

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Галина Геннадьевна Павлова¹, Дмитрий Вальерьевич Ксенофонтов²

¹ Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, galina.pavlova.7878@mail.ru

² Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, dmitriksenofontov@mail.ru

Аннотация. В настоящее время в России ускоренное технологическое развитие в приоритетных областях становится одним из ключевых условий решения долгосрочных задач в сферах планирования и расходования бюджетных средств. В статье рассматриваются современные проблемы организации государственных и муниципальных закупок, а также поиск путей их решения в процессе профессиональной деятельности.

Ключевые слова: государственные закупки, совершенствование государственного контроля, профессиональная подготовка, контрактный управляющий, эффективность управления, правовая основа

Для цитирования: Павлова Г. Г., Ксенофонтов Д. В. Современные проблемы организации государственных и муниципальных закупок // Общество, экономика, управление. 2023. Т. 8, № 3. С. 29–35. DOI: 10.47475/2618-9852-2023-8-3-29-35

Original article

MODERN PROBLEMS OF ORGANIZATION STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENTS

Galina G. Pavlova¹, Dmitry V. Ksenofontov²

¹ Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia,
galina.pavlova.7878@mail.ru

² Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia,
dmitriksenofontov@mail.ru

Abstract. Currently in Russia, accelerated technological development in priority areas is becoming one of the key conditions for solving long-term problems in the areas of planning and spending budget funds. The article discusses the main problems of modern state and municipal procurement, as well as the search for ways to solve them in the process of professional activity.

Keywords: public procurement, improvement of state control, professional training, undergraduate

For citation: Pavlova GG, Ksenofontov DV. Modern problems of organization state and municipal procurements. *Society, economy, management*. 2023;8(3):29-35. (In Russ.). DOI: 10.47475/2618-9852-2023-8-3-29-35

На нынешнем этапе развития экономики России проблема усиления продуктивности управления деятельностью региона или муниципалитета является особенно злободневной, поскольку происходит ускоренный процесс развития субъектов, имеющих сложную иерархическую, интегрированную, формализованную структуру. Так, например, одной из основных задач органов государственной власти и местного самоуправления стало приобретение услуг, работ, товаров для нужд субъектов через систему закупок. Вместе с тем средства, выделяемые на государственные и муниципальные нужды, должны расходоваться

эффективно и в то же время максимально экономно. Как исторически сложившийся и традиционный вид общественной деятельности публичные закупки тесно связаны с обеспечением социально-экономического развития общества, занимая существенную долю в национальном ВВП [10]. Государственные и муниципальные закупки занимают значительную часть бюджета, в связи с этим являются одним из основных инструментов государственного управления. Под закупками для нужд субъекта федерации или муниципального образования подразумевается приобретение товаров, работ или услуг за счет финансового обеспечения федеральных, областных, местных источников бюджета

и внебюджетных фондов в зависимости от того, кто их осуществляет: распорядители бюджетных средств или получатели. Основной целью закупок для нужд бюджета является получение необходимого по качеству и количеству товара, работы, услуги в указанное время, в указанное место и по выгодной цене. Вместе с тем в этом понятии отсутствуют закупки, которые осуществляются для дальнейшей перепродажи товаров, работ или услуг [8]. В частном бизнесе закупки в форме конкурентных процедур (тендеры, аукционы) не особо распространены, а в государственных учреждениях являются обязательными, что требует использования, а чаще и разработки других инструментов и подходов [2]. Изменения, связанные с организацией и оптимизацией системы координации госорганами процессов создания и размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг, важны и неизбежны. Исходя из этого насущным становится изучение путей форсирования факторов, мешающих развитию основных элементов торговли в электронном виде. Связано это с планированием сокращения издержек бюджетных, автономных, унитарных организаций по проведению процедур закупок, а также стимулированием конкуренции между участниками таких закупок при существующей необходимости в экономии на закупках значительной части средств бюджета.

При этом усиление продуктивности управления достигается за счет применения научно обоснованного подхода к принятию решений в сфере администрирования. Исходя из этого необходимо особое внимание уделять реальным, осязаемым механизмам, которые направлены на улучшение и оптимизацию профессиональной деятельности отделов занимающихся размещением закупок для нужд государства, контрактных управляющих. Особенности закупок, как со стороны заказчиков разных уровней, так и со стороны потенциальных исполнителей, поставщиков, уделяется мало внимания, хотя это направление на практике особенно востребовано и имеет многообразие разных нюансов.

Например, в период санкций, кризисов и экономической нестабильности государство для усиления устойчивого состояния и улучшения ситуации в экономике страны, увеличивает, наращивает количество заказов для российских производителей и предприятий. Одной из главных задач при увеличении заказов является необходимость разумно расходовать средства бюджета, извлекая из них максимальную пользу и выгоду.

Заказчики проводят закупочную деятельность по двум основным законам в зависимости от правовой формы учреждения: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной си-

стеме в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — 44-ФЗ) и Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее — 223-ФЗ).

Часто на изучение дисциплины «Управление государственными закупками» в вузах предусмотрено минимальное количество часов, либо не предусмотрено вовсе. В то же время повышение квалификации для действующих сотрудников контрактных служб не является обязательным условием трудовой деятельности и лежит на совести руководителей учреждений. Профессиональные стандарты разработаны только для заказчиков, использующих в своей деятельности 44-ФЗ. Профессиональный стандарт руководителя и специалиста службы снабжения сейчас представлен двумя приказами Минтруда от 10.09.2015 № 625н³ и № 626н⁴. Отличие между ними в том, что первый утвержден для специалистов, а второй — для экспертов в электронных закупках. Специалисты занимаются непосредственно планированием, организацией закупок, и т. д. Эксперты — аналитикой, консультированием и экспертизой. Следовательно, и требования к уровню умений, навыков и знаний разные, но профессиональные стандарты обязательны для применения работодателями только в части требований к образованию сотрудников службы закупок (специалистов, контрактных управляющих) и членов комиссий по 44-ФЗ. Это мнение Минэкономразвития из письма от 06.04.2016 № Д28и-841, и оно в полной мере соответствует трудовому законодательству. В ч. 1 ст. 195.3 Трудового кодекса РФ⁵ указано, что если в НПА прописаны требования к квалификации, которая необходима работнику для выполнения трудовой функции, то работодатели могут

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/

³ Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» : приказ Министерства труда от 10.09.2015 № 625н // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_187278/

⁴ Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок» : приказ Министерства труда от 10.09.2015 № 626н // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_187426/

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 11.01.2023) // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/

применять профессиональные стандарты только в части этих требований (ч. 6 ст. 38 Федерального закона 44-ФЗ «Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок»). Таким образом, предусмотренные законом требования к специалистам заказчика устанавливают достаточно размытые границы квалификации и навыков сотрудников, работающих в данной сфере, и только эти требования носят обязательный характер. Соответственно, у молодых управленцев, руководителей служб снабжения, прошедших курсы повышения квалификации в сфере закупок, нет опыта анализа значимости этической и социальной ответственности за при-

нятые решения; нет навыков оценки действий во внештатных ситуациях, принятия нестандартных решений, поскольку курсы в 24 часа не дают достаточного количества информации и не проводят практических занятий, на улучшение и укрепление навыков и знаний. Исходя из этого, разработка нормативной базы для увеличения часов преподавания и закрепление на законодательном уровне квалификационных требований для сотрудников служб снабжения и контрактных управляющих, руководителей отделов закупок является важным и в данный момент более чем своевременным решением, так как процедура проведения и организации государственных закупок — это самый сложный процесс, который включает в себя различные элементы (рис. 1).



Рис. 1. Элементы системы государственных закупок

Fig. 1. Elements of the public procurement system

Проведение и организация закупок для нужд государственных и муниципальных учреждений представляет собой сложнейшую систему, которая включает многие элементы, куда входят определение потребностей государственных учреждений, создание и опубликование процедур, заключение и исполнение обязательств по контрактам (договорам) [9]. В связи с этим особый интерес вызывает анализ правовой основы исполнения договорных отношений. Действующие на сегодняшний момент нормы законодательства, регулирующие все сферы снабжения, неоднозначно трактуются участниками торгов, заказчиками и контролирующими органами при размещении и последующем исполнении заказов.

Поэтому закупка у единственного поставщика и аукцион — это одни из самых популярных способов закупок в Российской Федерации.

Согласно данным Главного контрольного управления Челябинской области (далее — ГКУ ЧО), наиболее популярными видами проведения конкурентных и неконкурентных процедур по определению поставщиков, подрядчиков, исполнителей в Челябинской области за период с января по декабрь 2022 г. являлись:

- аукцион в электронной форме (79,2 %);
- запрос котировок (9,8 %);
- запрос предложений (0,3 %);

– открытый конкурс (0,3 %) к общему числу проведенных закупок, а также закупка у единственного поставщика (10,4 %), являющаяся неконкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (рис. 2).

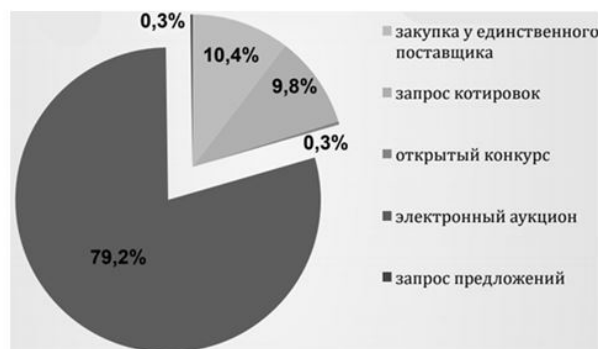


Рис. 2. Статистика проведения конкурентных и неконкурентных процедур по определению поставщиков, подрядчиков, исполнителей в Челябинской области за период январь — декабрь 2022 г., %

Fig. 2. Statistics on competitive and non-competitive procedures for identifying suppliers, contractors, performers in the Chelyabinsk region for the period January — December 2022, %

*Данные взяты с Единой информационной системы <https://zakupki.gov.ru>

Вышеуказанными способами проведения процедур закупается 89,6 % товаров, работ и услуг, в том числе самими властными органами, которые должны поддерживать конкуренцию.

Серьезную опасность для конкуренции в сфере закупок для нужд бюджета представляет сговор между участниками закупок, а также с заказчиками, организаторами закупок. При этом происходит уменьшение или в целом отсутствие конкуренции со стороны хозяйствующих субъектов, не участвующих в соглашении; создание дополнительных преград для выхода на рынок организаций; монополизация сбыта, а также ухудшение качества товара, качества выполнения работы или услуги и ассортимента поставляемого товара.

Крайне необходимы меры по улучшению взаимодействия контролирующих органов, общественного контроля в сфере снабжения для пресечения и недопущения неконкурентных соглашений на рынке в рамках межведомственного взаимодействия и контроля. Также следует прилагать дополнительные усилия по пресечению лоббирования интересов игроков рынка в органах власти, ужесточить ответственность за нарушения при формировании заказа для нужд государства, в частности отстранение от должностей лиц, занимающихся организацией торгов, и введение уголовной ответственности за крупные систематические нарушения не только заказчиков, но и недобросовестных поставщиков. Заказчик или организатор торгов крайне редко может полностью застраховать себя от действий недобросовестных исполнителей (поставщиков), так

как внесение в реестр недобросовестных поставщиков как инструмент на деле неэффективен. Поставщику ничего не мешает открыть новую организацию и снова участвовать в закупках.

Конкурентные и неконкурентные закупки в электронной форме нашли практическое применение только в виде формирования и опубликования разных способов на электронных торговых площадках, это свидетельствует о недостаточном уровне и объеме методических разработок, ориентированных на создание формальных алгоритмов процедур снабжения, т. к. на сегодняшний момент не разработано алгоритмов по проведению приемки товаров, работ, услуг в форме электронного документооборота, не в полном объеме определено ведение исполнения в электронной форме.

В связи с этим считаем необходимым ориентировать будущих руководителей в области управления не только государственного и муниципального, но и управленцев коммерческих структур, на совершенствование контрактных закупок, необходимость сдвига акцента на ответственность сторон за ненадлежащее исполнение договорных обязательств, так как снижение реальных рыночных цен поставщиками для получения контракта, либо необоснованное увеличение ценовой политики, в угоду себе, как правило, приводят к различным нарушениям, а именно: ухудшению качества товаров, работ, услуг или необоснованному нарушению сроков поставки товаров.

Важно также обозначить ряд проблем, с которыми сталкиваются заказчики в сфере государственных закупок (рис. 3).



Рис. 3. Проблемы заказчиков в сфере государственных закупок

Fig. 3. Problems of customers in the field of public procurement

Как видно из рисунка, данные проблемы (перечень далеко не полный) могут быть решены компетентным госслужащим при соответствующей поддержке государства, в частности путем изменения законодательства в сфере гражданского и антимонопольного права.

Исходя из этого, еще одним из направлений изучения современных проблем государственного и муниципального снабжения следует считать совершенствование взаимоотношений контролирующих органов. Отсутствие регламента по взаимодействию между органами усложняет

контроль и привносит изрядное количество отрицательных моментов в процессе закупочной деятельности. Данный вывод основан на практике применения ст. 99 44-ФЗ, включая личный опыт работы, а также на основании отсутствия регламента взаимодействия контролирующих органов в сфере закупок и единого органа власти РФ, уполномоченного давать разъяснения по применению 44-ФЗ.

Недостаточные связи во взаимодействии приводят к несоблюдению предписаний и неприятию к сведению предложений. В процессе работы органы сталкиваются с проблемами при привлечении к ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. В связи с этим требуется детальная проработка законодательной базы для усиления эффективно-

сти в борьбе с неконкурентными соглашениями в сфере снабжения.

Следует отметить, что, несмотря на проводимую государством работу по совершенствованию государственных закупок, до сих пор остается много вопросов к проведению электронных процедур.

На наш взгляд, одним из больших шагов вперед при стало введение ЕИС (единой информационной системы), где официально публикуются все государственные закупки в России, но этого недостаточно. Решением проблемы может являться усиление открытости, информативности процесса закупок в целом, что позволит отслеживать все конкурентные процедуры в режиме реального времени. Можно перечислить еще ряд направлений совершенствования процесса закупок (рис. 4).

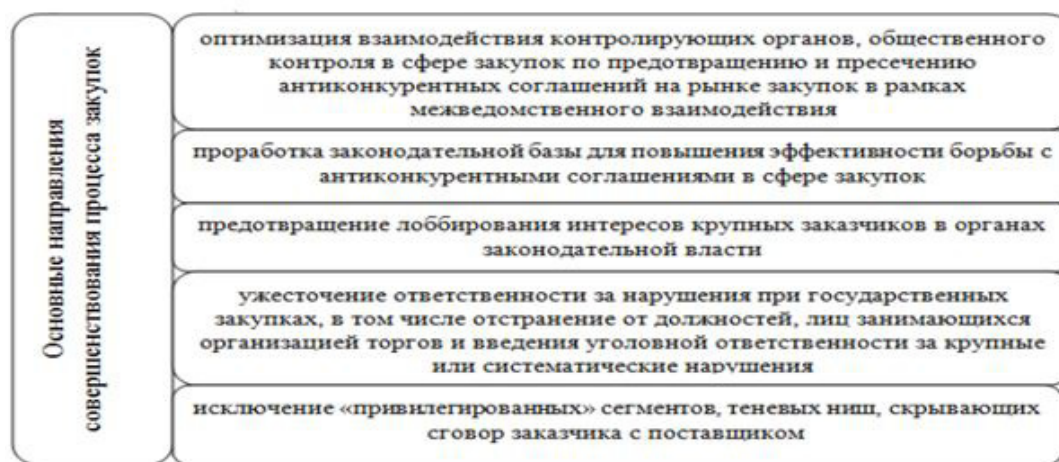


Рис. 4. Основные направления совершенствования процесса закупок

Fig. 4. Main directions for improving the procurement process

Все это актуализирует необходимость детального изучения современных проблем государственных и муниципальных заказов в процессе профессиональной деятельности.

Кроме того, для совершенствования самого процесса снабжения государственных и муниципальных заказчиков важными решениями станут:

- внесение изменений в Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в части сокращения больших затрат времени с момента планирования потребности до момента получения необходимого товара, работы, услуги, а именно сокращения временных интервалов между всеми этапами формирования и размещения закупок в си-

стеме электронных торгов. Так, например, для аукционов в электронной форме наиболее эффективным будет сокращение времени на подачу заявок для потенциальных участников и подписание контракта после подведения итогов конкурентной процедуры. Это позволит проводить закупки для государственных и муниципальных нужд более оперативно и, соответственно, получать необходимые товары, работы, услуги в максимально короткие сроки;

- глобальное усовершенствование функционала электронных торговых площадок и добавление возможности напрямую общаться заказчику с потенциальными участниками, которые аккредитованы на данных площадках, по вопросам размещенных закупок, например по техническим характеристикам, особенностям, желаемым результатам, которые будут достигнуты в ходе поставки товара, выполнения работ

или оказании услуг, при этом не создавая кому-либо преимущественных условий для участия в электронной процедуре и не нарушая условий для разглашения конфиденциальной информации;

- внесение изменений в нормативные акты главных распорядителей бюджетных средств для стимулирования заказчиков к разумной экономии бюджетных средств путем передачи установленной части сэкономленных при осуществлении конкурентных процедур закупок средств в распоряжение заказчика на реализацию уставных целей деятельности.

Данная детальная проработка процедур, установленных регламентом, позволит перейти на процесс закупочной деятельности, при котором на протяжении всего годового плана, включая весь комплекс закупочных процедур: от планирования и прогнозирования до исполнения контрактов, аудита и контроля полученных результатов, в том числе осуществления закупок с максимальным использованием электронных технологий, — позволит повысить эффективность формирования и реализации государственных и муниципальных заказов в системе электронных торгов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Беляева О. А. Несостоявшийся конкурс как следствие антиконкурентного соглашения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 2. С. 41–45.
2. Власов А. Б., Кремер К. И. Использование принципов и инструментов маркетинга государственным заказчиком // Современная экономика: проблемы и решения. 2021. № 10. С. 47–57.
3. Грицюк Т. В., Котилко В. В., Лексин И. В. Бюджетная система Российской Федерации : учеб.-метод. пособие. М. : Финансы и статистика, 2021. 560 с.
4. Колесников Ю. А., Борисов Б. А., Киреева Е. Ю. Цифровые методы правового анализа, регулирования и мониторинга бюджетной сферы РФ в контексте новой парадигмы финансового контроля // Проблемы экономики и юридической практики. 2020. № 6. С. 205–210.
5. Михашин А. В. Гражданско-правовое регулирование закупок по государственному оборонному заказу : монография. М. : Юстицинформ, 2021. 196 с.
6. Оборин М. С., Пономарев А. А. Совершенствование модели управления системой государственных закупок в цифровой среде // Сервис в России и за рубежом. 2021. Т. 15, № 1. С. 81–92.
7. Сквоиков А. Г. Цифровая экономика. Электронный бизнес и электронная коммерция. СПб. : Лань, 2022. С. 260.
8. Третьяк И. А. Координация в системе государственного и муниципального управления : учеб. пособие. Омск : Изд-во Омск. гос. ун-та им. Ф. М. Достоевского, 2020. 1 CD-R. Систем. требования: процессор с частотой 1,3 ГГц или выше; ОЗУ 512 Мб ; Microsoft Windows XP/Vista/7/8/10; CD-ROM, мышь ; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. Зарегистрировано в Информрегистр 12.11.2020 № 0322003092. Текст электронный.
9. Федорова И. Ю., Фрыгин А. В., Седова М. В. Государственные и муниципальные закупки как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов : монография. М. : Дашков и К, 2020. 242 с.
10. Шмелева М. В. Сложность и слишком большая дифференциация нормативно-правовых актов в сфере государственных закупок // Право и экономика. 2020. № 8. С. 61–67.

REFERENCES

1. Belyaeva OA. Failed competition as a consequence of an anti-competitive agreement. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava = Journal of Entrepreneurial and Corporate Law*. 2021;(2):41-45. (In Russ.).
2. Vlasov AB, Kremer KI. Use of marketing principles and tools by the state customer. *Sovremennaya ehkonomika: problemy i resheniya = Modern economy: problems and solutions*. 2021;(10):47-57. (In Russ.).
3. Gritsyuk TV, Kotilko VV, Leksin IV. Byudzhethnaya sistema Rossijskoj Federacii: uchebno-metodicheskoe posobie = Budget system of the Russian Federation: educational manual. Moscow: Finance and Statistics; 2021. 560 p. (In Russ.).
4. Kolesnikov YuA, Borisov BA, Kireeva EYu. Digital methods of legal analysis, regulation and monitoring of the budgetary sphere of the Russian Federation in the context of the new paradigm of financial control. *Problemy ehkonomiki i yuridicheskoy praktiki = Problems of economics and legal practice*. 2020;(6):205-210. (In Russ.).
5. Mikhashin AV. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie zakupok po gosudarstvennomu oboronnomu zakazu = Civil regulation of procurement under state defense orders. Moscow: Justitsinform Publ. House; 2021. 196 p. (In Russ.).
6. Oborin MS, Ponomarev AA. Improving the model for managing the public procurement system in a digital environment. *Servis v Rossii i za rubezhom = Service in Russia and abroad*. 2021;15(1):81-92. (In Russ.).
7. Skovikov AG. Cifrovaya ehkonomika. Ehlektronnyj biznes i ehlektronnaya kommerciya = Digital economy. Electronic business and electronic commerce. St. Petersburg: Lan Publ. House; 2022. 260 p. (In Russ.).
8. Tretyak IA. Koordinatsiya v sisteme gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya = Coordination in the system of state and municipal government. Omsk: Publishing house Omsk. state University named after F.M. Dostoevsky; 2020. 1 CD-R. System. requirements: processor with a frequency of 1.3 GHz or higher; RAM 512 MB; Microsoft Windows XP/Vista/7/8/10; CD-ROM, mouse; Adobe Acrobat Reader 8.0 and higher. Registered in Informregister on November 12, 2020 No. 0322003092. Electronic text. (In Russ.).

9. Fedorova IYu, Frygin AV, Sedova MV. Gosudarstvennye i municipal'nye zakupki kak instrument povysheniya ehffektivnosti raskhodov byudzhetrov = State and municipal purchases as a tool to increase the efficiency of budget expenditures. Moscow: Dashkov and K Publishing House; 2020. 242 p. (In Russ.).

10. Shmeleva MV. Complexity and too much differentiation of regulatory legal acts in the field of public procurement. Pravo i ehkonomika = Law and Economics. 2020;(8):61-67. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Г. Г. Павлова — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления.

Д. В. Ксенофонтов — магистрант факультета управления.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Galina G. Pavlova — Candidate of of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration.

Dmitry V. Ksenofontov — master's student at the Faculty of Management.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 01.10.2023

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing: 21.10.2023

Принята к публикации / Accepted for publication: 23.10.2023