

УДК 334.02:351

С. Н. Науменко, канд. наук гос. упр., И. Ю. Беганская, д-р экон. наук
ГОУВПО «Донецкая академия управления и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Проведен анализ подходов к организации мониторинга, как активной формы контроля над государственными тендерными закупками. Разработаны стадии и этапы проведения мониторинга государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике с существенным наполнением каждого из этапов. Предложено институциональное обеспечение процесса осуществления мониторинга государственных тендерных закупок.

Ключевые слова: *государственные тендерные закупки, мониторинг, этапы мониторинга, органы государственного регулирования, организация мониторинга государственных тендерных закупок*

Постановка проблемы

Государственные тендерные закупки (ГТЗ) составляют значительную часть государственных расходов, направляемых органами государственной власти и управления на обеспечение общественных потребностей и функционирования государственных структур. Нормативное правовое обеспечение процедурных аспектов осуществления государственных тендерных закупок направлено на обеспечение государственных заказчиков товарами, работами и услугами в нужном количестве и надлежащего качества, своевременно и на приемлемых договорных условиях. Учитывая большой объем закладываемых в государственный бюджет и расходующихся денежных средств, а также сложное регулирование договорных соглашений, государственные тендерные закупки определяются как одна из наиболее подверженных коррупции сфер экономики [1]. Однако недостатки в сфере осуществления государственных тендерных закупок возникают не только вследствие коррупции, а и обусловлены неэффективным управлением и недостаточной институциональной обеспеченностью государственных заказчиков [2, 3].

Тем не менее государство владеет инструментами выявления фактов и нивелирования угроз, возникающих в системе государственных тендерных закупок. Одним из таких инструментов является государственный контроль и мониторинг, который играет важную роль в управлении процессами государственных тендерных закупок, обеспечивая эффективность и прозрачность как самого процесса, так и рациональное использование государственных средств.

Анализ последних исследований и публикаций

Контрольная деятельность, направленная на обеспечение прозрачности системы государственных закупок, является основой эффективной системы закупок. По мнению большинства исследователей повышение прозрачности через проведение мониторинга как формы предварительного контроля способствует уменьшению возможностей для коррупции [3–5], поскольку заказчики и участники торгов проинформированы о плановом и постоянном проведении мониторинга со стороны контролирующих органов государственного управления. Другая группа ученых [6, 7] достаточно критично относятся к процессам проведения мониторинга, считая, что он ограничивается контрольно-надзорной функцией и следующей за ней (в случае выявления нарушений) санкционной процедурой. Некоторые исследователи отождествляют понятия мониторинга и аудита государственных тендерных закупок [8, 9]. Отдельные ученые рассматривают мониторинг не как контрольное, а как аналитическое наблю-

дение [10], что вполне объяснимо с точки зрения используемого в мониторинге инструментария – аналитических методов исследования – поэтому анализ и оценка присутствуют при мониторинге в существенных объемах.

Из совокупности исследований, проведенных в сфере мониторинга государственных тендерных закупок, в дальнейшем исследовании исходим из положения, что мониторинг объединяет несколько процессов: сбор данных, их систематизацию, обработку, архивацию, анализ, прогнозирование, предоставление обработанной информации заинтересованным сторонам – участникам рынка государственных тендерных закупок и органам государственного регулирования данной сферы. Т. е. наше исследование охватывает именно организационную реализацию категории мониторинга как формы контроля.

Целью статьи является разработка научно-обоснованных рекомендаций по осуществлению мониторинга государственных тендерных закупок с выделением этапов его проведения и привязкой к институтам государственного управления.

Изложение основного материала исследования

Поскольку функция контроля заключается в выявлении возможных нарушений в процессе государственных тендерных закупок, осуществлении их подробного анализа, информировании о результатах контроля соответствующих органов и их обнародовании, то надлежащее проведение мониторинга государственных тендерных закупок требует осведомленности субъектов такого мониторинга с нормативной правовой базой в сфере государственных тендерных закупок, а также с сопутствующим законодательством о борьбе с коррупцией, полномочиями регулирующих органов государственного управления и другими, связанными с процедурными аспектами сферами законодательства. Необходимо также понимание прав и обязанностей государственных институций в сфере государственных тендерных закупок в части распределения полномочий между центральными органами исполнительной власти относительно государственного регулирования и контроля в сфере закупок.

Уполномоченным органом в сфере государственных тендерных закупок, осуществляющим ее регулирование и координацию и выполняющим соответствующие функции выступает Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики. Текущий контроль возложен на Республиканское Казначейство, осуществляющее проверку годовых планов тендерных закупок государственных заказчиков, соблюдение ими требований действующего законодательства относительно обнародования информации и ее достоверности в договоре с победителем процедур государственных тендерных закупок. Народный Совет Донецкой Народной Республики осуществляет контроль на стадиях планирования, как орган, регулирующий бюджетное планирование и предоставляющий отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Донецкой Народной Республики за отчетный финансовый год в Счетную палату Донецкой Народной Республики для их внешней проверки [11]. Счетная палата и Министерство финансов Донецкой Народной Республики осуществляют контроль в виде проверок в части деятельности субъектов контроля, которая касается использования государственных средств, и финансовый мониторинг. Республиканская антимонопольная служба Донецкой Народной Республики ведет надзор в сфере нарушения конкуренции, мошенничества и проявлений коррупции, мониторинг недобросовестных государственных заказчиков и поставщиков, в том числе и на рынке государственных тендерных закупок. Таким образом, законодательством предусмотрены все виды контроля по времени, которые создают надлежащие контролирующие условия для предотвращения или выявления неэффективных и незаконных расходов в сфере государственных тендерных закупок.

В целом мониторинг государственных тендерных закупок выступает ядром механизма регулирования системы государственных тендерных закупок (рисунок 1).

закупок, проведение анализа эффективности осуществления государственных тендерных закупок. Таким образом мониторинг, проводимый Министерством экономического развития, – единственный на сегодня вид проверки, контролирующей не только правомерность проведения процедуры государственной тендерной закупки, но и правильность оформления документов на всех стадиях и этапах ее проведения.

Схематично процесс мониторинга государственных тендерных закупок можно представить в виде последовательно осуществляемых этапов:

1. Подготовительный:

– определение процедур надзора (необходимо учитывать особенности уровня, на котором планируется проведение мониторинга: отдельные закупки, распорядители средств государственного бюджета, отрасль, регион. Выбор делается с учетом сфер, где мониторинговая деятельность Министерства будет наиболее эффективной. Внимание обращают на те государственные тендерные закупки, где результат их проведения имеет высокую социальную значимость или результат проведения которых имеет существенные последствия влияния на жизнь населения);

– порядок раскрытия информации и предотвращения возможности возникновения конфликта интересов для наблюдателей (предусматривает обеспечение беспристрастного подхода при проведении мониторинга государственных тендерных закупок с целью обеспечения доверия к результатам проводимого мониторинга. В идеале проверяющий должен установить и подтвердить письменно, что он не находится в ситуации конфликта интересов, то есть придерживается принципов профессиональной этики).

2. Сбор и классификация данных – оценка необходимости и наличия технической экспертизы (проводится анализ объема и сложности процедур наблюдения во время мониторинга, выявляется необходимость владения исполнителями мониторинга определенными техническими знаниями и в случае необходимости привлекаются профильные эксперты).

3. Анализ информации и оценка законности процедур государственных закупок – анализ процедуры и результатов государственных тендерных закупок (необходимо выбрать и обосновать агрегированные показатели системы мониторинга. При оценке следует применить и анализ отклонений, определяя причины их возникновения).

4. Формулирование предварительных выводов мониторинга и их обсуждение – взаимодействие с адресатами для передачи информации о нарушениях (в случае выявления обстоятельств, которые влекут за собой возможность нанесения ущерба государству, Министерство экономического развития обращается в иные контролирующие и правоохранительные органы для принятия ими соответствующих мер, установленных национальным законодательством. Все результаты сообщаются другим контролирующим органам при осуществлении ими последующего контроля, что является основанием для обжалования при рассмотрении жалоб на выводы правоохранительных и других контролирующих органов).

5. Заключительный – предоставление заключений мониторинга и их обнародование, контроль за соблюдением требований и налаживание обратной связи с заинтересованными потребителями информации о государственных закупках.

Анализ результатов мониторинга государственных тендерных закупок, ежеквартально размещаемых на официальном сайте Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики, дает возможность оценить в целом эффективность процесса государственных тендерных и неконкурсных закупок. Содержание отчетов о результатах мониторинга определяет, как для государственных заказчиков, так и для потенциальных участников процедур закупки, а также иных заинтересованных пользователей, соответствие условий проведения процедур закупки действующему законодательству в части соблюдения общих условий проведения качественных и эффективных процедур закупок, обеспечивающих добросовестную конкуренцию среди участников рынка государственных тендерных закупок и максимальную экономию, эффективность расходования государственных средств.

При последующем контроле государственных тендерных закупок уместно учитывать следующие данные:

– индивидуальные расценки на самые распространенные виды товаров и услуг, которые широко публикуются специализированными центрами по анализу рынка, Государственным комитетом статистики и научно-исследовательскими организациями (могут использоваться для оценки соответствия цен предложений текущей рыночной ситуации);

– индивидуальные расценки в предложениях государственных тендерных закупок могут также включать стоимость конкретных требований относительно предмета закупки, если они не являются ценами отдельных услуг: транспорта, страхования, подготовки и обучения персонала и т. д.);

– соблюдение сроков осуществления платежей, количество договоров, не зарегистрированных в Республиканском казначействе, с указанием причин отказа в регистрации обязательств;

– процедуры контроля качества и приемки готовой продукции (на предмет оценки эффективности процессов администрирования договоров).

Эффективность процесса государственных тендерных закупок в значительной степени зависит от последствий их проведения, в частности от выполнения договора и связанных рисков относительно дополнений и изменений начальных параметров, установленных в документации о закупке.

Выводы

Мониторинг государственных закупок, как основа механизма регулирования системы государственных тендерных закупок, выполняет общественную функцию контроля и информирования общественности о результатах расходования государственных средств. При этом сущность мониторинга государственных тендерных закупок заключается в исследованиях процесса государственных тендерных закупок с учетом расширенного функционального назначения. В нем сочетаются несколько процессов: сбор данных, их систематизация, обработка, анализ и прогнозирование, предоставление обработанной информации заинтересованным пользователям рынка государственных закупок. Согласно такому пониманию мониторинга государственных тендерных закупок были определены цели и разработаны этапы его осуществления. Определено содержание процедур и действий, контролируемых государственными тендерными закупками, государственных институций, учитывающие целевое назначение выполнения мониторинга по обеспечению открытости, прозрачности и добросовестности процесса осуществления государственных тендерных закупок.

Процедуры, предложенные в ходе последовательного выполнения мониторинга государственных тендерных закупок, направлены на раскрытие потенциала мониторинга с целью оценки эффективности процесса государственных тендерных закупок и управления ими как на уровне государственного заказчика, так и участника процедур государственных тендерных закупок, а также институций государственного регулирования системы государственных тендерных закупок на предмет прозрачности, отсутствия коррупционных действий, соблюдения государственных интересов.

Мониторинг, как функция управления, осуществленная в соответствии с определенными параметрами перед процедурой проведения государственных тендерных закупок, даст возможность не только выявить потенциально незаконные действия государственного заказчика или участника процедур государственных тендерных закупок, но выступает превентивной мерой, позволяющей предотвратить неэффективные расходования государственных средств.

Список литературы

1. Науменко, С. Н. Внешнее регулирование системы государственных тендерных закупок / С. Н. Науменко // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 24: Экономика и управление народным хозяйством. – Донецк : ДОНАУИГС, 2021. – С. 64–69.
2. Гуцелюк, Е. Ф. Федеральная контрактная система как перспективная модель повышения эффективности бюджетного заказа в условиях макроэкономической стабилизации / Е. Ф. Гуцелюк. – URL: http://pilot.sfedu.ru/innovations/nauchnye_izdaniya.
3. Андрофагина, М. Н. Федеральная контрактная система как элемент развития сферы государственных закупок / М. Н. Андрофагина. – Текст : электронный // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalnaya-kontraktная-sistema-kak-element-razvitiya-sfery-gosudarstvennyh-zakupok/viewer>.
4. Белокрылова, О. С. Механизмы общественного контроля: направления повышения эффективности / О. С. Белокрылова // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2017. – Т. 8, № 3. – С. 57–70.
5. Жук, А. А. Мониторинг конкурентной среды российского рынка государственных и муниципальных закупок / А. А. Жук, О. С. Белокрылова // Современная конкуренция. – 2016. – Т. 10, № 5(59). – С. 81–88.
6. Новиков, С. С. О некоторых аспектах мониторинга государственных закупок / С. С. Новиков // Тенденции экономического развития в XXI веке : материалы III Международной научной конференции, г. Минск, 1 марта 2021 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол. : А. А. Королёва (гл. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2021. – С. 729–734.
7. Хамитов, Ж. М. Современные проблемы осуществления государственных закупок в Казахстане / Ж. М. Хамитов, Г. А. Джунусбекова // Central Asian Economic Review. – 2021. – № 5(140). – С. 90–103.
8. Гладчук, А. В. Аудит в сфере закупок как инструмент повышения эффективности расходования бюджетных средств в контрактной системе / А. В. Гладчук // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 1. – С. 205–210.
9. Аношина, Ю. Ф. Аудит в сфере государственных закупок / Ю. Ф. Аношина, М. Г. Миргородская. – Текст : электронный // Russian Journal of Management. – 2020. – Т. 8, № 1. – URL: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/37645/view>.
10. Веселов, И. Г. Организация системы контроля в сфере государственных закупок / И. Г. Веселов // Молодой ученый. – 2021. – № 2(344). – С. 246–249.
11. Донецкая Народная Республика. Законы. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Донецкой Народной Республике : № 46-ПНС от 28.06.2019 г. / Официальный сайт ГИС НПА ДНР. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0002-46-iihc-20190628>.

С. Н. Науменко, И. Ю. Беганская
ГОУВПО «Донецкая академия управления и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк
Организация системы мониторинга государственных тендерных закупок
в Донецкой Народной Республике

Проведен анализ подходов к организации мониторинга, как активной формы контроля над государственными тендерными закупками. Доказана необходимость проведения мониторинга государственных тендерных закупок, как основы механизма регулирования системы государственных тендерных закупок.

Разработаны стадии и этапы проведения мониторинга государственных тендерных закупок с существенным наполнением каждого из этапов. К этапам отнесены: подготовительный – определение процедур надзора, порядка раскрытия информации и предотвращения возможности возникновения конфликта интересов для наблюдателей; сбор и классификация данных – оценка необходимости и наличия технической экспертизы; анализ информации и оценка законности процедур государственных закупок – анализ процедуры и результатов государственных тендерных закупок; формулирование предварительных выводов мониторинга и их обсуждение – взаимодействие с адресатами для передачи информации о нарушениях; заключительный – предоставление заключений мониторинга и их обнародования, контроль за соблюдением требований и налаживания обратной связи с заинтересованными потребителями информации о государственных закупках.

Предложено институциональное обеспечение процесса осуществления мониторинга государственных тендерных закупок: Министерство экономического развития, Республиканское Казначейство, Правительство (Народный Совет), Счетная палата, Министерство финансов, Республиканская антимонопольная служба, Органы прокуратуры и судебной системы, а также научно-исследовательские организации.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ТЕНДЕРНЫЕ ЗАКУПКИ, МОНИТОРИНГ, ЭТАПЫ МОНИТОРИНГА, ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ОРГАНИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК

S. N. Naumenko, I. Yu. Beganskaya
Donetsk Academy of Management and Public Administration
under the Head of Donetsk People's Republic, Donetsk

Monitoring System Organization of the Public Tender Purchases in the Donetsk People's Republic

The analysis of approaches to the organization of monitoring as an active form of control over public tender purchases is carried out. The necessity of monitoring public tender purchases as the basis of the regulation mechanism of the public tender purchases system is proved.

The stages of monitoring public tender purchases with the essential content of each of them are developed. The stages include: preparatory is a determination of supervision procedures, the procedure for disclosure of information and prevention of the possibility of the interest conflict for observers; data collection and classification is an assessment of the technical expertise need and availability; an analysis of information and assessment of the public tender purchases legality is an analysis of the procedure and results of the public tender purchases; formulation of preliminary monitoring conclusions and their discussion is an interaction with addressees to transmit information about violations; final is a provision of monitoring conclusions and their publication, monitoring compliance with requirements and establishing feedback with interested consumers of information on public purchases.

The institutional support of the process of monitoring public tender purchases is proposed. They are the Ministry of Economic Development, the Republican Treasury, the Government (People's Council), the Accounting Chamber, the Ministry of Finance, the Republican Antimonopoly Service, the Prosecutor's Office and the Judicial System and research organizations.

PUBLIC TENDER PURCHASES; MONITORING, STAGES OF MONITORING, STATE REGULATORY BODIES,
 MONITORING ORGANIZATION OF PUBLIC TENDER PURCHASES

Сведения об авторах:

С. Н. Науменко

SPIN-код РИНЦ: 3947-0368
 Телефон: +38 (071) 352-07-01
 Эл. почта: naumesvetlana@yandex.ru

И. Ю. Беганская

SPIN-код РИНЦ: 2314-0722
 Телефон: +38 (071) 307-62-65
 Эл. почта: beganskaya.irina@yandex.ru

Статья поступила 12.07.2022

© С. Н. Науменко, И. Ю. Беганская, 2022

Рецензент: Е. Г. Курган, канд. экон. наук, доц., ГОУВПО «ДОННТУ»