения, эффективность трактуется как пропорциональность достигнутого результата затраченным ресурсам, а результативность, в свою очередь, как вектор выполнения оперативных задач [3].

Если коснуться эффективности закупок в сфере государственного и муниципального управления, то для определения уровня эффективности закупок товаров, работ и услуг, государственными учреждениями утверждены перечни показателей эффективности в своей сфере деятельности [4]. Их утверждает ФАС, как главный регулятор закупочного процесса, приказами [5]. С помощью данных показателей становится осуществимой оценка государственной политики страны в отношении развития конкуренции. Они являются одними из ключевых показателей эффективности осуществления закупочных процессов, поскольку их низкие значения могут свидетельствовать об ограниченности рынка, либо о возможных злоупотреблениях со стороны заказчика, а иногда даже о картельных сговорах.

Одним из важнейших показателей эффективности государственных и муниципальных закупок выступает доля обоснованных жалоб в ФАС и количество выявленных данной службой нарушений. Каждая претензия поставщика в адрес заказчика может быть вызвана злоупотреблением со стороны закупщиков, их неопытностью или иными факторами, снижающими эффективность закупочного процесса. Доля обоснованных жалоб в ФАС может свидетельствовать о качестве системы закупок и уровне её эффективности, а также квалификации сотрудников и руководства организаций, осуществляющих закупочную деятельность.

О неэффективных государственных и муниципальных закупках может сказать процент расторгнутых контрактов. Зачастую, заключенные контракты с поставщиками оказываются расторгнутыми по следующим причинам:

- низкий уровень организации планирования закупочного процесса;
- недостаточно квалифицированный сотрудник, осуществляющий подготовку закупочной документации;
- низкая квалификация исполнителя или подрядчика, оказывающая влияние на качество оказываемой услуги или выполняемой работы;
- отсутствие учета инфляции в обосновании начальной (максимальной) цены контракта;
- применение демпингового механизма в процессе осуществления электронных аукционов;
- несовершенство законодательной базы Российской Федерации;
- отсутствие мотивационной системы для поставщиков с целью повышения качества производимых товаров и поставляемых работ и услуг.

Неэффективность государственных и муниципальных закупок, в некоторых случаях, приводит к нецелевому и неправомерному использованию средств бюджета. Грань между данными понятиями настолько тонка, что вместо безнаказанности за неэффективную закупочную работу можно подвергнуться наказанию со стороны Закона, поскольку нецелевое использование средств бюджета противоречит целям, утвержденным на законодательном уровне или закрепленным в бюджетной документации. Органы финансового контроля к неправомерному расходованию бюджетных средств, зачастую, относят:

- использование бюджетных средств с отсутствием подтверждающей документации;
- чрезмерную выплату средств поставщику и сверхнормативные расходы;
- кредитование сторонней организации или учреждения, а также выплата личных штрафов сотрудников за счет средств бюджета;
- осуществление ремонта арендованной площади с использованием бюджетных средств;
- сверхнормативное списание материальных запасов и ценностей.

Проведение любой закупочной сессии в системе государственного и муниципального управления – достаточно сложный процесс, который выглядит следующим образом: принятие ЛБО; составление сметы; составление и утверждение плана-графика; проведение закупки. Все эти этапы проводятся именно в указанном порядке и без завершения одного – к другому приступить нельзя. На каждом уровне данного процесса все условия должны оставаться неизменными, в особенности, если речь идет о предмете закупки и цене контракта. За нарушение этих условий может наступить административная ответственность.

С давних времен главным попутчиком институтов государственной власти является коррупция. Она появилась с момента формирования государственного аппарата и существовала на всех этапах его развития в каждом государстве. Коррупционная составляющая в работе любого государства ставит под угрозу его существование, а также

препятствует повышению уровня жизни населения, здоровому развитию экономики и общества, эффективной борьбе с организованной преступностью. Для эффективного осуществления деятельности государства в целом и государственных учреждений в частности, факт коррупции требуется минимизировать, поскольку исключить его невозможно. Институт государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2021 году оценил масштаб коррупционных выплат при проведении государственных и муниципальных закупок в 6,6 трлн. руб., что эквивалентно трети бюджета России. Эксперты данного института провели анонимный опрос непосредственных участников коррумпированных закупок – российские компании, после чего стало очевидно, что при прохождении конкурсных процедур с коррупцией сталкивались более двух третей поставщиков, что составляет 71% от общей численности опрошенных [6].

Поскольку любое проявление коррупции наносит серьезный удар по авторитету государственных структур и организаций, в значительной степени снижает эффективность закупочного процесса, а также препятствует нормальному функционированию государственной системы в целом, то государство вынуждено активно бороться с данным явлением. Потери, которые несут государство и его граждане от коррупционных правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, можно разделить на четыре вида: финансовые потери, количественные потери, качественные потери, политические потери.

Коррупция в сфере государственных и муниципальных закупок может порождаться вследствие реализации личных интересов заказчиков [7]. В своей работе автор схематично приводит перечень предметов, для получения которых заказчик отдает предпочтение какому-то конкретному поставщику, с которым предварительно вступает в сговор. Можно сказать, что коррупционные правонарушения заказчика обусловлены жадой извлечения личной выгоды или финансового обогащения.

В последнее время система государственных закупок все чаще сталкивается с «ложной конкурентностью» (заказчик умышленно проводят кратковременную закупочную сессию в неудобное для поставщиков время, например, двухчасовая сессия в обеденный перерыв или отложенная ночная сессия) [8].

В качестве направления повышения эффективности закупочной деятельности целесообразно рассмотреть применение информационных технологий и платформ [9]. В настоящее время имеют место единые информационные системы и множество торговых площадок, благодаря которым увеличился уровень открытости закупочной сферы, снизилась коррумпированность данного направления деятельности и, соответственно, повысилась эффективность закупочного процесса. Удалось оптимизировать закупочную рутину ввиду отсутствия необходимости истребования большого количества документации от поставщиков. Данная платформа позволяет узнать многое не только о поставщиках, но и о самих заказчиках: какие контракты были заключены, сколько из них были исполнены в полном объеме, является ли поставщик добросовестным, реквизиты организаций и контактная информация, вся сопутствующая документация и многое другое. Нельзя также недооценивать роль информационных технологий и платформ в борьбе с коррупционными правонарушениями в области государственных и муниципальных закупок. Данная информационная система

придает закупочному процессу такой уровень открытости и гласности, при котором вероятность совершения коррупционного правонарушения сводится к минимуму.

Технологии Российской Федерации в области борьбы с коррупцией вышли на новый уровень не только благодаря информационным технологиям, но и системе искусственного интеллекта. Система способна анализировать документацию и выявлять в ней коррупционные элементы, такие как превышение должностных полномочий, отсутствие конкурентной составляющей, юридическая неопределенность и многое другое. Данная система уже используется в государственном аппарате и способствует не только снижению уровня коррупции, но и предупреждению подобного рода нарушений.

Очередным механизмом повышения эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд выступает совершенствование законодательства. Чтобы соответствовать темпам развития закупочной сферы – её законодательная база стремительно развивается и претерпевает большое количество изменений. К примеру, Закон № 44-ФЗ – в него было внесено за всю историю его существования 110 изменений (доходило до 14 редакций в год). Закон № 223-ФЗ – претерпел 50 редакций. Для сравнения – Конституция РФ от 1993 года имеет 22 редакции. Подобные показатели позволяют сделать вывод не только о том, что законодательная база закупок стремительно развивается, но и о своем абсолютном несовершенстве.

Еще одним механизмом повышения эффективности государственных и муниципальных закупок выступает грамотная кадровая политика страны. Государство обязано обеспечить не только поток высококвалифицированных кадров в закупочную деятельность, но и заняться их подготовкой и поддержанием их профессионального уровня. Этого можно добиться путем предоставления соответствующего образования, с помощью которого будущий сотрудник государственных и муниципальных служб сможет обрести все необходимые знания, способности, навыки и опыт. На данный момент обучение закупочному менеджменту проходит в 360 вузах России. Менеджеров по закупкам учат не только базовым навыкам проведения тендеров, но и гибкому мышлению, способности быстро подстроиться под изменения современного рынка и возможности практического применения своих знаний и умений. Стоит отметить, что профессионализм кадров зависит не только от одного лишь образования – его основу составляет уровень вовлеченности сотрудников и их сформировавшиеся профессиональные качества, необходимые для осуществления закупочной деятельности. Всего этого можно достичь путем увеличения привлекательности сферы закупок в глазах людей. Если человек начнет любить свою работу и ему будет комфортно её осуществлять, то он сможет стремиться самосовершенствоваться и избегать выгорания, что, в значительной степени, повысит не только его эффективность, но и всего закупочного процесса [10].

Повышению эффективности закупочного процесса в сфере государственного и муниципального управления также способствует развитие конкуренции и поддержка малого и среднего бизнеса. Выгода заказчиков в данном случае заключается в том, что перед ними открывается более богатый выбор необходимых товаров и услуг. Малый и средний бизнес неохотно принимают участие в тендерах, поскольку считают, что им не сравниться с крупными поставщиками – битва заранее проиграна. Государство на этот случай предусмотрело

определенные льготы, благодаря которым малые и средние предприниматели могут спокойно биться в тендерах за право победителя с равными соперниками. Законодательством для государственных и муниципальных организаций предусмотрено минимум 25% контрактов с малым и средним бизнесом от общего числа заключаемых за год, а также отдельное направление закупок. Подобные условия гарантируют не только участие в справедливых и равноправных торгах, но и возможность победы в них [11].

Несмотря на всю сложность и коррумпированность системы государственных и муниципальных закупок, существуют механизмы повышения её эффективности и методы борьбы с коррупционной составляющей. Исключить коррупционную составляющую при попытках заказчика избежать заключения контракта на торговых площадках (при проведении «неудобных» сессий и дальнейшем заключении договора с единственным поставщиком) можно в том случае, если обязать на законодательном уровне обязательную регистрацию поставщиков в системах еат и еис и осуществление государственных закупок только посредством данных платформ. В противном случае, на незарегистрированных поставщиков будет наложен запрет на участие в государственных закупках. Избавление от таких форм сговоров поставщиков, как картели – длительный процесс, для запуска которого необходимо обязать заказчиков сообщать в ФАС о следующих обстоятельствах: неизменность состава участников однотипных закупок, неизменность победителя или чередование победителей среди постоянных участников однотипных закупок; взаимосвязь участников торгов на руководящем уровне; условное снижение цены, формальное, пассивное участие одних и тех же поставщиков в закупочных сессиях.

Таким образом, современная Россия активно борется за эффективность закупок для государственных и муниципальных нужд путем развития технологий, совершенствования законодательной базы закупочной сферы, развития кадровой политики и конкуренции рынка. Несмотря на предпринимаемые меры, государственные и муниципальные закупки далеки от совершенства, но если не предпринимать никаких мер, то и успехов добиться не удастся вовсе. Для значительного повышения уровня эффективности закупочного процесса в государственном и муниципальном управлении необходимо предусмотреть ряд изменений законодательства не только закупочной сферы, но и в области противодействия коррупции. Также, необходимо уделить особое внимание обучению и подбору специалистов по проведению тендеров на государственной и муниципальной службе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Штеле Е.А., Вечерковская О.Б. К вопросу о понятии «эффективность» // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т.16. Вып. 5. С. 935-947.
2. Нестерович Н.В. О проблемных вопросах управления государственными закупками // Менеджмент и бизнес-администрирование. №3. 2009. С.6-18.
3. Шашина О.Ю. Исследование современных подходов к содержательной стороне экономической категории «Эффективность» // Transport business in Russia. №5. 2014. С.165-168.

4. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации // Эффективность закупок можно и нужно измерять. – URL: <https://ac.gov.ru/news/page/effektivnost-zakupok-mozno-i-nuzno-izmerat-27102> (дата обращения 01.02.2025).
5. Приказ ФАС России от 12.11.2018 г. № 1523/18 «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями федеральной антимонопольной службы» . – URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-fas-rossii-ot-12112018-n-152318-ob-utverzhdanii/> (дата обращения 03.02.2025):
6. Зюзина К.Ю., Кузнецова О.Н. Коррупция в контрактной системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд как угроза экономической безопасности // Конкурентная политика в РФ. Реализация конкурентной политики в брянской области: Материалы национальной конференции с международным участием. – Брянск, 2022. С. 115-119.
7. Панов А.Ю. Особенности противодействия конфликту интересов на государственной гражданской службе. – Н. Новгород, 2022. – 64 с.
8. Радюкова Я.Ю., Гукасов Д.С., Колесниченко Е.А. Стратегия и тактика разработки и реализации антимонопольной политики: вектор совершенствования // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. №7. С. 96-102.
9. Голутвина В.В., Иванова Е.Ю., Колесниченко Е.А. Перспективы развития процесса предоставления государственных и муниципальных услуг на базе электронной платформы // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. 2022. Т. 10. № 1(56). С. 75-88.
10. Колесниченко Е.А., Куликова Я.А., Бердикова А.Н. Пути совершенствования системы управления человеческими ресурсами // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2020. № 1 (76). С. 66-73.
11. Зубатых О.Н., Колесниченко Е.А. Государственно-частное партнерство как фактор развития малого бизнеса в регионах России в посткризисный период // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 9 (31). С. 53-57.

REFERENCES

1. Shtele E.A., Vecherkovskaya O.B. On the issue of the concept of "efficiency" // Economic analysis: theory and practice. 2017. Vol.16. Issue 5. pp. 935-947.
2. Nesterovich N.V. On problematic issues of public procurement management // Management and business administration. No. 3. 2009. pp.6-18.
3. Shashina O.Y. A study of modern approaches to the substantive side of the economic category "Efficiency" // Transport business in Russia. No.5. 2014. pp.165-168.
4. Analytical Center under the Government of the Russian Federation // Procurement efficiency can and should be measured. – URL: <https://ac.gov.ru/news/page/effektivnost-zakupok-mozno-i-nuzno-izmerat-27102> (accessed 02/01/2025).
5. Order of the Federal Antimonopoly Service of Russia dated 12.11.2018 No. 1523/18 "On Approval of the List of indicators characterizing the effectiveness of procurement of Goods, works, and services, including by subordinate organizations of the Federal Antimonopoly Service". –

URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-fas-rossii-ot-12112018-n-152318-ob-utverzhenii> / (accessed 02/03/2025):

6. Zyuzina K.Yu., Kuznetsova O.N. Corruption in the contract procurement system for state and municipal needs as a threat to economic security // Competition policy in the Russian Federation. Implementation of competition policy in the Bryansk region: Proceedings of a national conference with international participation. Bryansk, 2022. pp. 115-119.
7. Panov A.Y. Features of countering conflicts of interest in the civil service. Nizhny Novgorod, 2022. 64 p.
8. Radyukova Ya.Yu., Gukasov D.S., Kolesnichenko E.A. Strategy and tactics of antimonopoly policy development and implementation: vector of improvement // Bulletin of the Kursk State Agricultural Academy. 2020. No. 7. pp. 96-102.
9. Golutvina V.V., Ivanova E.Yu., Kolesnichenko E.A. Prospects for the development of the process of providing state and municipal services based on an electronic platform // Current directions of scientific research of the XXI century: theory and practice. 2022. Vol. 10. No. 1(56). pp. 75-88.
10. Kolesnichenko E.A., Kulikova Ya.A., Berdikova A.N. Ways to improve the human resource management system // Bulletin of the North Caucasus Federal University. 2020. No. 1 (76). pp. 66-73.
11. Zubatykh O.N., Kolesnichenko E.A. Public-private partnership as a factor of small business development in the regions of Russia in the post-crisis period // Socio-economic phenomena and processes. 2011. No. 9 (31). pp. 53-57.