

Военно-экономический вестник / Military Economic Bulletin <https://voenvestnik.ru>

2019, №1 / 2019, No 1 <https://voenvestnik.ru/issue-1-2019.html>

URL статьи: <https://voenvestnik.ru/PDF/05ECVV119.pdf>

DOI: 10.15862/05ECVV119 (<http://dx.doi.org/10.15862/05ECVV119>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Хачатурян К.С., Москвитин А.Г., Войтов В.В., Ротарь М.А. Совершенствование системы госзакупок на основе применения технологии мониторинга // Военно-экономический вестник, 2019 №1, <https://voenvestnik.ru/PDF/05ECVV119.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/05ECVV119

УДК 33

Хачатурян Каринэ Суреновна

ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, Москва, Россия
Профессор кафедры «Экономических теорий и военной экономики»
Доктор экономических наук, профессор

Москвитин Алексей Геннадьевич

ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, Москва, Россия
Соискатель

Войтов Владислав Владимирович

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
Магистрант
E-mail: vlad_700_123@mail.ru

Ротарь Максим Анатольевич

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
Магистрант
E-mail: rotarma1@mos.ru

**Совершенствование системы госзакупок
на основе применения технологии мониторинга**

Аннотация. В статье представлен анализ функции планирования государственных закупок. Определена ее роль в процессе удовлетворения государственных заказчиков в товарах, работах, услугах посредством исполнения государственного заказа. Выявлены ключевые недостатки в существующих законах и актах, регламентирующих государственные закупки. Определены ключевые участники государственных закупок, осуществляющие контроль и мониторинг процесса. Предложена интегрированная единая информационная система государственных закупок, способствующая выявлению нарушений исполнения государственного заказа на всех этапах.

Ключевые слова: государственные закупки; планирование закупок; организация закупок; выбор поставщика логистическая система; система контроля и мониторинга; Закон №44-ФЗ

Госзакупки составляют значительную часть в затратном аспекте бюджета большинства современных государств и эффективным инструментом управления экономикой страны. Для их эффективного управления, в условиях развития контрактной системы, на сегодняшний день возрастает роль технологии мониторинга [3]. Контракты государственных закупок составляют

одну из значительных долей ВВП и государственного бюджета любой страны. Исследование контрактной системы выявило моменты избыточных транзакционных издержек, которые возникают в контрактной системе, из них это сбор справок и соблюдение других формальных процедур. В сумме стоимость таких издержек составляет более 8 млрд рублей в год. Переход на современные электронные технологии закупок, замена обязательного обучения персонала сертификацией ключевых специалистов, интеграция единой информационной системы с ЕГРЮЛ и другими государственными информационными системами позволят сократить указанные издержки. Существуют некоторые причины, в частности в связи с несовершенством и неполнотой законодательной и нормативной базы и отсутствия эффективных механизмов мониторинга проведения конкурсов в области государственных закупок, эффективность использования средств, которые выделяются бюджетом, не оптимальна. Для практики и теории управленческой деятельности не мало важной является проблема улучшения адекватности управленческих решений, принимаемых технологией мониторинга в сравнении с реалиями рыночной среды. В связи с этим, крайне важное место занимает проблема улучшения использования мониторинга в интересах оптимизации государственных расходов.

Согласно данным Оценочного отчета (Evaluation Report) (2015), которое опубликовано Европейской комиссией, объем закупок государства в Европейском Союзе в 2015 году составил 2,1 трлн евро, что составляет 19 % ВВП. Данное значение само по себе говорит о необходимости введения мониторинга работы систем государственных закупок. Также одной из серьезных проблем сегодня является усиление эффективности госзакупок, как основы оптимального управления и распределения ресурсов государства.

В России, как и в странах Европы, система государственных закупок развивалась путем эволюции. Первыми этапами было формирование механизмов размещения государственного заказа для сокращения расходов государственных средств и противодействие их хищению и растрате. Самым действенным механизмом, решающим обе эти проблемы, стало конкурсное размещение государственного заказа среди потенциальных поставщиков. Россия в разное время неодинаково расставляла акцент на соблюдении перечисленных признаков. Иногда лицам, которые представляют интересы государства и претендентам на выполнение заказа предоставлялась относительно большая свобода действий. Несмотря на это в случае выявления каких-либо злоупотреблений они несли строгое наказание. В других случаях превалировал жесткий административный контроль за буквально всеми действиями заказчиков и претендентов. Третий, современный подход, основан на по возможности полном исключении роли субъективных факторов в процессе выбора исполнителя государственного заказа, что достигается за счет детально прописанных процедур подготовки и проведения конкурса и организации мониторинга государственных закупок.

Имеются разные подходы к применению и трактовке технологии мониторинга. Многие авторы выделяют следующие отличия мониторинга от стандартной статистической технологии:

- целевой характер наблюдения с ориентацией на выявление тенденций и локальных изменений, возможностей возникновения неблагоприятных и рискованных ситуаций;
- интегрированный учет информации;
- включение в сферу наблюдения, накопления и анализа не только количественных, но и качественных, нечисловых данных, а также «статистики связей», «статистики факторов» и других видов результатов обработки данных;
- широкое использование компьютерных методов представления, обработки и визуализации информации.

Рассматривая мониторинг в разрезе методов и способов осуществления контроля (контроля за осуществлением закупок). На самом деле, понятие «мониторинг» изначально использовалось в исследованиях техники для обозначения контроля последствий деятельности человека. Мониторинг закупок ФАС осуществляла на основе общедоступной информации в сети Интернет, размещенной на официальных сайтах:

- Федеральной антимонопольной службы – <http://fas.gov.ru/>;
- Единой информационной системы в сфере закупок – <http://zakupki.gov.ru/> (портал госзакупок).

При осуществлении мониторинга закупок ФАС были рассмотрены: качество подготовки закупочной документации; обоснование начальной (максимальной) цены; проведение оценки заявок участников; технические задания на предмет ограничения конкуренции; выбор поставщиков.

Большое количество авторов рассматривают в качестве элементов мониторинга анализ и наблюдения, а также прогнозирование и функции контроля, хотя может означать отождествление понятий «мониторинг» и «управление», поскольку содержательная грань между ними при таком подходе становится малоразличимой.

Следующий подход, на наш взгляд, нашел отражение в закрепленном в ч. 1 ст. 97 ФЗ № 44 определении понятия «мониторинг закупок». Он представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков.

Мониторинг закупок отличается от контроля и аудита в сфере закупок, предусмотренных в рамках ФЗ № 44, целями, объектом, предметом и методами исследования [6].

Аудит и контроль в системе закупок осуществляется для целей установления законности составления и исполнения бюджетов в отношении расходов, которые связаны с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности.

Цели мониторинга закупок представлены в ч. 2 ст. 97 ФЗ № 44:

1. оценка степени достижения целей осуществления закупок;
2. оценка обоснованности закупок;
3. совершенствование законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Процесс осуществления закупок – это предмет мониторинга закупок. Объектами аудита и контроля в сфере закупок являются: органы исполнительной власти, казенные учреждения, бюджетные и автономные учреждения, юридические лица, в случае реализации инвестиционных проектов [1].

В качестве объекта мониторинга закупок выступают: обоснованность закупок; исполнение процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя); исполнение контракта (включая проведение экспертизы, приемки, подготовку отчета); изменение или расторжение контракта; реализация плана и плана – графика закупок; достижение целей закупок [5].

Исходя из системного подхода к использованию мониторинга, была разработана классификация видов мониторинга закупок по следующим основаниям:

По субъекту, проводящему мониторинг:

- коммерческий;

- мониторинг, проводимый органами власти;
- общественный.

По объекту исследования:

- мониторинг планов закупок, планов-графиков;
- мониторинг закупок, проводимый различными способами (конкурсы, аукционы и др.);
- мониторинг отдельных групп закупок;
- мониторинг начальных цен контрактов и др.

По способу осуществления мониторинга:

- внутренний мониторинг, проводимый определенным отделом, ведомством (штатные сотрудники на протяжении всего рабочего дня занимаются исследованием системы государственных закупок);
- внешний мониторинг – проводится внештатными сотрудниками или передается на аутсорсинг.

По характеру используемых методов:

- статистический (на основе статистической «Формы №1-контракт», официального сайта);
- нестатистический (на основе законодательных изменений).

По направленности:

- мониторинг условий (мониторинг планов-графиков);
- мониторинг процесса (мониторинг графиков);
- мониторинг результата (мониторинг государственных контрактов, мониторинг исполнения государственных закупок и т. д.).

В зависимости от этапа закупочной деятельности:

- мониторинг прогнозирования – планов закупок;
- мониторинг планирования – планов-графиков;
- мониторинг размещения заказа;
- мониторинг исполнения контракта.

Следующим субъектом, который проводит мониторинг, являются органы всех уровней власти: от муниципальной до федеральной [2].

Для решения задач повышения эффективности закупок государства, как основы оптимального распределения и управления государственными ресурсами Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественный мониторинг как одну из форм общественного контроля. Согласно ст. 19 – «под общественным мониторингом понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» [7].

Мониторинг в сфере государственных и муниципальных закупок, как правило, тесно интегрирован с другими государственными информационными ресурсами. Например,

зачастую первоначальные сведения о заказчиках и поставщиках вводятся в систему на основании данных регистрирующих органов. При этом возможность редактирования или интерактивного ввода таких данных полностью исключается. Большая часть контролирующих органов на сегодняшний день сходится во мнении, что анализ исторических данных и поиск фактически совершенных нарушений имеют свое предельное значение для повышения уровня эффективности мониторинга государственных закупок. Отсюда следует, что задача повышения эффективности системы государственных закупок на основе повышения технологии мониторинга в значительной степени зависит от того, чтобы предупредить нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств, а не просто выявить факты таких нарушений [4].

При этом в зависимости от времени определяются два основных подхода к технологии реализации функции мониторинга. Первый это проверка исторических данных о закупочных процедурах в интересах проверки всех данных о заказчике, поставщике и предмете закупки на этапе объявления закупочной процедуры. Второй подход является приоритетным, поскольку позволяет не просто выявить факт нарушения, но и предупредить неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств, тем самым избежать потерь времени на расследование нарушений и судебные разбирательства. Именно такой мониторинг может обеспечить сбор информации, а также предполагает автоматическую блокировку или приостановку закупочной процедуры на этапе объявления. Кроме перечисленного, подобная система мониторинга позволяют осуществлять своего рода профилактику нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок за счет предоставления доступа к результатам предварительных автоматических проверок и накопленным статистическим данным распорядителям, осуществляющим мониторинг над расходованием бюджетных средств подведомственных учреждений. Это в серьезной степени сокращает риски финансовых и экономических потерь и неэффективного расходования денежных средств для государственных нужд.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусов П. Оперативность и достоверность банковского мониторинга // Банк. дело в Москве. 2016. № 11. С. 14–16.
2. Ильюшин Д.М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. № 36. С. 12–13.
3. Катроша Л.В. Мониторинг как перспективный метод государственного финансового контроля в сфере закупок // Бизнес Информ. 2016. № 9. С. 303–307.
4. Фамиева, К.И. К вопросу о понятии «процедуры» закупок товаров, работ, услуг в контрактной системе / К.И. Фамиева // Проблемы права. 2016. – №3. – С. 77–80.
5. Храшкин, А.А. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Вводный комментарий директора Института госзакупок, председателя ассоциации экспертов по госзакупкам, к.э.н. А.А. Храшкина». М.: Юриспруденция. – 2017. – С. 156.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». на повышение эффективности использования.
7. Указ Президента «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» от 08.09.2014 г. № 613 // Собрание законодательства РФ 2014 г. – № 37. – Ст. 4935.

Khachaturian Karine Surenovna

«Military university» of the ministry of defence of the Russian Federation, Moscow, Russia

Moskvitin Alexey Gennadyevich

«Military university» of the ministry of defence of the Russian Federation, Moscow, Russia

Voytov Vladislav Vladimirovich

Financial university under the government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: vlad_700_123@mail.ru

Rotar Maxim Anatolevich

Financial university under the government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: rotarma1@mos.ru

Improving the public procurement system through the use of monitoring technology

Abstract. The article presents an analysis of the planning function of the state-governmental procurement. It defines its role in meeting the state order-tors in goods, works and services through the execution of the state order. Identified key weaknesses in existing laws and acts regulating public procurement. Identified the key participants of the state purchases, exercising control and process monitoring. It offers integrated unified information system for public procurement contributing to NIJ-identified violations of the state order execution at all stages.

Keywords: government procurement; procurement planning; procurement organization; supplier selection; logistics system; control and monitoring system; Law No. 44-ФЗ

REFERENCES

1. Belousov P. Operativnost' i dostovernost' bankovskogo monitoringa // Bank. delo v Moskve. 2016. № 11. S. 14–16.
2. Il'yushin D.M. Novyy podkhod k organizatsii monitoringa zakupok tovarov, rabot i uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd // Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie. 2015. № 36. S. 12–13.
3. Katrosha L.V. Monitoring kak perspektivnyy metod gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v sfere zakupok // Biznes Inform. 2016. № 9. S. 303–307.
4. Famieva, K.I. K voprosu o ponyatii «protседury» zakupok tovarov, rabot, uslug v kontraktnoy sisteme / K.I. Famieva // Problemy prava. 2016. – №3. – S. 77–80.
5. Khramkin, A.A. «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ. Vvodnyy kommentariy direktora Institutagoszakupok, predsedatelya assotsiatsii ehkspertov po goszakupkam, k.eh.n. A.A. Khramkina». M.: Yurisprudentsiya. – 2017. – S. 156.
6. Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 05 aprelya 2013 № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd». na povyshenie ehffektivnosti ispol'zovaniya.
7. Ukaz Prezidenta «O nekotorykh voprosakh gosudarstvennogo upravleniya i kontrolya v sfere gosudarstvennogo oboronnoy zakaza vooruzheniya, voennoy, spetsial'noy tekhniki i material'nykh sredstv» ot 08.09.2014 g. № 613 // Sobranie zakonodatel'stva RF 2014 g. – № 37. – St. 4935.