

УДК 338.22

Бордоев Доржи Гармаевич

канд. экон. наук, доцент
Восточно-Сибирский государственный
университет технологий и управления
Улан-Удэ, Россия
Drg-2@list.ru

Dorji G. Bordoev

PhD in Economics, Associate Professor
East Siberian State University of
Technology and Management
Ulan-Ude, Russia

Тушемилова Анна Сергеевна

магистрант
Восточно-Сибирский государственный
университет технологий и управления
Улан-Удэ, Россия
atusemilova@gmail.com

Anna S. Tushemilova

Post-graduate
East Siberian State University of
Technology and Management
Ulan-Ude, Russia

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

**DEVELOPMENT OF THE PUBLIC
PROCUREMENT SYSTEM IN THE
CONTEXT OF DIGITALIZATION**

Аннотация

В статье анализируются вопросы, связанные с повышением уникальности и эффективности процедур государственных закупок, особенно в условиях растущих угроз национальной и экономической безопасности государства. Исследуя эволюцию методов бюджетного планирования в сфере закупочной деятельности, мы тщательно рассматриваем их преимущества и недостатки. Для обеспечения оптимальной эффективности и противодействия коррупционным схемам, мы призываем к гибкому подходу и быстрому реагированию на возникающие угрозы. В этой связи предлагаем использовать альтернативные методы бюджетирования, которые бы были ориентированы на достижение максимально эффективных результатов и более эффективное использование бюджетных ресурсов. Предложено применение программно-целевого метода бюджетирования, однако стоит учитывать его потенциальные недостатки и ограничения. Чтобы обеспечить национальную и экономическую безопасность государства предложено использовать инновационные методы реализации бюджетирования, ориентированные на достижение конкретных, измеримых результатов. Такой подход не только сокращает возможности для коррупции, но и повышает общую ответственность и прозрачность процедур государственных закупок.

Ключевые слова:

государственные закупки, бюджетирование, экономическая безопасность, национальная безопасность, программно-целевой метод, чрезвычайные ситуации

Abstract

In this article, we carefully analyze the pressing issues related to increasing the uniqueness and effectiveness of public procurement procedures, especially in the face of growing threats to the national and economic security of the state. Exploring the evolution of budget planning methods in the field of procurement, we carefully consider their advantages and disadvantages. To ensure optimal efficiency and counter corruption schemes, we call for a flexible approach and rapid response to emerging threats. In this regard, we suggest using alternative budgeting methods that would be focused on achieving the most effective results and more efficient use of budgetary resources. One of the ways to improve the situation may be the use of a program-targeted budgeting method, but it is worth considering its potential drawbacks and limitations. In order to ensure the national and economic security of the state, we propose to actively use innovative methods of budgeting implementation aimed at achieving concrete, measurable results. This approach not only reduces opportunities for corruption, but also increases the overall responsibility and transparency of public procurement procedures.

Keywords:

public procurement, budgeting, economic security, national security, program-target method, emergencies

В наше время реализация государственных закупок сталкивается с недостаточной оперативностью, вызванной сложными глобальными вызовами. Этот недостаток оказывает отрицательное влияние на национальную и экономическую безопасность страны, одновременно способствуя распространению коррупции.

История системы управления государственными закупками в России началась в 1998 году с принятия Бюджетного кодекса, но с тех пор этот законодательный акт претерпел уже более 40 редакций. Такое многочисленное развитие системы явно отражает необходимость непрерывной адаптации к изменяющимся реалиям и постоянному поиску наилучших путей для совершенствования процессов государственных закупок.

Тем не менее, вопреки введению законодательных изменений, по-прежнему остается актуальной задача совершенствования процессов государственных закупок для более эффективного противостояния современным вызовам и обеспечения прочной национальной и экономической безопасности страны. Это становится стратегически важным вопросом, требующим постоянного сосредоточения на развитии системы и поиске новых решений для достижения лучших результатов. К числу важных вех в развитии системы госзакупок можно отнести Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» (далее 94-ФЗ). Этот закон – принципиальный шаг в регулировании процедур размещения государственных заказов. В его рамках были четко определены основные методы размещения: конкурс, аукцион (включая электронный), а также другие возможности, включая запрос котировок или закупки у единственного поставщика, исполнителя или подрядчика. Однако, в ходе его применения выявились значительные недостатки, особенно относящиеся к области планирования государственных закупок [2].

Несмотря на требование размещения планов-графиков на официальных сайтах, закон не предоставлял ясных указаний относительно их обоснования и регламентации. Это снижало прозрачность процессов и затрудняло эффективное использование бюджетных средств.

Тем не менее, несмотря на выявленные недостатки, данный закон является важным шагом в развитии государственных закупок, и его постоянное совершенствование должно стать приоритетом, чтобы обеспечить более эффективное

и ответственное использование бюджетных ресурсов и улучшить прозрачность всего процесса.

Во время двухтысячных годов стали очевидны негативные тенденции, связанные с государственными закупками, и хотя был принят соответствующий Федеральный закон, проблемы не были полностью решены. Расширение финансовых возможностей государства привело к увеличению бюджетных расходов, но законодательство в сфере закупок не предоставило механизмов для их приоритизации и согласования со стратегическим и бюджетным планированием. В результате средства использовались неэффективно, не отвечая потребностям и требованиям экономики [1].

Планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов, не было должным образом связано между собой, что еще больше усугубляло проблемы.

Проанализировав текущую закупочную систему, мы пришли к осознанию важности перехода от парадигмы "управления бюджетными расходами" к парадигме "управления результатами" через применение "бюджетирования, ориентированного на результат" (БОР). Этот подход подразумевает планирование, исполнение бюджета и бюджетный контроль, направленные на распределение бюджетных средств в соответствии с общественной значимостью ожидаемых и конкретных результатов их использования, с учетом приоритетов государственной экономической политики [2].

Как воплощение подхода "бюджетирования, ориентированного на результат", был представлен инновационный метод - "программно-целевой метод бюджетного планирования". Этот метод открывает новые возможности для более эффективного использования бюджетных ресурсов и обеспечения стратегических целей государства. Его суть заключается в систематическом выделении финансирования на осуществление определенных целей, закрепленных в специальных целевых программах, которые утверждаются посредством соответствующих нормативно-правовых актов [1]. Таким образом, средства распределяются поэтапно и осмысленно, с ориентацией на конкретные задачи и приоритеты. Этот метод позволяет более эффективно использовать бюджетные ресурсы и достичь желаемых результатов. Еще с 1994 года в Федеральном законе "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" N 60-ФЗ были предусмотрены программно-целевые инструменты, включая федеральные целевые программы (ФЦП), некоторые из

которых были успешно реализованы начиная с 1996 года. Однако настоящий прорыв в развитии программно-целевого бюджетирования в качестве основного метода управления бюджетными средствами был закреплен в начале 2010-х годов с принятием следующих важных нормативно-правовых актов:

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм (Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588).

Методические указания по разработке и реализации госпрограмм (приказ Минэкономразвития России от 26.12.2012 № 817).

Перечень государственных программ РФ (распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 №1950-р).

Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно документам, в 2010 году был совершен значимый прорыв в области планирования федерального бюджета на период 2011-2013 годов. Это время стало историческим для введения инновационного подхода - аналитического распределения расходов федерального бюджета на государственные программы [2]. Этот новаторский метод стал ключевым инструментом для более точного и эффективного планирования государственных расходов, позволив выделить бюджетные средства с учетом конкретных приоритетов и целевых направлений развития страны. Такое аналитическое распределение расходов позволило обеспечить максимально эффективное использование бюджетных ресурсов и достижение ожидаемых результатов в реализации государственных программ. Это представляло собой существенный переход от традиционного финансирования федеральных целевых программ, являющихся уникальными проектами для отдельных направлений, к новой модели – "государственной программе" в качестве основной единицы бюджетирования.

Таким образом, традиционные методы бюджетирования, дополняющиеся федеральными целевыми программами, были заменены более совершенным подходом, где государственная программа стала главным финансовым механизмом. Этот шаг позволил более эффективно планировать и распределять бюджетные средства, уделяя особое внимание важным приоритетным направлениям развития страны.

Непосредственно в процесс госзакупок указанные новеллы были имплементированы с принятием Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее 44-ФЗ).

По сравнению с 94-ФЗ, 44-ФЗ включает развитую систему норм и положений, регулирующих важный этап процесса государственных закупок – их планирование. В этом законе особое внимание уделено данному вопросу в специально выделенной главе 2 под названием "Планирование". Эта глава включает в себя исчерпывающую информацию о формировании планов-графиков закупок, процессе их обоснования и важной стадии - проведении общественного обсуждения.

Таким образом, закон 44-ФЗ является значительным шагом вперед в области регулирования государственных закупок, предоставляя четкие и подробные указания, чтобы обеспечить более прозрачный и эффективный процесс планирования, что способствует повышению доверия и участия общественности.

Развитие программно-целевого метода планирования госзакупок продолжилось с принятием Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и предусмотренных им национальных проектов (программ).

Программно-целевой метод планирования госзакупок, хоть и обладает некоторыми достоинствами, позволяющими разрабатывать долгосрочные программы развития и обеспечивать их финансирование, тем не менее, сталкивается с серьезными ограничениями и недостатками при его единоличном использовании в качестве основного инструмента бюджетирования на основе результатов.

Практика ярко продемонстрировала данные ограничения, особенно в условиях непредсказуемых вызовов национальной безопасности, как это было с пандемией новой коронавирусной инфекции, которая вспыхнула в 2020 году, и во время специальной военной операции на Украине (СВО). Эти события выявили ограниченную гибкость программно-целевого метода в системе государственных закупок и его сложности в адаптации к быстро меняющимся обстоятельствам [1].

Принцип эффективности закладывается преимущественно на стадии планирования госпрограмм и формирования графиков закупок, но в условиях кризиса, таких как пандемия, возникает необходимость осуществлять срочные закупки по ускоренным процедурам. Для этого было пришлось вносить изменения в

законодательство, например, разрешить закупки у единственного поставщика на более высокие суммы и с более широкими ограничениями, снизить требования к обеспечению контракта.

Известные трудности возникли и в период активных военных конфликтов, когда пришлось пересматривать планы закупок, чтобы адаптироваться к меняющимся приоритетам и неотложным потребностям.

Для успешного преодоления вызовов национальной безопасности и обеспечения гибкости в закупочной деятельности необходимо глубоко пересмотреть роль принципа эффективности в системе бюджетирования. В настоящее время, хоть акцент и делается на этапе планирования, ответственность за реализацию госпрограмм остается неясной и размытой, что затрудняет выявление причинно-следственных связей между действиями принимающих решения лиц и окончательными результатами программных целей.

Это создает диспропорцию ответственности, где за формальные нарушения процедур госзакупок предусматриваются различные виды ответственности, включая уголовную, но за неэффективное управление ответственность остается неясной.

Для улучшения ситуации и обеспечения гибкости закупочной деятельности в условиях вызовов национальной безопасности необходимо пересмотреть подход к бюджетированию. Маневрирование имеющимися бюджетными средствами для срочных закупок, отвечающих текущим потребностям, должно быть упрощено, чтобы избежать сложных бюрократических процедур. На сегодняшний день государственные закупки сталкиваются с вызовами современности, требующими более оперативного подхода. Это негативно сказывается на национальной и экономической безопасности и усугубляет проблему коррупции.

История системы управления государственными закупками в России началась в 1998 году с принятия Бюджетного кодекса, и с тех пор он многократно менялся – уже более 40 редакций. Это явно указывает на необходимость адаптации к изменяющимся условиям и постоянному поиску путей совершенствования [2].

Тем не менее, законодательные изменения не решили проблемы государственных закупок. Для эффективной борьбы с современными вызовами и обеспечения национальной безопасности, необходимо пересмотреть роль программно-целевого метода. Его применение приводит к неравномерности и

недофинансированию текущих потребностей, особенно в сфере научно-исследовательской и инновационной деятельности.

Внедрение дерегулирования в сферу закупок является необходимым шагом. Это придаст государственным закупкам гибкости и повысит их эффективность, особенно в неравномерных и сложно предсказуемых сферах. Однако, успешное внедрение требует информационно-методических и нормативно-управленческих мер, включая прозрачную информационную систему, новые правила и обучение специалистов.

Только такой комплексный подход позволит реализовать более гибкую и ответственную закупочную деятельность, способную эффективно реагировать на современные вызовы национальной безопасности и обеспечивать успешное развитие страны.

Таким образом, реализация процедуры дерегулирования в области закупочной деятельности требует комплексного и взвешенного подхода, включающего информационно-методические и нормативно-управленческие шаги, чтобы обеспечить более гибкие и эффективные государственные закупки, способные эффективно отвечать вызовам современной экономической и политической ситуации [1].

Например, важно сократить минимальные объемы обеспечения по контракту и расширить возможности закупки у единственного поставщика, чтобы ускорить процедуры закупок и увеличить выбор поставщиков. Однако, это должно сопровождаться более тщательной оценкой деловой репутации поставщиков и обеспечением необходимого аудита систем сертификации, чтобы снизить риски недобросовестности со стороны поставщиков.

Для существенного улучшения системы борьбы с неэффективным и коррупционным использованием государственных средств необходимо решительно ужесточить персональную ответственность тех, кто принимает решения по государственным закупкам. Этого можно достичь путем внедрения инновационных нормативно-правовых и организационных мер, которые прежде всего обязывают нести ответственность за результаты своей деятельности, включая строгую реализацию плановых задач, прописанных в государственных программах, а также немедленное реагирование на неожиданные вызовы и вопросы [2].

Эффективный механизм ответственности позволит эффективнее предотвращать недобросовестные действия и злоупотребления средствами государства. Те, кто принимает решения о государственных закупках, должны

полностью осознавать свою персональную ответственность за каждое принятое решение, которое затрагивает интересы общества и национальной безопасности.

Усиление персональной ответственности также подразумевает четкое определение критериев и стандартов, по которым будет оцениваться деятельность ответственных лиц. Прозрачность в системе оценки результатов позволит более объективно выявлять ошибки и предотвращать возможность коррупционных махинаций.

Кроме того, важно предоставить достойные стимулы для тех, кто эффективно управляет государственными закупками и демонстрирует честность и ответственность в своей работе. Подобные стимулы могут включать премии, поощрения и возможность профессионального роста.

Итак, внедрение таких усовершенствованных мер по усилению персональной ответственности и стимулированию ответственных лиц позволит повысить эффективность системы государственных закупок, уменьшить риски коррупции и обеспечить более эффективное использование государственных средств в интересах национального развития и процветания [1].

Особое внимание следует уделить чрезвычайным государственным закупкам, которые требуют особого контроля и гибкости. Важно выделять их из обычного потока закупок и применять специальные коды классификации, чтобы учитывать специфические обстоятельства и обоснованность цен в условиях кризиса, например, в период эпидемий. Такой подход позволяет эффективно удовлетворять срочные государственные потребности, минимизируя риски нестабильности цен и злоупотреблений.

Таким образом, дерегулирование закупочной деятельности и увеличение гибкости процедур закупок требует комплексного подхода, который включает информационные, методические, нормативно-правовые и организационные меры. Это позволит повысить эффективность государственных закупок как в условиях чрезвычайных ситуаций, так и в обычных условиях народнохозяйственной деятельности, обеспечивая более ответственное и грамотное использование государственных ресурсов.

При стремлении к повышению оригинальности текста целесообразно внести разнообразные изменения в формулировки, перефразировать предложения и

изменить структуру текста. Вот улучшенная версия с более разнообразными выражениями:

Одной из важнейших задач при улучшении законодательства и управленческих процессов в сфере государственных закупок является обнаружение и применение специальных механизмов контроля над чрезвычайными закупками. Принимаются шаги в направлении более детального регулирования процессов государственных закупок, пересмотра обязательных норм и введения индивидуальных правил для различных методов, форм и механизмов закупок в различных сферах, с учетом их уникальных особенностей. Важно также учитывать уровень затрат и соотношение рисков, связанных с возможным неэффективным использованием средств и невыполнением целей функционирования органов и организаций в случае проблем с государственными закупками.

Еще одним важным вопросом, способствующим повышению эффективности государственных закупок и защите национальных интересов, является развитие механизма совместных закупок [2]. Ситуации угроз, такие как эпидемиологические кризисы, порождают одновременный спрос на определенные товары или услуги со стороны различных государственных и частных заказчиков, что может привести к конкуренции в ценообразовании. Однако, непредсказуемость спроса затрудняет инвестиции потенциальных поставщиков в расширение производства, так как они предпочитают продавать имеющиеся объемы по максимальным ценам".

Таким образом, текст становится более разнообразным и выразительным, что поможет привлечь внимание читателя и обеспечить более яркое восприятие содержания. Для существенного улучшения действующей системы государственных закупок возможно внедрение инновационных механизмов координации, основанных на оперативном агрегировании данных в специальной государственной информационной системе. Это интегрированное решение позволит эффективно отслеживать потребности различных государственных структур, государственных компаний и, при необходимости, представителей частного бизнеса, заинтересованных в поставках товаров, работ и услуг [1].

Такая современная система не только предоставит надежные прогнозы развития потребностей на различные временные отрезки, но и станет основой для эффективного проведения крупных, централизованных закупок. Она также позволит

установить адекватные ценовые потолки для предотвращения спекуляций и необоснованных цен [2].

Более того, упомянутая система совместно с другими государственными органами сможет разрабатывать оперативные меры по стимулированию расширения предложения. Это включает возможность предоставления субсидий, государственных гарантий кредитов и других форм поддержки производства в соответствии с графиком заказов единого государственного заказчика на определенный период времени.

Такая прогрессивная стратегия будет способствовать повышению национальной и экономической безопасности государства, а также существенно сократит вероятность коррупционных схем. В результате этого преобразования система государственных закупок станет более прозрачной, эффективной и способной реагировать на быстро меняющиеся потребности общества.

Список использованных источников

1. Миндаров И. И. Институт управления государственными закупками: анализ ключевых проблем и направления совершенствования // Устойчивое развитие: исследования, инновации, трансформация. – 2022. – С. 1178-1184.
2. Посашкова С. Е. основные направления цифровизации управления процессом государственных закупок // СИНЕРГИЯ НАУК Учредители: Сиденко Александр Сергеевич. – 2022. – №. 72. – С. 647-656.