

УДК 338.24, 658.7.01

Б.М. Бижоев*Московский городской университет управления Правительства Москвы,
г. Москва, Российская Федерация***Ю.И. Обалыева***Российский государственный социальный университет,
г. Москва, Российская Федерация*

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

АННОТАЦИЯ. В связи с реализацией национальных проектов в Российской Федерации, вновь актуализируется тематика эффективности инструментов распределения бюджетных средств. В статье произведена оценка существующих проблемных ситуаций в деятельности контрактной системы, описан механизм информационного обеспечения бюджетного и закупочного процесса. На основе конкретных кейсов, структурированы риски реализации национальных проектов, показаны факторы снижения временного цикла осуществления закупки. Проведен анализ мирового и отечественного опыта совершенствования информационной структуры государственных информационных систем и предложены варианты внедрения роботизированных технологий электронных торговых площадок.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственные закупки, контрактная система, государственные и муниципальные закупки, национальные проекты.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 18 октября 2019 г.; дата принятия к печати 2 декабря 2019 г.; дата онлайн-размещения 29 декабря 2019 г.

B.M. Bizhoviev*Moscow Metropolitan Governance University,
Moscow, Russian Federation***Yu.I. Obalyaeva***Russian State Social University,
Moscow, Russian Federation*

MANAGEMENT OF PUBLIC AND MUNICIPAL PROCUREMENTS IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS: ECONOMIC AND LEGAL ANALYSIS

ABSTRACT. In connection with implementation of national projects in the Russian Federation, the topic of effectiveness of budget allocation tools is again being updated. The article assesses the existing problem situations in the activities of the contract system, describes the mechanism of information support of the budget and procurement process. Based on specific cases, the risks of the implementation of national projects are structured, and factors for reducing the procurement time cycle are shown. The article makes an analysis of the world and national experience in improving the information structure of public information systems and offers options for introducing robotic technologies of electronic trading platforms.

KEYWORDS. Public procurement, contract system, public and municipal purchase, national projects.

ARTICLE INFO. Received October 18, 2019; accepted December 2, 2019, available online December 29, 2019.

Перспективы экономического роста национального хозяйства и результативность национальных проектов, финансируемых из бюджетной системы, детерминируются эффективностью института контрактных отношений в сфере закупок

© Бижоев Б.М., Обалыева Ю.И., 2019

Baikal Research Journal

электронный научный журнал Байкальского государственного университета

для государственных и муниципальных нужд, и во многом обусловлены способами финансирования основных направлений развития России. Именно государственный заказ становится одним из инструментов распределения бюджетных средств для реализации национальных проектов по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост», определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Однако, как оценивают эксперты и ученые, в рамках деятельности контактной системы и в связи с реализацией национальных проектов существуют проблемные ситуации, которые можно условно разделить на 2 группы:

Организационные — недостаточная взаимосвязь процедур осуществления закупок с особенностями бюджетирования; избыточная регламентация бюджетного процесса и процедур осуществления закупок [1]; наличие коррупционно-опасных функций¹.

Технологические — отсутствие системы мониторинга и контроля результатов закупки и исполнения бюджета; методологии и оценки эффективности закупок [2].

Так, к примеру согласно содержания информационных рассылок Аппарата Правительства РФ, руководителям национальных и федеральных проектов следует учитывать неготовность операторской подсистемы управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет», и предоставлять отчеты о ходе реализации проектов по состоянию на отчетный период в бумажном виде². При этом, в рамках взаимодействия Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации и органов исполнительной власти создана масштабная система обеспечения бюджетной деятельности (см. рис. 1). Информационное обеспечение бюджетного и закупочного процесса заключается в интеграции 3 различных модулей — информационной системы бюджетного планирования, единой информационной системы в сфере закупок и иных вспомогательных информационных систем. Информационное обеспечение электронных процедур занимает важное место в системе контрактных отношений, обеспечении конкуренции на этапе осуществления закупок, заключения контрактов, контроля их исполнения. При этом совокупность информации закупках для государственных и муниципальных нужд, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление, по сути и называется единой информационной системой в сфере закупок³.

Кроме того, с целью оценки эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определения мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в ст. 97 Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» также установлен порядок функционирования единой информационной системы, допол-

¹ Министерство финансов РФ признало ведомственный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд в отношении своих подведомственных ФГУ коррупционно-опасной функцией // Минфин России. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=104613&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#.

² Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 11 июня № П6-32173.

³ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».



Рис. 1. Механизм информационного обеспечения бюджетного и закупочного процесса



Рис. 2. Риски реализации национальных проектов*

* Составлено авторами по данным: МОУ «Майский указ». URL: <https://t.me/maydecree/1610>.

няющий 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.

Однако, несмотря на существующие механизмы передачи и обработки информации о реализации национальных проектов, информационное обеспечение бюджетного и закупочного процесса по-прежнему остается не прозрачным, за

что Министерство финансов не раз подвергалось критике [3]. Отметим также, что экономико-правовая категория «транспарентности» при этом зафиксирована в качестве принципа контрактной системе в сфере закупок, благодаря которому обеспечивается безвозмездный доступ, открытость и прозрачность информации⁴. Объем и движение бюджетных средств, направленных на реализацию национальных проектов, как это зафиксировано в новой редакции «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»⁵, должно быть доступно в рамках оперативного мониторинга и для регулярного контроля со стороны общественного контроля [4, с. 83].

В каждом из рассмотренных на рис. 1 модулей существуют затяжные процедуры бюрократического характера. Так, по данным опроса губернаторов, проведенных МОО «Майский указ» интервьюируемые обозначили ряд рисков реализации национальных проектов (рис. 2).

Следует отметить, что в связи с результатами проведенного опроса и присвоенными каждому критерию (рisku) определенных баллов, актуальным остаются и обозначенные руководителями регионов РФ взаимоотношения «центр-регион» в рамках бюджетных трансферов. Если проект реализуется за счет субсидии региону, то существует ряд институционально-правовых механизмов, предшествующих реализации национального проекта, в частности к ним относятся:

- 1) подписание отдельных соглашений с субъектами РФ по достижению целевых показателей, которые они обязуются достичь;
- 2) утверждение правил распределения субсидий, которое реализуется подписанием Постановлением Правительства РФ;
- 3) доведение до субъектов РФ лимитов бюджетных средств;
- 4) подписание соглашения с субъектом РФ, которое заносится в государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Необходимость осуществления минимум 4-х итераций в связи с реализацией национального проекта, как видится, приводит к многофакторному снижению эффективности способов финансирования основных направлений развития. Несмотря на то, что в результатах опроса «макроэкономический риск» является самым результативным, особое внимание следует обратить на совокупность рисков, связанных с инициацией и проведением государственных и муниципальных закупок (к таковым относятся риски — конкурсное участие, техническое обеспечение, срок исполнения, нормативно-правовая база, процедурное взаимодействие).

В связи с этим, Правительством РФ, Министерством финансов РФ, как федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок и осуществлению функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок инициированы ряд изменений в действующее законодательство в сфере закупок. Так, 1 мая 2019 г. были подписаны 3 федеральных закона (Федеральный закон от 01.05.2019 г. № 71-ФЗ, Федеральный закон от 01.05.2019 г. № 70-ФЗ и Федеральный закон от 01.05.2019 г. № 69-ФЗ), получившие определенное функциональное назначе-

⁴ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7, ч. 1) : Федер. закон от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/F8DF5108-EC19-4E6C-B83B-51C925D7BBC1>.



Рис 3. Снижение временного цикла проведения электронного аукциона

ние — упрощение государственных закупок и снижение бюрократической нагрузки как на бизнес, так и на само государство.

Изменения касались порядка планирования, проведения закупок, а также заключения, изменения и расторжения госконтрактов. Правовой анализ внесенных изменений демонстрирует снижение временного цикла осуществления закупки с 1,5 месяцев до 20 дней (почти в 2 раза), что должно позволить государственным и муниципальным заказчикам гораздо быстрее и эффективнее реализовывать национальные проекты [5]. Сокращение цикла осуществления закупок можно проиллюстрировать на процедуре проведения электронного аукциона в его версиях до изменений и после (рис. 3).

Основной целью реформируемого института контрактных отношений Российской Федерации стало также формирование концептуальных основ нового этапа развития системы закупок для государственных и муниципальных нужд, который начинается с перевода всех процедур в электронный формат (электронизация) и в перспективе перерастает в совершенно новое для рынка явление (цифровизация) [6]. Тем не менее, ожидаемых результатов от упрощения и повышения эффективности расходования средств бюджетов всех уровней бюджетной системы России не достигнуто⁶, что видно по динамике расходования денежных средств, выделенных на реализацию национальных проектов (табл.).

⁶ Об оптимизации выполнения однотипных задач, содержащихся в различных национальных и федеральных проектах : Поручение Председателя Правительства РФ : (резолюция от 17 янв. 2019 г. № ДМ-П6-190). URL: <http://government.ru/orders/selection/401/35430>.

Кассовое исполнение бюджетов национальных проектов

Национальный проект	Даты контрольных точек в 2019 г. и исполнение бюджетов в %					
	1 мая	7 июня	28 июня	1 авг.	1 сент.	1 окт.
Цифровая экономика	0,8	6,9	8,2	9,05	10,6	12,3
Экология	6	8,1	11	14	16,3	20,8
Производительность труда и поддержка занятости	3,1	4,4	17	23,79	29,2	38,8
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (транспортная часть)	10,5	16,4	20,6	27,09	32,8	40,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	0,8	4,7	9,2	23,7	38,5	55,8
Международная кооперация и экспорт	31,3	32,5	35	37,3	38,9	42,5
Жилье и городская среда	35,4	36,9	37,7	42	47,5	56,3
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	17,2	28,6	33,1	43,93	47,9	55,7
Образование	12,7	17,8	25,6	42,67	50	59,1
Наука	31,3	39,1	39,8	46,36	52,3	66,2
Культура	16,4	21,9	25,5	47	58,9	70,7
Здравоохранение	48,2	52,3	54	57,57	61,8	67,5
Демография	37,3	39,1	41,1	60	62,8	65,9

К 1 октября 2019 г., реализация 5 национальных проектов оказывается под угрозой в связи с тем, что кассовое исполнение не дотягивает до 50 % от общего объема финансирования. Формирующаяся избыточная ликвидность федерального бюджета превышает расходы консолидированного бюджета за 3 месяца. В то же время, «остатки на рублевых счетах бюджета превышают весь долг граждан по ипотеке (7,2 трлн) или по необеспеченным кредитам (8,2 трлн)»⁷. Такая практика тормозит экономическое развитие и ставит под вопрос перспективы экономического роста национального хозяйства.

В связи с тем, что эффективное развитие рынков и отраслей, зависящих от контрактной сферы возможно только при наличии развитых платформ, технологий, институциональной и инфраструктурной сред, в структуре управления государственными и муниципальными закупками должен быть сделан акцент на ключевых институтах нормативного регулирования и основных инфраструктурных элементах, касающихся информационной инфраструктуры.

С целью снижения влияния соответствующих экономико-правовых рисков на реализацию масштабных государственных инвестиционных вливаний, позволяющих улучшить жизнедеятельность населения России, нами разработаны программно-проектные механизмы развития институтов контрактной системы.

Учитывая, что система государственных закупок — это серьезная часть информационной инфраструктуры экономики государственного сектора, невозможно игнорировать современные интеллектуальные технологии автоматизации закупок. Это обуславливает необходимость дальнейшей и более глубокой модернизации институциональной структуры рынка контрактной системы.

Исходя анализа мирового и отечественного опыта констатируются определенные бюрократические преграды, которые можно ликвидировать, усовершен-

⁷ В бюджетной системе России накоплены гигантские свободные средства. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/215232857>.

ствовав информационную структуру государственных информационных систем. Среди наиболее успешных реализованных механизмов в мировой практике стоит выделить следующие:

- переход к сетевой архитектуре управления, использование систем планирования ресурсов (ERP-систем) — позволяет объединить внутри- и межведомственные процессы, внедрить стандарты обмена информацией, устранить многоступенчатые системы и дублирование функций⁸;

- формирование системы обратной связи, отбор отзывов и предложений для коррекции систем — позволяет обобщить лучшие практики и выбрать наиболее перспективные идеи [7];

- использование новых информационных технологий для предоставления услуг — позволяет предоставить более широкий доступ к государственным органам, устранить бюрократические и финансовые ограничения, повысить эффективность и способствовать созданию клиент-ориентированных систем управления [8, с. 44].

Так, Агентство стратегических инициатив (АСИ) на сессии по обмену лучшими практиками среди регионов, предложило реализовать «Смартеку» - платформу, которая в соответствии с поручениями Президента РФ соберет лучшие практики для обмена и решения задач, указанных в нацпроектах. По словам Главы АСИ Светланы Чупшевой, создание платформы «необходимо не для ранжирования регионов по практикам, а для поиска лучших управленческих решений и наблюдения, как региональные команды обеспечили развитие и механизмы мотивации малого бизнеса, выстроили эффективную структуру в регионах» [9].

В структуре информационного обеспечения деятельности бюджетного и закупочного процесса также существенную роль могут играть электронные площадки, аккумулирующие инновационные достижения в сфере информационно-коммуникационных технологий и электронного документооборота. Новейшие информационные технологии и технические средства инфраструктуры электронных площадок «во многом определяются развитием национальной информационной инфраструктуры, устойчивостью хозяйственных связей и формированием операционной базы данных о заказчиках и поставщиках продукции и услуг» [10].

Электронные торговые площадки, встроенные в систему информационного обеспечения бюджетного и закупочного процесса, являясь бизнес-структурами, чаще выступают драйверами развития контрактной системы [11]. Так, на ЭТП ЗАО «Сбербанк-АСТ» реализована функция выгрузки отчета по осуществлению закупок в рамках средств национальных проектов с возможностью отслеживания различных этапов (планирование, контракт и т.д.), что позволяет автоматически визуализировать и систематизировать сведения, необходимые для мониторинга исполнения целей национальных проектов.

Такие функциональные возможности могут быть полезны Правительству РФ и органам исполнительной власти. К примеру, согласно п. 9 Протокола заседания Проектного комитета по национальному проекту «Здравоохранение», Заместитель Председателя Правительства РФ Т.А. Голикова, ответственная за достижение 4 национальных целей (обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации, повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации), дала поручение Министерству финансов и Федеральному казначейству подготовить предложения

⁸ Обзор национального и международного опыта, принятый Управлением государственных закупок и Консультативным комитетом по проблемам управления штата Виктория, Австралия. URL: https://studref.com/311749/ekonomika/regulirovanie_razmesheniya_goszakupok_avstralii.

по маркировке конкурсной документации при проведении закупок в рамках национальных проектов, т.е. обеспечить возможность последующего мониторинга конкурсных процедур и получение информации о приобретенных товарах, работах и услугах⁹.

Электронные площадки, выступая структурным элементом информационного обеспечения бюджетной и закупочной деятельности, могут обеспечить реализацию недостающего звена для осуществления мониторинга за реализацией национальных проектов. При этом, частично сформированные разработки следует имплементировать в личные кабинеты на площадках, масштабировать их для разных уровней власти, детализировав необходимые отчеты под разные задачи оперативного мониторинга. Для этого, как нам представляется, в регламенты деятельности электронных площадок достаточно внести предложения о внедрении целого пласта автоматизированных, роботизированных технологий, исходя из потребностей субъектов деятельности контрактной службы.

Как показывает исследование о внедрении технологий роботизации бизнес-процессов, подготовленное ДИТ Москвы и ICT.Moscow, сфера деятельности, где внедряются RPA (роботизированные процессы), по сути, не важна, то есть такие автоматизированные технологии могут быть связаны и с осуществлением мониторинга за проведением государственных и муниципальных закупок), а также чаще всего RPA применяют в таких сферах как анализ данных и документооборот (наиболее распространена автоматизация сбора статистики (61 %), формирования отчетов (54 %), проведения вычислений (51 %) и заполнения форм данными (50 %))¹⁰.

Недостающие функциональные возможности системы информационного обеспечения бюджетного и закупочного процесса и подсистемы «Электронный бюджет» могут быть компенсированы инновационной деятельностью электронных площадок. Электронные торговые площадки, в таком случае, с одной стороны, выполняют важную функцию обеспечения осуществления электронных торгов для государственных и муниципальных нужд, с другой — благодаря внедрению технологий роботизации и автоматизации, служат механизмом мониторинга в сфере закупок, осуществляемого на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, улучшения показателей контрольной деятельности.

Таким образом, управление государственных и муниципальными закупками в контексте реализации национальных проектов остается по-прежнему неустойчивым, во многом требующим серьезной подготовительной работы и процесса постоянного совершенствования контрактной системы как системообразующего элемента институционального механизма осуществления государственных и муниципальных закупок.

⁹ Протокол заседания проектного комитета по национальному проекту «Здравоохранение» от 19 июля 2019 г. № 2. Москва. URL: <http://government.ru/search/>.

¹⁰ Применение технологии RPA московским бизнесом. ДИТ Москвы и ICT.Moscow. URL: <https://ict.moscow/static/rpa-a4-version.pdf>.

Список использованной литературы

1. Белокрылова О.С. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок / О.С. Белокрылова, Е.Ф. Гуцелюк // Journal of Economic Regulation. — 2015. — Т. 6, № 4. — С. 154–161.
2. Складорова Ю.А. К вопросу организации взаимодействия участников контрактации продукции / Ю.А. Складорова, Н.Б. Рыжова, А.С. Черный // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2019. — № 7 (214). — С. 13–21.

3. Ткачёв И. Минфин решил сделать траты на нацпроекты полностью прослеживаемыми / И. Ткачёв // РБК. — 2019. — 3 окт. — URL: <https://www.rbc.ru/economics/03/10/2019/5d95f2409a794712da81c23a>.
4. Госзакупки. Новый вектор развития / под ред. Н.Ю. Андреева. — Москва : Изд-во МФЭИ, 2018. — 102 с.
5. Big data: The next Frontier for Innovation, Competition, and Productivity / J. Manyika, M. Chui, B. Brown [et al.]. — New York : McKinsey Global Institute, 2011. — URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation>.
6. Институционализация общественного контроля в системе бюджетных закупок: концептуальные основания, механизмы, опыт / под ред. О.С. Белокрыловой. — Ростов-на-Дону : Гуманитарные перспективы, 2017. — 144 с.
7. Бижоев Б.М. Основы интеллектуальной контрактной системы в сфере государственных закупок / Б.М. Бижоев // *Journal of Economic Regulation*. — 2018. — Т. 9, № 1. — С. 110–122.
8. Обалыева Ю.И. Стратегические направления развития закупочных процедур в системе электронных торгов : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Ю.И. Обалыева. — Москва, 2018. — 157 с.
9. Дубов Г. В Казани прошла первая стратегическая сессия по реализации «Смартеки» / Г. Дубов // Агентство стратегических инициатив. — URL: <https://asi.ru/news/107943/>.
10. Bessant J. Open Collective Innovation, Some Case Examples / J. Bessant, J. Tidd. — 2011. — URL: www.iande.info/wp-content/uploads/2011/03/CaseexamplesOpenCollectiveInnovations.pdf.
11. Дерновая А.О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.О. Дерновая // *Ленинградский юридический журнал*. — 2015. — № 1 (39). — С. 151–157.

Информация об авторах

Бижоев Бетал Муратович — преподаватель, кафедра управления государственными и муниципальными закупками, Московский городской университет управления Правительства Москвы, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: bizhoevbetal@mail.ru.

Обалыева Юлия Игоревна — кандидат экономических наук, преподаватель, кафедра управления государственными и муниципальными закупками, Российский государственный социальный университет, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: YIObalyaeva@sberbank-ast.ru.

Authors

Betal M. Bizhiov — Lecturer, Chair of Public and Municipal Purchasing Management, Moscow Metropolitan Governance University, Moscow, Russian Federation, e-mail: bizhoevbetal@mail.ru.

Yulia I. Obalyaeva — Ph.D. in Economics, Lecturer, Chair of Public and Municipal Purchasing Management, Russian State Social University, Moscow, Russian Federation, e-mail: YIObalyaeva@sberbank-ast.ru.

Для цитирования

Бижоев Б.М. Управление государственными и муниципальными закупками в контексте реализации национальных проектов: экономико-правовой анализ / Б.М. Бижоев, Ю.И. Обалыева // *Baikal Research Journal*. — 2019. — Т. 10, № 4. — DOI: 10.17150/2411-6262.2019.10(4).13.

For Citation

Bizhiov B.M., Obalyaeva Yu.I. Management of Public and Municipal Procurements in the Context of the Implementation of National Projects: Economic and Legal Analysis. *Baikal Research Journal*, 2019, vol. 10, no. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2019.10(4).13. (In Russian).