

## Повышение эффективности и снижение рисков государственных и муниципальных закупок

Андрей Б. Власов<sup>1</sup>Константин И. Кремер<sup>1</sup> [kremer-k@yandex.ru](mailto:kremer-k@yandex.ru)

<sup>1</sup> Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина, ул. Старых Большевиков, 54а, г. Воронеж, 394064, Россия

**Аннотация.** Актуальность темы исследования вызвана острой необходимостью урегулирования вопросов, препятствующие работе госзаказчика, особенно аспектов, позволяющих реализовывать коррупционные схемы в госзаказе, избавление от которых имеет государственную важность. Авторы понимают систему государственных и муниципальных закупок одновременно как совокупность ее участников и их действий по правилам, установленным регулятором. Они указывают на объективно существующую специфику регулирования системы прокьюремета и отводят вопросу соблюдения требований закона по отношению к ней важное место в оценке эффективности ее функционирования. В статье рассматриваются основные выявляемые схемы правонарушений в сфере закупок, однако указывается, что составление полного анализа таковых невозможно, так как не все преступления выявляются, а способы их совершения постоянно видоизменяются. Результатами правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, в том числе коррупционных, могут становиться: качество закупаемых товаров, работ, услуг; перерасход и неэффективное использование бюджетных средств; затягивание сроков исполнения заказов; возникновение потребности в повторном проведении конкурсных процедур, что также затягивает окончательные сроки исполнения необходимых действий; противодействие естественным конкурентным процессам на рынках. Авторы анализируют рекомендуемые методы предотвращения правонарушений, причем утверждают, что организационные и административные методы могут оказываться предпочтительнее правовых. В статье также анализируются причины рисков в сфере муниципальных закупок и предлагаются способы их минимизации.

**Ключевые слова:** государственные закупки, риски, регулирование, коррупция, противодействие коррупции, контрактная система

## Improving The Efficiency and Reducing Risks of The State and Municipal Procurement

Andrey B. Vlasov<sup>1</sup>Konstantin I. Kremer<sup>1</sup> [kremer-k@yandex.ru](mailto:kremer-k@yandex.ru)

<sup>1</sup> Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Yu.A. Gagarin, Starykh Bolshevikov str., 54a, Voronezh, 394064, Russia

**Abstract.** The relevance of the research topic is caused by the urgent need to resolve issues that hinder the work of the state customer, especially aspects that allow to implement corruption schemes in the state order, getting rid of which is of state importance. The authors understand the system of state and municipal procurement simultaneously as a set of its participants and their actions according to the rules established by the regulator. They point to the objectively existing specifics of the regulation of the procurement system and assign an important place to the issue of compliance with the requirements of the law in relation to it in assessing the effectiveness of its functioning. The article discusses the main identified patterns of offenses in the field of procurement, however, it is stated that it is impossible to draw up a complete analysis of them, since not all crimes are detected, and the methods of their commission are constantly changing. The results of offenses in the field of state and municipal purchases, including corruption, can be: the quality of purchased goods, works, services; cost overruns and ineffective use of budget funds; delaying the deadlines for order execution; the emergence of the need to re-conduct the tender procedures, which also delays the final deadlines for the execution of the necessary actions; opposition to natural competitive processes in the markets. The authors analyze the recommended methods of crime prevention, and argue that organizational and administrative methods may be preferable to legal ones. The article also analyzes the causes of risks in the field of municipal procurement and suggests the ways to minimize them.

**Keywords:** public procurement, risks, regulation, corruption, anti-corruption, contractual system

### Введение

Вопросы оптимизации расходов и снижения рисков, возникающих в ходе осуществления государственных и муниципальных закупок, в настоящий момент являются одними из существенных в сфере теории и практики государственного управления.

Эффективность использования бюджетных средств для удовлетворения государственных нужд, их экономия на настоящий момент остаются основными, если не единственным критерием экономической оценки результатов работы контрактной системы. С одной стороны, извлечение максимальной выгоды из бюджетных ресурсов привлекательно для любой страны

Для цитирования

Власов А.Б., Кремер К.И. Повышение эффективности и снижение рисков государственных и муниципальных закупок // Вестник ВГУИТ. 2020. Т. 82. № 2. С. 278–284. doi:10.20914/2310-1202-2020-2-278-284

For citation

Vlasov A.B., Kremer K.I. Improving The Efficiency and Reducing Risks of The State and Municipal Procurement. *Vestnik VGUIT* [Proceedings of VSUET]. 2020. vol. 82. no. 2. pp. 278–284. (in Russian). doi:10.20914/2310-1202-2020-2-278-284

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License

в любых условиях. С другой стороны, кризисные явления, наложенные санкции и эпидемия коронавируса вызывают к экономии во многих сферах реализации государственных функций. При этом сокращение расходов не должно отрицательно сказываться на российском бизнесе и трудящихся, которые и без того находятся в сравнительно проблемной ситуации. Напротив, одной из функций контрактной системы закупок, помимо собственно удовлетворения потребностей государства, является поддержание и оздоровление экономики.

В мировой практике известно большое разнообразие способов организации закупок для государственных нужд. Российское законодательство предусматривает пять: закупка у единственного поставщика, электронный аукцион, конкурс, запрос предложений и запрос котировок, причем наиболее широко применяются первые два, хотя конкурсы применяются для сделок на крупные суммы. Хотя по закону контрактная система должна способствовать сохранению конкурентных отношений на рынках закупаемых товаров, работ и услуг, на закупки у единственного поставщика приходится в последние годы около 50% всех совершаемых сделок (считая по числу заключенных договоров).

Как авторы академических трудов, так и практикующие специалисты подчеркивают сохраняющуюся потребность в дальнейшем совершенствовании законодательства [8, 10]. Одним из ключевых направлений такого совершенствования выступают действия по снижению рисков в данной области, причем как коррупционных, так и любых других.

По мнению В.А. Галанова [3], перестроение существовавшей до 2014 года системы обеспечения государственных и муниципальных нужд

следовало проводить с учетом опыта других стран, хотя и отечественная правоприменительная практика была в состоянии подать некоторые идеи в области оздоровления конкурентных отношений. Следует подчеркнуть, что требования закона к государственному контракту как в соответствии с ранее действовавшим 90-ФЗ, так и сейчас, в соответствии с 44-ФЗ остаются сложными для понимания и трактовки, что мешает части предпринимателей успешно участвовать в конкуренции за поставку товаров для нужд государства и его структур [2]. Отрицание или даже призывы к ослаблению регуляторной функции государственных органов в сфере прокьюремета, по нашему мнению и мнению других исследователей [7], является тупиковой позицией. Совершенствование регулирования контрактной системы, однако, должно идти не по пути увеличения объема и строгости правил, а по пути их полноценного применения, оптимизации, облегчения толкования и, в конечном счете, роста производительности всей система [5].

Несмотря на достаточно продолжительный и в целом успешный опыт применения нового законодательного регламентирования системы прокьюремета, невозможно признать процесс формирования нормативной базы управления государственной контрактной системы завершенным и не требующим дальнейших усилий и теоретических изысканий.

### Оценка значения соблюдения законодательства в управлении закупками

Контрактную систему рассматривают как новую концепцию государственных закупок. Сущность данной контрактной системы как совокупности ее участников и их действий, может быть представлена триедино (рисунок 1).



Рисунок 1. Триединая сущность контрактной системы прокьюремета [9]

Figure 1. The triune essence of the contract procurement system

Как в России, так и за ее пределами ученое сообщество и государственные структуры уделяют большое внимание разработкам методов и процедур оценки качества работы системы обеспечения государственных нужд, ее результативности и эффективности. При аналитической

оценке в сфере государственного заказа широко применяются разные критерии, в частности, мы считаем основными среди них отдельные индикаторы и группы показателей, характеризующие оценочные критерии, представленные на рисунке 2.

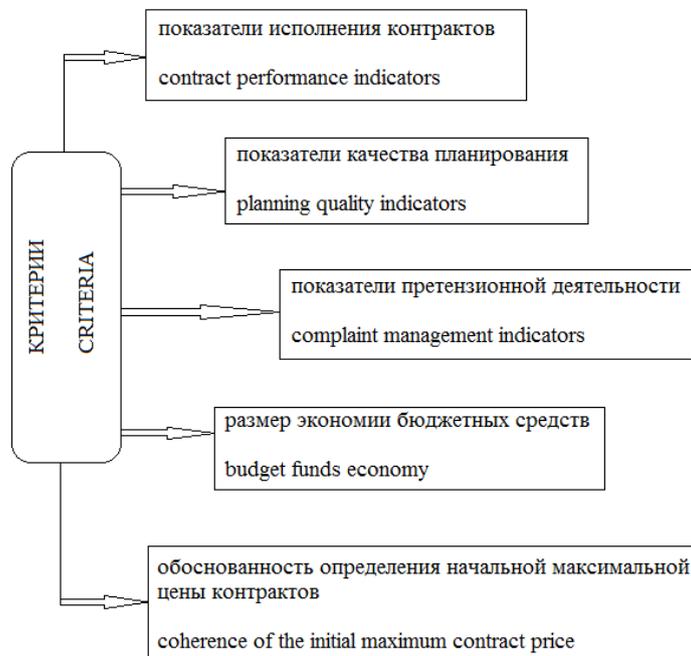


Рисунок 2. Основные критерии оценки эффективности ФКС

Figure 2. The key criteria for assessing the effectiveness of the federal contractual system

То есть среди наиболее значимых критериев мы считаем нужным выделить фактор соблюдения законодательства, регламентирующего федеральную контрактную систему. Количественно его можно определить разными способами, например: из общего числа заключенных за отчетный период контрактов вычитаются те, которые были заключены с нарушениями, а потому расторгнуты после выявления указанных нарушений, затем разность делится на общее число контрактов и выражается в процентах. В таком случае возможны два способа расчета: по числу контрактов и по их сумме.

#### **Анализ проблемы ликвидации коррупционной составляющей в управлении закупками**

Регулирование системы обеспечения государственных потребностей представляет собой весьма специфическую проблему, так как государство одновременно выступает и регулятором, формирующим правила и процедуры в форме законов и подзаконных актов, и одной из сторон всех рассматриваемых сделок – покупателем (заказчиком), и контролирующей инстанцией, обязанной следить за исполнением законных требований [1]. В такой ситуации,

с одной стороны, очевидно, что государство заинтересовано в минимизации всех связанных с деятельностью системы рисков, но с другой стороны, конкретные действия осуществляют люди, что формирует условия и возможности возникновения коррупционной составляющей. Отсюда следует, что развитие и совершенствование федеральной контрактной системы предполагает два основных направления:

- повышение качества государственного заказа и обеспечение его экономической эффективности;
  - расширение цифровизации, электронных форм организации процедур, что сокращает прямые человеческие контакты и вмешательство личной воли в процессы принятия решений.
- В деятельности по обеспечению государственных нужд адекватный выбор поставщика занимает ведущее место, так как от него зависит:
- объем, качество и цена поставляемых товаров, работ либо услуг;
  - вероятность полного и своевременного исполнения заказа, а следовательно – полнота удовлетворения существующей потребности;
  - сохранение здоровых состязательных отношений на рынке;

— сбалансированное развитие экономики за счет притока бюджетных средств в качестве выручки наиболее успешных и достойных субъектов бизнеса, сумевших выиграть в тех или иных конкурентных процедурах по закупкам;

— предотвращение злоупотреблений со стороны чиновников.

Вероятно, именно поэтому происходящие изменения в законодательном регулировании закупок зачастую касаются именно процедур выбора поставщиков. С другой стороны, само наличие непрекращающихся изменений свидетельствует о том, что оптимальные процедуры пока так и не созданы, причем не только в нашей стране, но и в мировой практике. В том числе не создана процедура, целиком и полностью способная предотвратить преступное деяние в сфере прокьюремента.

Обеспечение же такой ситуации стало бы гораздо более выгодным и перспективным действием, чем просто ужесточение наказаний за уже свершившиеся правонарушения, хотя и в последнем направлении имеется резерв.

В настоящее время мы в основном наблюдаем применение к чиновникам административных мер взыскания за совершенные нарушения, причем как в случаях некомпетентности ответственных лиц, так и — нередко — прямого преступного умысла с их стороны. Между тем, Уголовный кодекс включает ряд статей, применимых в ряде случаев (ст. 178 Ограничение конкуренции; ст. 278 Злоупотребление должностными полномочиями; ст. 290 Получение взятки; ст. 292 Служебный подлог). Случаев их фактического применения сравнительно немного, несмотря на объем выявляемых нарушений. Сравнительно часто используется только ст. 204 Коммерческий подкуп.

Исследовать коррупционные схемы и иные возможности правонарушений в сфере государственных закупок достаточно проблематично даже с юридической точки зрения, не говоря уже об экономической, хотя такие попытки предпринимаются (рисунок 3).

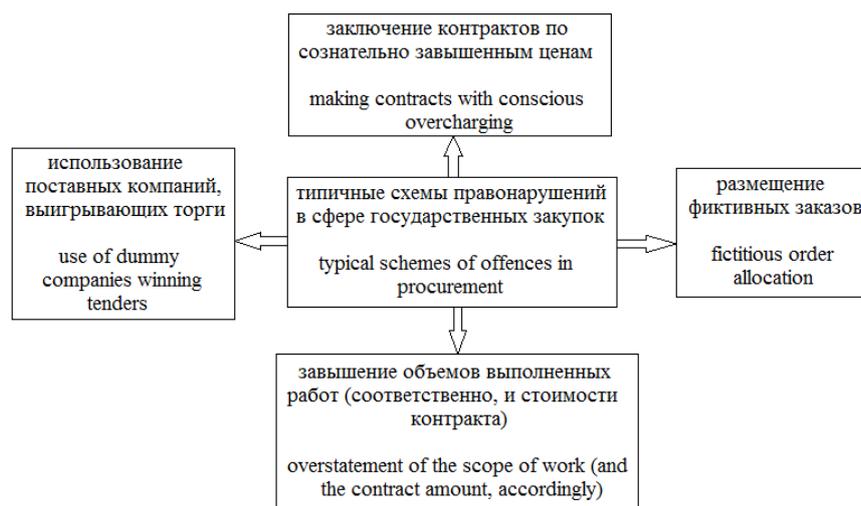


Рисунок 3. Наиболее типичные схемы правонарушений в сфере государственных (муниципальных) закупок  
Figure 3. The most typical schemes of offenses in the field of state (municipal) procurement

Немаловажным фактом, обуславливающим наличие большого числа правонарушений, выступает обращение очень значительным денежными суммами в сфере государственного заказа, что делает присвоение даже небольшой и незаметной на общем фоне их части привлекательным как для представителя заказчика, так и для бизнес-единицы, участвующей в сговоре.

Более того, часть закупок осуществляется для нужд обеспечения обороноспособности страны либо иных схожих, то есть напрямую касается государственной тайны. Очевидно, что в данном случае размещение заказов проводится закрытыми методами, и осуществление публичного контроля оказывается невозможным.

Однако в подобных ситуациях ущерб от разглашения гостайны может существенно превосходить экономический урон от неправомерных действий ответственных лиц, поэтому никаких рекомендаций даже по частичному раскрытию соответствующей информации не выдвигается.

Такие исследователи, как, например, А.И. Землин [4], считают, что организационно-административное воздействие на кадры, задействованные в системе государственных закупок, не менее, если не более важно, чем совершенствование законодательства, направленного на борьбу с коррупционными явлениями (рисунок 4).

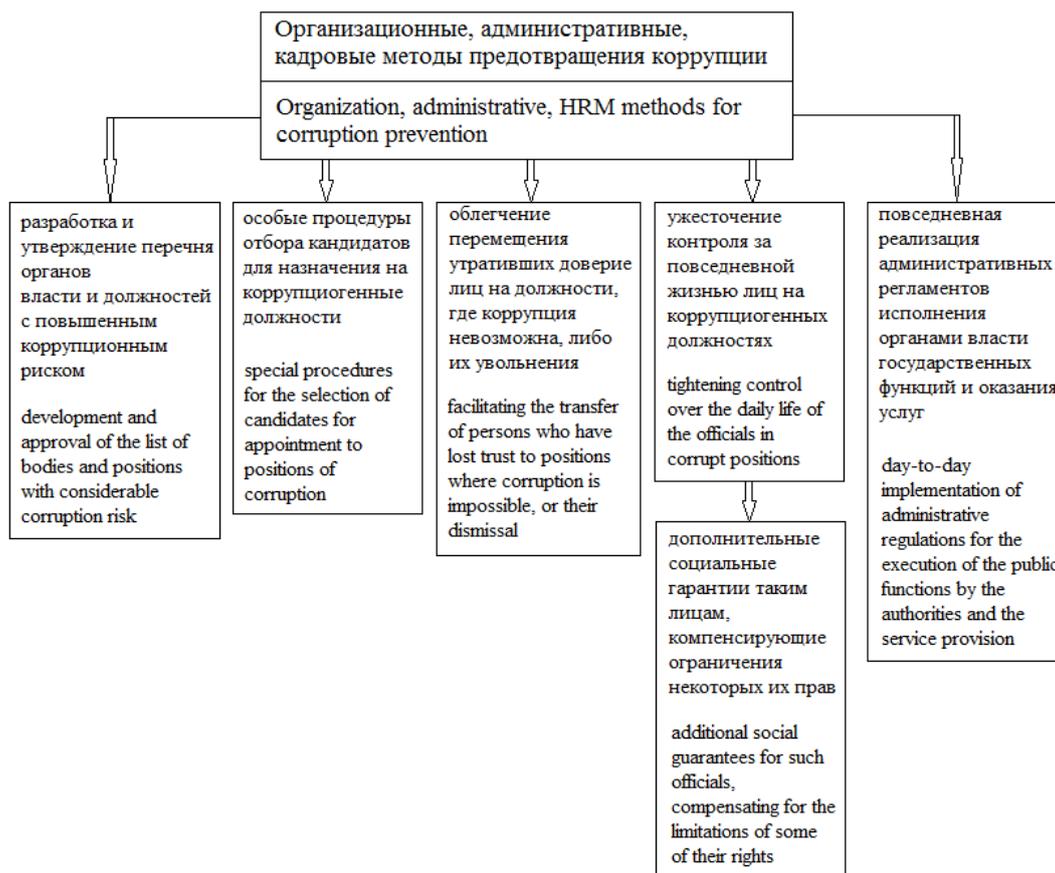


Рисунок 4. Методы кадрового и административного характера, применимые в сфере государственных (муниципальных) закупок

Figure 4. HRM and administrative means applicable in the field of state (municipal) procurement

Помимо тщательного отбора кандидатов на должности в сфере государственных закупок и повседневного контроля их работы, немалую роль может сыграть информирование и пропаганда. Постоянное получение сведений, подтверждающих неотвратимость и жесткость наказания за коррупционные преступления, конечно, не может быть единственным или основным инструментом борьбы с ней, но в совокупности с другими методами может существенно повысить их эффективность.

В сфере закупок для удовлетворения муниципальных нужд, даже в крупных городах и районах, обращающиеся суммы обычно намного меньше государственных контрактов, что делает эту сферу деятельности несколько менее привлекательной с точки зрения намеренных правонарушений с целью получения экономических выгод. Однако фактически нарушений здесь фиксируется не меньше. Связано с это с двумя обстоятельствами. Во-первых, на уровне одного населенного пункта, даже довольно крупного, либо района, органы власти и представители бизнеса имеют гораздо больше возможностей вступления в тесные личные отношения. Отсюда наличие брака или близких родственных отношений между представителем заказчика и исполнителя по

муниципальному контракту становится отнюдь не единственной ситуацией, создающей возможность для осуществления правонарушений. Во-вторых, намеренное правонарушение не является единственным видом риска в сфере закупочной деятельности. На муниципальном уровне нередко фиксируются нарушения, вызванные недостаточной компетентностью должностных лиц, их ошибками или простой небрежностью в исполнении своих обязанностей.

Способами борьбы с такими видами рисков в сфере прокьюрента представляются следующие:

- тщательная оценка профессиональных компетенций кандидатов при их отборе на соответствующие должности;
- активная работа по повышению квалификации муниципальных кадров, а в случае необходимости – организация их профессиональной переподготовки; причем отношение к данной проблеме должно быть самым серьезным, не формальным, со стороны как организаторов, так и самих обучающихся;
- проведение своевременного информирования должностных лиц обо всех изменениях в законодательстве, касающихся их деятельности, и регулярные проверки их осведомленности.

## Выводы

Риски возникновения правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок и экономического ущерба, связанного с ними, могут быть в значительной степени снижены в ходе дальнейшего совершенствования правовой и организационной составляющих системы прокьюремента.

Коррупционные явления вызываются или усиливаются под воздействием ряда обстоятельств, как характеризующих современную контрактную систему, так и типичных для жизнедеятельности государства в целом:

- до сих пор не преодоленный правовой нигилизм значительной части населения;
- отсутствие правового регулирования части экономических и социальных отношений;
- наличие в системе регулирования трудновыполнимых или вообще невыполнимых (хотя бы для части участников) правовых норм;
- затруднительность понимания и однозначной трактовки ряда нормативных требований;
- безнаказанность части уже известных нарушителей, а также псевдо-безнаказанность граждан и организаций, бесосновательно обвиняемых недобросовестными средствами массовой информации и Интернет-источниками.

Результатами правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, в том числе коррупционных, могут становиться:

- качество закупаемых товаров, работ, услуг;
- перерасход и неэффективное использование бюджетных средств;
- затягивание сроков исполнения заказов;
- возникновение потребности в повторном проведении конкурсных процедур, что также затягивает окончательные сроки исполнения необходимых действий;
- противодействие естественным конкурентным процессам на рынках.

Не следует отрицать, что коррупционная составляющая не всегда, и даже не в большинстве случаев создает наблюдаемую ситуацию. Гораздо чаще причиной нарушений и отклонений становится некомпетентность, иногда – халатность ответственных за закупку служащих, причем первая также не всегда вытекает из их безответственности, но порождается быстрыми изменениями в законах и правилах. Однако и в этих случаях результаты остаются теми же, ущерб – не меньшим, а потому обе причины нарушений также следует относить к рискам функционирования контрактной системы.

## Литература

- 1 Бесманов М. Как повысить эффективность госзакупок? // Финансовый директор. 2015. № 11 (83). С. 55–57.
- 2 Бочкова С.С. Правовые требования к государственному контракту в сфере изменений законодательства о государственных закупках // Вестник Московского государственного университета приборостроения и информатики. Серия «Социально-экономические науки». 2014. № 52. С. 120–132.
- 3 Галанов В.А., Гришина О.А., Шибаев С.Р. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства. М.: ИНФРА-М, 2014. 179 с.
- 4 Землин А.И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 238–244.
- 5 Карпишин А.В. Повышение эффективности государственных закупок // Экономика и предпринимательство. 2014. № 1. С. 548–550.
- 6 Кремер К.И., Сабетова Т.В. Опыт применения разных способов осуществления госзакупок и оценка их эффективности // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1–2 (66). С. 99–103.
- 7 Маркеева А.В. Проблемы становления и перспективы развития российского рынка государственных заказов // Социально-гуманитарные знания. 2015. № 6. С. 167–180.
- 8 Сабетова Т.В., Сиволапов Д.С. Роль и особенности контрактной системы в управлении государственным заказом // Проблемы инновационного развития российской экономики: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции; под ред. Т.В. Зайцевой, Н.А. Сафоновой, А.Э. Тыртычного. 2019. С. 157–160.
- 9 Яковлев А.А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки и современность. 2012. № 5. С. 54–70.
- 10 Kremer K.I., Sabetova T.V. Implementation Of The Non-Profitable Marketing Principles In Electronic Auctions For Public Procurement // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2016. № 8 (56). P. 152–162.
- 11 Dávid-Barrett E., Fazekas M. Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement // European Journal on Criminal Policy and Research. 2019. P. 1–20.
- 12 Adjei-Bamfo P., Maloreh-Nyamekye T., Ahenkan A. The role of e-government in sustainable public procurement in developing countries: A systematic literature review // Resources, Conservation and Recycling. 2019. V. 142. P. 189–203.
- 13 Decarolis F., Giorgiantonio C. Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders // Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers. 2020. № 544.
- 14 Sharma S.K., Sengupta A., Panja S.C. Mapping corruption risks in public procurement: Uncovering improvement opportunities and strengthening controls // Public Performance & Management Review. 2019. V. 42. № 4. P. 947–975.

### References

- 1 Besmanov M. How to improve the efficiency of public procurement? Director of finance. 2015. no. 11 (83). pp. 55–57. (in Russian).
- 2 Bochkova S.S. Legal requirements for a public contract in the field of changes in public procurement legislation. Bulletin of the Moscow State University of Instrument Engineering and Informatics. Series “Socio-economic Sciences”. 2014. no. 52. pp. 120–132. (in Russian).
- 3 Galanov V.A., Grishina O.A., Shibaev S.R. Foreign experience of public procurement activities. Moscow, Infra-M, 2014. 179 p. (in Russian).
- 4 Zemlin A.I. Actual legal aspects of combating corruption in the implementation of procurement for state needs. Actual problems of economics and law. 2015. no. 1. pp. 238–244. (in Russian).
- 5 Karpishin A.V. Improving the efficiency of public procurement. Economy and entrepreneurship. 2014. no. 1. pp. 548–550. (in Russian).
- 6 Kremer K.I., Sabetova T.V. Experience in using different methods of public procurement and assessing their effectiveness. Economy and entrepreneurship. 2016. no. 1–2 (66). pp. 99–103. (in Russian).
- 7 Markeeva A.V. Problems of formation and development prospects of the Russian market of state orders. Social and humanitarian knowledge. 2015. no. 6. pp. 167–180. (in Russian).
- 8 Sabetova T.V., Sivolapov D.S. The role and features of the contract system in government procurement management. Problems of innovative development of the Russian economy Proc. conf. 2019. pp.157–160. (in Russian).
- 9 Yakovlev A.A. The public procurement system in Russia: on the verge of the third reform. Social sciences and modernity. 2012. no. 5. pp. 54–70. (in Russian).
- 10 Kremer K.I., Sabetova T.V. Implementation Of The Non-Profitable Marketing Principles In Electronic Auctions For Public Procurement. Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2016. no. 8 (56). pp. 152–162.
- 11 Dávid-Barrett E., Fazekas M. Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement. European Journal on Criminal Policy and Research. 2019. pp. 1–20.
- 12 Adjei-Bamfo P., Maloreh-Nyamekye T., Ahenkan A. The role of e-government in sustainable public procurement in developing countries: A systematic literature review. Resources, Conservation and Recycling. 2019. vol. 142. pp. 189–203.
- 13 Decarolis F., Giorgiantonio C. Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders. Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers. 2020. no. 544.
- 14 Sharma S.K., Sengupta A., Panja S.C. Mapping corruption risks in public procurement: Uncovering improvement opportunities and strengthening controls. Public Performance & Management Review. 2019. vol. 42. no. 4. pp. 947–975.

#### Сведения об авторах

**Андрей Б. Власов** к.г.н., начальник кафедры, кафедра управления повседневной деятельностью подразделений, Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина, ул. Старых Большевиков, 54а, г. Воронеж, 394064, Россия

**Константин И. Кремер** к.т.н., доцент, кафедра управления повседневной деятельностью подразделений, Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина, ул. Старых Большевиков, 54а, г. Воронеж, 394064, Россия, kremer-k@yandex.ru

#### Information about authors

**Andrey B. Vlasov** Cand. Sci. (Geol.), head of the department, management of the daily activities of units department, Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Yu.A. Gagarin, Sarykh Bolshevnikov str., 54a, Voronezh, 394064, Russia

**Konstantin I. Kremer** Cand. Sci. (Engin.), associate professor, management of the daily activities of units department, Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Yu.A. Gagarin, Sarykh Bolshevnikov str., 54a, Voronezh, 394064, Russia, kremer-k@yandex.ru

#### Вклад авторов

Авторы в равной степени принимали участие в написании рукописи и несут ответственность за плагиат

#### Contribution

Authors are equally involved in the writing of the manuscript and are responsible for plagiarism

#### Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

#### Conflict of interest

The authors declare no conflict of interest.

<b>Поступила</b> 14/05/2020	<b>После редакции</b> 23/05/2020	<b>Принята в печать</b> 01/06/2020
<b>Received</b> 14/05/2020	<b>Accepted in revised</b> 23/05/2020	<b>Accepted</b> 01/06/2020